



EURE

ISSN: 0250-7161

eure@eure.cl

Pontificia Universidad Católica de Chile
Chile

Oliveira, Alberto de
Planejamento urbano e geração de empregos: a cidade de São Paulo (Brasil) nos anos 90
EURE, vol. XXXI, núm. 92, mayo, 2005, pp. 47-64
Pontificia Universidad Católica de Chile
Santiago, Chile

Available in: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19609203>

- How to cite
- Complete issue
- More information about this article
- Journal's homepage in redalyc.org

redalyc.org

Scientific Information System
Network of Scientific Journals from Latin America, the Caribbean, Spain and Portugal
Non-profit academic project, developed under the open access initiative

Planejamento urbano e geração de empregos: a cidade de São Paulo (Brasil) nos anos 90**

Alberto de Oliveira*

* Universidade Estadual Paulista –UNESP/Ourinhos. E-mail: alberto@ourinhos.unesp.br.

**Recibido el 2 de marzo de 2004, aprobado el 18 de noviembre de 2004.

Abstract

This paper attempts to show the convergence of principles between labor market politics and urban management, emphasizing its relationship with pro-market theories. Limits and possibilities of the application of this theoretical frame were investigated by examining the changes in both composition and stock of labor in three important business spaces in São Paulo: Central Area, Paulista Avenue and the new expansion front near Luiz Carlos Berrini and Águas Espreiadas avenues. Despite the claims of pro-market theoreticians, information provided by Labor Ministry showed that between 1996 and 2000, a re-arrangement of the workers contingent among the investigated areas occurred, instead of the expected growth. The favorable behavior registered in Berrini/Águas Espreiadas, because of the bulky volume of investments, took place at the same time that a decrease of labor in the Downtown; meanwhile, in Paulista, a growth of the number of employees was observed, in spite of the less elevated investments.

Keywords: urban planning, labor market, São Paulo.

Resumo

Este trabalho buscou demonstrar a convergência de princípios existente entre as políticas de mercado de trabalho e de gestão urbana, destacando sua associação com as teorias pró-mercado. O passo seguinte foi investigar os limites e possibilidades da aplicação desse referencial teórico através do exame das mudanças ocorridas na composição e no estoque de empregos de três importantes espaços de negócios do município de São Paulo: a área Central, a Avenida Paulista e a nova frente de expansão nas imediações das avenidas Luiz Carlos Berrini e Águas Espreiadas. As informações fornecidas pelo Ministério do Trabalho (RAIS) mostraram que, entre 1996 e 2000, diferentemente do defendido pelos teóricos pró-mercado, o crescimento esperado deu lugar a um rearranjo do contingente de empregados entre as três áreas investigadas. O comportamento favorável registrado no eixo Berrini/Águas Espreiadas –derivado do vultoso volume de investimentos– se fez ao lado do decréscimo do emprego no Centro, enquanto na Paulista, a despeito do patamar menos elevado de investimentos, registrou-se também crescimento do número de empregados.

Palavras-chave: planejamento urbano, mercado de trabalho, município de São Paulo.

1. Introdução

A literatura identifica os anos 90 como marco da ascensão do pensamento liberal na condução da política governamental. Ainda que as ações ligadas à esfera econômica tenham grande alcance e visibilidade, é fato que as novas diretrizes estenderam-se para diferentes domínios da atuação do governo em suas escalas federal, estadual e municipal. Em muitos casos, os consensos construídos no campo econômico serviram de referência e de justificativa do conjunto da ação pública. Princípios como os de **equidade** foram gradativamente cedendo lugar para noções como as de **eficiência** e de **competitividade**, tornando os critérios de aferição do desempenho da administração pública cada vez mais semelhantes àqueles vigentes no setor privado.

EURE

Um exemplo dessa convergência pode ser extraído da comparação dos pressupostos e justificativas que nortearam as políticas urbana e de mercado de trabalho no Brasil, no período em foco. Nas propostas de renovação de espaços degradados (sobretudo nas áreas centrais) ou de abertura de novas frentes de expansão urbana, o potencial crescimento do emprego e da atividade econômica e a irradiação de seus efeitos sinérgicos sobre o restante da cidade têm sido usados como justificativa para implementação desses empreendimentos.

É fácil perceber que num contexto de baixo crescimento crônico propostas vinculadas à ampliação do nível de emprego têm forte apelo junto à população, principalmente entre as camadas menos favorecidas da sociedade. Tal situação ajuda a explicar as razões que movem a população a apoiar propostas de política urbana que beneficiam porções específicas da cidade que, em muitos casos, já contam com importantes equipamentos urbanos.

O objetivo desse trabalho é demonstrar a convergência de princípios existente entre as políticas de mercado de trabalho e de gestão urbana, destacando sua associação com as teorias pró-mercado. O passo seguinte será investigar os limites e possibilidades da aplicação desse referencial teórico através do exame das mudanças ocorridas na composição e no estoque de empregos de três importantes espaços de negócios do município de São Paulo: a área Central, a Avenida Paulista e a nova frente de expansão nas imediações das avenidas Luiz Carlos Berrini e Águas Espraiadas.

Esse trabalho está organizado em três seções, além dessa introdução: a primeira recupera os pressupostos teóricos que nortearam as políticas urbana e de mercado de trabalho, nos anos 90. Na segunda seção, o foco da análise é transferido para o âmbito macroeconômico para destacar o papel do trabalho na política governamental. A terceira seção é dedicada à investigação do município de São Paulo quando, então, serão descritos os projetos levados a cabo no eixo Berrini/Águas Espraiadas e seus efeitos sobre o nível e a composição do emprego no Centro e no eixo Paulista. Algumas considerações serão pontuadas ao final do trabalho.

2. Políticas urbanas de mercado de trabalho: convergências com o pensamento liberal

2.1. O mote do mercado de trabalho: qualificar para competir

O pensamento conservador defende que a globalização está associada ao permanente movimento de inovação tecnológica e das formas de organização do trabalho, cuja força motriz está nos ajustes do mercado produzidos pela concorrência inter-capitalista. Tal dinâmica presente na própria natureza do funcionamento da economia obriga o capitalista a alterar periodicamente sua estratégia e posição no mercado sob pena de serem expulsos por seus concorrentes.

Esse raciocínio encontra inspiração não apenas na literatura clássica e neoclássica, mas, sobretudo, nos trabalhos desenvolvidos por Schumpeter (1988) em razão de sua aderência com as idéias de **eficiência** e **produtividade**. O crescimento econômico dependeria da exploração de novos produtos, mercados ou, ainda, de alterações significativas na forma de se produzir que impliquem em vantagens frente à concorrência. As inovações surgiriam, então, da recombinação de fatores já conhecidos que, entretanto, não se materializam no etéreo. Faz-se necessário a existência de pessoas que possam indicar os rumos a serem seguidos, daí surgindo a figura do **empreendedor** que reuniria os atributos suficientes para o cumprimento de tal tarefa. O empreendedor não é apenas o responsável pela condução dos negócios, mas deve **superar as fronteiras da rotina** (Schumpeter, 1988).

O mercado de trabalho, em permanente mudança, colocaria os esforços despendidos pelos trabalhadores sempre aquém dos avanços tecnológicos e das reconfigurações da organização do trabalho. Os trabalhadores liberados são reinseridos nos setores dinâmicos desde que devidamente treinados para cumprir suas novas tarefas. O problema está na parcela da mão-de-obra que não conseguiu obter nova colocação, ou seja, aqueles sujeitos ao **desemprego**

EURE

friccional. Nesses casos, o Estado deve contribuir na requalificação dos trabalhadores que não acompanharam as exigências impostas pelo mercado, inclusive em ações dirigidas à formação de **empreendedores**.

Ao lado das medidas de requalificação, outras concorrem no sentido de **simplificar** e **flexibilizar** o mercado de trabalho. Tais ações são justificadas com o argumento de que as empresas, uma vez expostas a um maior grau de concorrência, são obrigadas a modificar seus níveis e linhas de produção no menor tempo possível para que possam ajustar-se aos condicionantes do mercado. Tais alterações, entretanto, são obstaculizadas pelo excessivo aparato regulatório do mercado de trabalho, fruto da organização taylorista/fordista de produção já ultrapassada e que, por isso, precisa ser atualizada. A dificuldade em ajustar o montante de mão-de-obra nos momentos de oscilação da produção e os elevados custos trabalhistas seriam fatores inibidores da expansão do emprego.

O descompasso entre o crescimento da PEA e o da demanda por trabalho manifesta-se não apenas via elevação do desemprego, mas, também, por meio da precarização das condições de trabalho traduzida pelo aumento da proporção de trabalhadores que exercem suas atividades em condição ilegal (assalariados sem carteira assinada) ou sob vínculos que não garantem o acesso aos direitos básicos do trabalho (13º salário, férias remuneradas, etc), como é o caso dos trabalhadores autônomos.

O crescimento econômico do pós-guerra permitiu que os países centrais absorvessem parte dos gastos gerados pelo *welfare*. No entanto, a partir dos anos 70, o declínio das taxas de lucro e o aumento do nível de instabilidade econômica levaram para a agenda de reformas a redução dos gastos com mão-de-obra como mecanismo de ajuste às novas condições impostas pelas restrições do mercado.

Mesmo no Brasil, onde a informalidade¹[\[1\]](#) não é fenômeno recente, o crescimento sustentado da economia no pós-guerra permitiu o aumento da formalização das relações de emprego no país¹[\[2\]](#). Nos anos 80, com o esgotamento do modelo de substituição de importações e a crise fiscal do Estado, a participação do setor industrial no conjunto dos ocupados começa a declinar, movimento que se intensifica na década seguinte. Parte da mão-de-obra liberada pela Indústria é reinserida pelo Terciário, mesmo às custas de menores salários e maior informalidade.

Não custa lembrar que o decréscimo do assalariamento com carteira de trabalho assinada apresenta conotações diferenciadas segundo o interlocutor. Enquanto os economistas críticos encaram essa redução como um problema a ser enfrentado, os engajados no pensamento liberal interpretam-no como desdobramento natural da evolução econômica (Rifkin, 1995).

Alguns autores chamam a atenção para o fato de as políticas de emprego terem se transformado em políticas de mercado de trabalho. A concepção de programas sistêmicos e em consonância com a política macroeconômica vem dando lugar a medidas pontuais de combate ao desemprego descentralizadas e focadas em segmentos específicos da população (Pochmann, 1998). Ao colocar a estabilidade monetária e o ajuste fiscal como prioridades, a política governamental acaba minimizando os efeitos deletérios sobre o mercado de trabalho através de ações compensatórias como o investimento em requalificação e em intermediação (que apenas facilita a reinserção dos mais aptos), além dos esforços para a formação de **empreendedores** como forma de estímulo à auto-ocupação.

O incentivo à formação de empreendedores vem contando com algum apoio através do fortalecimento do crédito (“bancos do povo”), além de iniciativas de geração e de disseminação tecnológica como a criação de incubadoras de empresas. No caso do crédito, há casos nos quais os valores requisitados são liberados mediante o treinamento do solicitante que ainda recebe algum auxílio na forma de ações promocionais e de consultoria¹[\[3\]](#).

EURE

Em suma, a crítica ao modelo liberal está centrada no fato dessas análises circunscreverem o problema do desemprego ao funcionamento imperfeito do mercado de trabalho. O desemprego não decorreria da insuficiência da demanda efetiva, como preconizava Keynes, mas da falta de qualificação adequada do trabalhador que não acompanhou a modernização ou de sua **teimosia** em exigir ganhos salariais superiores ao da produtividade do trabalho (desemprego voluntário). Em outras palavras, o desemprego seria **culpa** do próprio desempregado.

2.2. A política urbana: diferenciar-se e criar vantagens comparativas para competir

A idéia básica que norteia os modelos de planejamento urbano de corte pró-mercado –os chamados **projetos estratégicos**– é a de que o desenvolvimento capitalista obrigou os países (as regiões ou as cidades) a modificar suas estratégias de inserção na economia internacional. Dessa transformação emergem espaços privilegiados, os tais **pontos de centralidade ou nós** que, ligados entre si através de **redes**, responderiam por parcela significativa do fluxo de informações, bens, serviços e investimentos que possibilitam o crescimento econômico. Daí ser importante intensificar a relação desses **centros nodais** através de medidas que facilitem a **mobilidade** de pessoas e de negócios (Borja e Castells, 1997).

O *sucesso* da cidade em sua estratégia de inserção na economia internacional passa a depender, então, do esforço de integrar **ações pontuais** com o planejamento de maior amplitude para constituir um **projeto de cidade**. Em outras palavras –a cidade, considerada como empresa– deve buscar o seu **nicho de mercado** e estabelecer seu **foco de atuação**. Superada essa etapa, o passo seguinte é determinar os equipamentos (urbanos) e a estratégia de *marketing* que ajudarão a divulgar (ou **vender**) as vantagens que atrairão o capital privado. Este é o objetivo dos **grandes projetos de intervenção urbana** cuja meta seria intensificar a acessibilidade e a mobilidade dos centros intra-urbanos já existentes, incentivar a criação de novos centros e contribuir para a reconversão ou revitalização das áreas deterioradas. Mais do que qualificar e integrar populações e territórios às novas exigências impostas pela globalização, essas intervenções proporcionam **una imagen de modernidad fuerte al territorio** (Borja e Castells, 1997).

A literatura crítica ressalta que medidas dessa natureza não garantem a melhoria das condições de vida das populações envolvidas. Estudo realizado por universidades européias¹[\[4\]](#) para avaliar os efeitos das grandes intervenções urbanas demonstrou a existência de elementos comuns a essas experiências, destacando-se: a) o fato dos projetos refletirem as posições econômicas, políticas e culturais das elites locais; b) o elevado peso do fator econômico na tomada de decisão e; c) o número expressivo de casos nos quais as intervenções físicas levaram à integração econômica do território sem, no entanto, garantir a incorporação das populações residentes. Ao contrário, a concentração de investimentos implicou na expulsão da população de baixa renda em razão do encarecimento produzido pela especulação imobiliária (Swyngedouw, Moulaert e Rodriguez, 1999).

A despeito disso, é interessante notar que esses projetos são muitas vezes apoiados por parcela relevante da população, mesmo nos casos em que seus benefícios não são diretamente apropriados pelo conjunto da cidade. A perspectiva de retomada do crescimento econômico e da geração de empregos têm sido um poderoso instrumento de convencimento junto a população, embora nem sempre os resultados atendam às expectativas.

Tal situação revela o importante papel ocupado pelo simbolismo e pelo *marketing* envolvido nessas operações. Trabalho desenvolvido sobre Curitiba e Cingapura mostrou como cidades tão diferentes podem compartilhar de políticas padronizadas que aproximam suas administrações dos **modelos** que devem ser **imitados**, como asseveram as instituições internacionais (Sánchez e Moura, 1999).

Na tentativa de se diferenciar no **mercado de cidades**, tornando-se, assim, aptas a receber os investimentos privados, muitas administrações não poupam esforços num processo permanente de renovação de imagem, mesmo que isso signifique o abandono de conceitos e imagens que

EURE

vigoraram no passado. Esses exemplos mostram que o consenso em torno da adoção do **empreendedorismo** como modelo gestão urbana é muitas vezes forjado através de uma eficiente estrutura de *marketing* cujos benefícios nem sempre são evidentes (Sánchez, 1999).

Em suma, os planejadores com viés pró-mercado entendem que o engajamento competitivo das cidades ampliará a riqueza produzida localmente, aumentando as oportunidades de inserção produtiva e o nível de renda da população e gerando, com isso, a distribuição da renda disponível. Tal objetivo será alcançado caso o poder público contribua para o aprimoramento da infra-estrutura exigida pelo novo paradigma técnico-econômico.

Mais do que isso, as mudanças ocorridas no capitalismo mundial obrigaram as **cidades** a buscar uma nova inserção sob pena de serem excluídas do circuito produtivo. Para tanto, torna-se necessário que invistam nas atividades nas quais possuam **vantagens comparativas**. Em outras palavras, é preciso identificar sua **vocação** e mobilizar recursos para diferenciar-se perante as demais cidades e, com isso, atrair os investimentos que garantirão seu crescimento econômico.

2.3. Política urbana e de mercado de trabalho: síntese das convergências

As seções anteriores apresentaram o panorama geral das principais noções que nortearam as políticas urbana e de mercado de trabalho, nos anos 90. Ainda que situadas em campos distintos das Ciências Humanas, foi possível observar a interrelação e até mesmo certa complementaridade nos diagnósticos e, conseqüentemente, nas propostas de políticas defendidas pelos teóricos alinhados com o pensamento econômico liberal ([Quadro 1](#)).

De imediato, chama a atenção que a crise do fordismo, a globalização e o acirramento da concorrência sejam sacados por ambas como elementos explicativos da origem de seus problemas. Outro elemento interessante é o fato do pensamento liberal atribuir –às pessoas e às cidades– a incumbência de se adaptar frente às mudanças ocorridas na economia.

O poder do simbolismo fica nítido quando as idéias contidas nos vocábulos **pessoas** e **cidades** são igualadas, passando a representar a noção de **sujeitos** capazes de definir sua própria sorte de acordo com a qualidade e o nível dos **investimentos** realizados por cada um. Nesse processo de metamorfose e de nivelamento, pessoas e lugares tornam-se **entes** que, se requalificados, retomarão sua posição nos circuitos produtivos. Mais do que isso, esse deslocamento de conteúdo elimina toda a conotação política contida nos conflitos inerentes ao capitalismo, empobrecendo as relações sociais a um mero ajuste contábil entre custos e benefícios.

O Estado ocupa posição estratégica como instituição responsável pela requalificação das pessoas e das cidades. Por isso, o aparelho estatal deve possuir o tamanho e a força adequados para responder com presteza aos sinais do mercado. O receituário básico é transferir para o setor privado as atividades produtivas e concentrar os recursos disponíveis nos setores não atendidos pelo mercado, especialmente as atividades ligadas ao **empreendedorismo** (para as pessoas) e aos **projetos estratégicos** (para as cidades).

EURE

Quadro 1. Pontos convergentes entre as teorias de mercado de trabalho e de gestão urbana.

	Mercado de Trabalho	Gestão urbana/desenvolvimento local
Origem da crise	A globalização resulta das mudanças no capitalismo que levaram ao acirramento da concorrência	
Problemas surgidos	Elevação do desemprego, redução do assalariamento com carteira assinada e ampliação dos segmentos não formalizados.	Declínio do crescimento econômico ou esvaziamento econômico com o fechamento de unidades de negócios, reduzindo a riqueza produzida e a arrecadação.
Diagnóstico	A elevação do desemprego resulta da incapacidade dos trabalhadores em adaptar-se aos novos condicionantes econômicos. A redução do assalariamento é entendida como da tendência vinculada à nova organização do trabalho.	O declínio da atividade econômica decorre da não inserção da cidade no novo paradigma técnico-econômico. Com isso, as unidades de negócios baseadas no paradigma anterior não são substituídas por outras engajadas no novo sistema econômico mundial.
Propostas	Deve-se investir em formação e em requalificação para que os trabalhadores possam responder aos desafios impostos pelo novo ambiente econômico. A flexibilização recoloca os salários em equilíbrio eliminando a rigidez dos modelos ultrapassados (fordista/taylorista). Os salários devem acompanhar a produtividade.	É preciso investir na renovação e na revitalização dos espaços urbanos através de projetos recuperem as centralidades degradadas ou criem novas. Deve-se privilegiar a acessibilidade e a mobilidade intra-urbana, harmonizando o Projeto da Cidade às intervenções físicas em espaços específicos do tecido urbano.
Expectativas	Diminuição do desemprego friccional e do voluntário. O aumento na qualificação do trabalho eleva os níveis de produtividade, gerando efeitos positivos sobre o nível de rendimentos. A flexibilização da legislação trabalhista, facilitando os ajustes de mão-de-obra à variação da produção, incentiva a formalização do trabalho.	Os investimentos em renovação e revitalização urbana atraem empreendimentos vinculados ao novo paradigma técnico-econômico, elevando a riqueza, as oportunidades de trabalho e a capacidade de investimento do setor público. Além de reposicionar a cidade na economia mundial.
Críticas	Transfere a responsabilidade do desemprego para o desempregado, substituindo as políticas de abrangência macroeconômica por ações restritas ao mercado de trabalho. A flexibilização da legislação trabalhista, num quadro de fragilidade do movimento sindical e de redução da demanda por trabalho, reduz as possibilidades de barganha dos trabalhadores.	Crescimento econômico não é sinônimo de inclusão social. A ausência do Estado na mediação dos conflitos urbanos diminui as possibilidades de integração dos grupos menos favorecidos. Os mecanismos de mercado não atendem a esse fim.
Consequências (para os críticos)	Aumento do desemprego e da precarização das relações de trabalho.	Aumento da pobreza e da desigualdade social e espacial.

EURE

É fácil perceber a convergência dos preceitos da política urbana e do mercado de trabalho no binômio **empreendedorismo/projetos estratégicos**. Superada a fase de requalificação, pessoas e cidades estariam aptas para ocupar as oportunidades geradas pelo novo ambiente econômico, pois a requalificação da mão-de-obra (sob a ótica do mercado de trabalho) ocorreria ao lado do aumento da demanda por trabalho gerada pela reconversão dos espaços (do ponto de vista da política urbana).

Por fim, a crítica do pensamento liberal destaca o deslocamento dos problemas do mercado de trabalho e da política urbana do âmbito macroeconômico para os trabalhadores e para as cidades, esvaziando, com isso, a discussão em torno dos acertos ou erros da condução da política econômica nacional (ou mundial).

3. Crescimento econômico e geração de emprego e renda

O novo **clima de modernidade** não foi o único assunto que ocupou as agendas econômica e política, nos anos 90. Em poucos momentos da história brasileira a questão do desemprego alcançou a notoriedade dos tempos atuais, talvez, apenas, nas breves crises de 1964/67 e de 1981/82, o tema tenha gerado mobilização equivalente.

A geração de emprego e renda no Brasil quase sempre ocupou papel subalterno na definição da política econômica. A partir da aceleração da industrialização, os investimentos no setor industrial (e na Construção Civil), a abertura de oportunidades de ocupação no Terciário trazidas pela urbanização, o avanço da fronteira agrícola e o crescimento do aparelho burocrático (e produtivo) do Estado permitiram que parte importante da PEA pudesse ser absorvida sem que fossem necessárias mudanças mais do que superficiais nas estruturas patrimoniais e de renda do país. A chamada **fuga para a frente**, nas palavras de Cano.

Com a chegada dos militares ao poder, o ufanismo do **Brasil potência**, aliado à mão firme do aparelho repressor, colocaram a geração de emprego e renda definitivamente no papel de subproduto (certo e desejável) da estratégia de complementação da matriz produtiva nacional no âmbito da política de substituição de importações. Nos anos 70, o crédito barato no mercado internacional sustentou o maciço volume investimentos do II PND, desconcentrando parcela relevante da estrutura produtiva em direção às regiões periféricas, carregando consigo o aumento dos níveis de formalização do trabalho (Salm e Silva, 1987; Faria, 1986).

Nos anos 80, a batalha para derrotar o **dragão da inflação** e o atendimento das demandas dos organismos internacionais mantiveram em segundo plano as questões ligadas ao mercado de trabalho. Embora tenham sido anos difíceis, principalmente 1981 e 1982, a **gordura** acumulada durante a fase de crescimento acelerado permitiu algum amortecimento das tensões¹[5]. Havia a expectativa de que o restabelecimento do controle sobre os preços pudesse trazer de volta a prosperidade de outrora.

O **dragão** seria dominado¹[6], nos anos 90, à custa de décadas de crescimento pífio, taxas de juros e de endividamento público estratosféricos, câmbio artificial e a manutenção da dependência externa. No entanto, a reestruturação produtiva e o baixo crescimento econômico finalmente consumiriam as reservas de oportunidades de trabalho que resistiram à crise. O resultado disso foi a expansão sem precedentes do patamar de desemprego e a precarização das condições de trabalho, retrocedendo o tímido quadro de melhora registrado nos anos 70 (Natal e Guedes, 1996).

A promessa dos anos 90 baseou-se na idéia de que o aumento da produtividade (e da competitividade) da economia nacional e a eliminação de obstáculos (como o tal *Custo Brasil* e a rigidez da legislação trabalhista) colocaria o país em posição vantajosa na economia mundial, recolocando o país nos trilhos do crescimento sustentado. Gerando, conseqüentemente, reflexos positivos sobre o nível de emprego e as condições de vida da população.

EURE

Entretanto, as medidas de estabilização adotadas num contexto de desregulamentação das instituições laborais e de ausência de políticas de competitividade sistêmicas contribuíram para a manutenção do baixo dinamismo econômico, do alargamento da heterogeneidade intersetorial, regional e, sobretudo, ocupacional do país e para intensificar a precarização do mercado de trabalho, materializadas na elevação do desemprego aberto e no crescimento da informalidade das relações contratuais (Castro e Dedecca, 1998).

O quadro crônico de instabilidade teve reflexos no conjunto da atividade econômica e, particularmente, no setor industrial, cuja reestruturação implicou no declínio acentuado da demanda por mão-de-obra através da modernização dos processos produtivos e da intensificação do trabalho, cujos exemplos típicos são: a redução de níveis hierárquicos (que levou ao aumento da amplitude das tarefas realizadas), o uso de horas extras e a terceirização de atividades não essenciais ou mesmo de fases da produção (Pochmann, 1998).

Novamente, está-se diante de diagnósticos nos quais a recuperação dos níveis de emprego e renda não estão no centro da política econômica, ainda que ocupe posição de destaque nos documentos oficiais. O cerne da política da atual administração federal (re)coloca as reformas constitucionais como principal (embora insuficiente) instrumento capaz de recuperar a capacidade de investimento do setor público e, **com isso**, retomar o crescimento econômico e, **em decorrência**, gerar novos de postos de trabalho¹[7].

O vácuo deixado pela ausência de uma política pró-emprego de abrangência nacional ao lado do acirramento das tensões sociais reforçam a responsabilidade das administrações estaduais e municipais de minimizar os efeitos causados pela piora das condições de trabalho. No entanto, muitas das estratégias adotadas pelos governos subnacionais estão assentadas nos princípios de concorrência e competitividade que vêm caracterizando a política macroeconômica, reproduzindo e aprofundando elementos que reinteram o quadro de desigualdade social e espacial há muito vigente no país. Um exemplo disso é a assimilação dos conceitos liberais na gestão urbana, cuja experiência paulistana será objeto da próxima seção.

4. A dinâmica urbana e seus efeitos sobre a geração de empregos no município de São Paulo

4.1. A política macroeconômica e a deterioração do mercado de trabalho em São Paulo

A eliminação de postos de trabalho formalizados na Indústria paulistana foi contrabalançada – parcialmente e quantitativamente – pelo aumento do assalariamento sem carteira e do trabalho autônomo no Terciário, posições usualmente associadas a precarização do trabalho (Dedecca e Montagner, 1996). No caso da capital paulista, a participação do Terciário no total da ocupação aumentou de 68,2% para 71,4%, entre 1996 e 2001 (SEADE, 2001).

A deterioração das condições de trabalho na Região Metropolitana de São Paulo¹[8] pode ser observada no [Gráfico 1](#). Embora o nível de ocupação tenha reagido com a desvalorização do câmbio, em 1999, refletindo a recuperação da atividade industrial ([Gráfico 2](#)), tal movimento foi insuficiente para contrabalançar a entrada de pessoas no mercado de trabalho. A expansão do desemprego derivada do baixo desempenho da economia foi amortecida pela geração de postos de trabalho no Terciário que manteve trajetória ascendente na segunda metade dos anos 90.

Em meio às dificuldades de financiamento, da pressão crescente das reivindicações populares e do consenso em torno das políticas de cunho liberal, muitas administrações municipais passaram a encampar os projetos estratégicos como instrumento de financiamento dos investimentos públicos. A adesão às novas diretrizes de gestão urbana foi abrangente a ponto de reunir administradores de diferentes matizes políticas em torno dos projetos estratégicos e de seus diagnósticos, ações e expectativas.

EURE

Gráfico 1. Evolução da PEA e do Nível de Ocupação, Região Metropolitana de São Paulo (1995-2001).

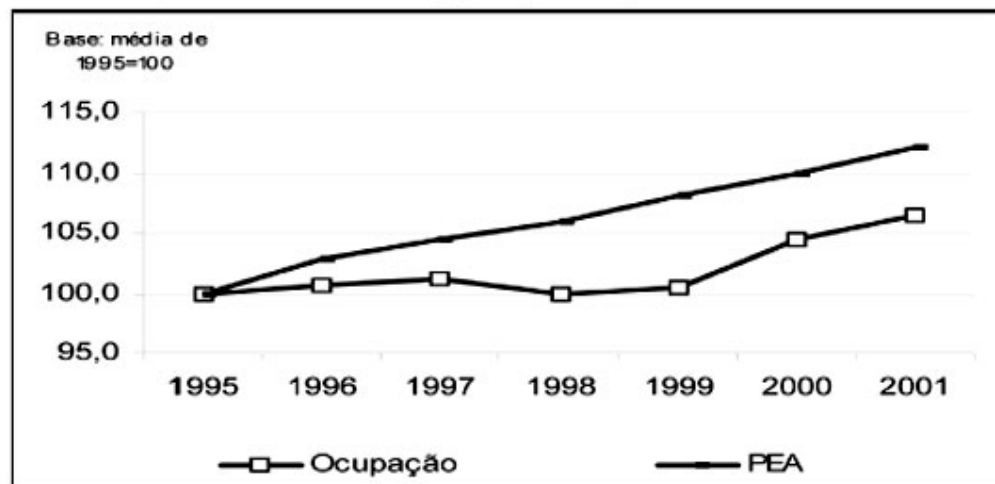
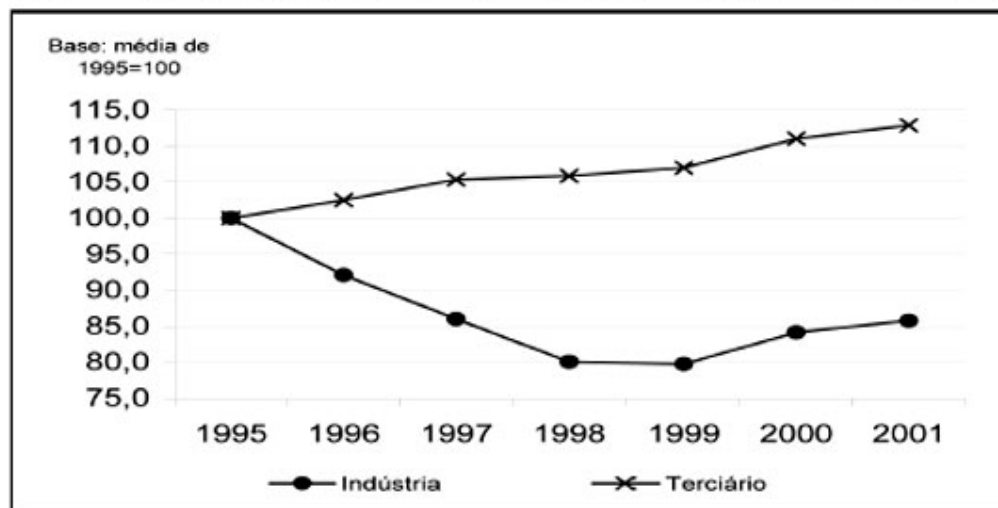


Gráfico 2. Evolução da Ocupação na Indústria e no Terciário, Região Metropolitana de São Paulo (1995-2001).



Fonte: Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED/SP).

4.2. Desenvolvimento econômico e a espacialização do Terciário em São Paulo

A partir dos anos 30, o rápido crescimento populacional do município de São Paulo e do seu entorno imediato motivado, entre outras razões, pelo incremento da atividade industrial, implicou na expansão da malha urbana que acompanhou os principais eixos ferroviários. Em poucas décadas os problemas decorrentes da intensa (e desordenada) urbanização já seriam manifestos nos déficits habitacionais e na precariedade dos serviços públicos (Singer, 1968).

O amortecimento das taxas de incremento populacional de São Paulo, a partir dos anos 70, refletiu a desconcentração do parque industrial que avançou para os principais centros regionais do país em razão dos investimentos ligados ao II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento). Nos anos 90, os fluxos populacionais em direção às cidades médias ganharam força,

EURE

contrabalançando as migrações do tipo Norte-Sul, que prevaleceram durante o processo de industrialização (Andrade e Serra, 2001).

As atividades do Terciário, que até meados do século XX estavam concentradas preponderantemente na região central, acompanharam a expansão territorial do município de São Paulo. Nos anos 60, consolidada a hegemonia econômica do território paulista, os mais importantes conglomerados financeiros e industriais do país já haviam eleito a Avenida Paulista como endereço preferencial para a instalação de suas matrizes.

O esgotamento dos espaços disponíveis na área central e o elevado preço dos terrenos da Avenida Paulista deslocaram o capital imobiliário para outras regiões da cidade em busca de novas oportunidades de valorização. Um dos sítios escolhidos foi a área em torno das marginais do Rio Pinheiros¹[9] que, desde os anos 70, já vinha despontando como nova frente de expansão imobiliária do município de São Paulo (Nobre, 2000).

O desenvolvimento do corredor formado pelo Rio Pinheiros ocorreu em três fases distintas: na mais recente delas, iniciada em meados dos anos 90, a preferência do capital imobiliário se materializou através do lançamento de mega-empreendimentos em terrenos adjacentes à Avenida Nações Unidas (que margeia o Rio Pinheiros). Trata-se de edifícios de alto padrão dotados de modernas soluções arquitetônicas e tecnológicas para atender as exigências das grandes corporações. **A construção desses projetos conferiu à Marginal feições de novo centro de negócios, chegando a aparecer em cartões postais** (Nobre, 2000).

4.3. Crise econômica, gestão municipal e as operações urbanas

O baixo desempenho que caracterizou a economia brasileira a partir dos anos 80 acentuou os danos causados pela ocupação desordenada, pela ineficácia das políticas públicas e pelo uso privado dos instrumentos de regulação urbana em São Paulo, pois as restrições orçamentárias impediram que os problemas da cidade fossem enfrentados, ainda que parcialmente, com a ajuda de programas emergenciais ou de investimentos pontuais. A transferência de encargos da esfera federal para a municipal, o declínio da arrecadação e o aumento dos compromissos financeiros reduziram a capacidade de investimento das prefeituras levando-as a buscar novas formas de financiamento.

Instrumento muito utilizado no período recente e, por isso, alvo de grande polêmica, as **operações urbanas**¹[10] estreitaram os vínculos entre o capital imobiliário e o poder público potencializando a influência desse setor (em parceria com o financeiro) sobre a organização do espaço urbano. Trata-se de peça jurídica desdobrada de outro instrumento, a **operação interligada**, cujo alcance era mais restrito pelo fato de sua aplicação estar condicionada à um empreendimento (lote) específico (Piccini, 1997).

A formalização da operação urbana abriu caminho para a intervenção em porções mais amplas do território, a tal **renovação urbana**, através de vultosos investimentos (públicos e privados) em áreas com grande potencial de valorização. No entanto, diferentemente do caso da interligada, os recursos reunidos através da operação urbana não são aplicados em habitações de interesse social, mas, no provimento de infra-estrutura física e de serviços nos limites da área estabelecida no projeto (Fix, 2000). Em tese, o interesse coletivo estaria preservado pelo fato desses investimentos serem financiados pelos próprios usuários, liberando os recursos do orçamento público para os gastos prioritários do ponto de vista social:

“A Operação Urbana tem produzido um consenso capaz de unificar esquerda e direita [contudo] não impede a concentração de renda, aliás encobre os seus mecanismos mais atuais de funcionamento, legitimando-a, enquanto poder público e setor privado descartam o restante da população para criar uma ‘cidade própria’. Aplicada na cidade, a Operação não se assemelha à elogiada ‘fórmula mágica’, onde todos ganhariam e ninguém perderia. Ao contrário, funciona

EURE

como um mecanismo para que apenas uma parte da cidade continue a resolver seus problemas, utilizando o Estado como instrumento privado de acumulação” (Fix, 2000).

Parte dos investimentos realizados na região da Marginal Pinheiros foi financiada através desse instrumento na gestão do prefeito Paulo Maluf (1993-96). Dois grandes projetos impulsionaram a expansão imobiliária na área em foco:

- **Operação Urbana Faria Lima.** O prolongamento da Avenida Brigadeiro Faria Lima, que interligou as avenidas Pedrosa de Moraes (no bairro de Pinheiros) e Eng. Luís Carlos Berrini (no Morumbi), criou um corredor de negócios de alto padrão na região. O projeto, considerado uma etapa da transferência do centro de serviços e de finanças da capital (depois da Avenida Paulista), foi um dos mais importantes da gestão Maluf. Sua execução, entretanto, exigiu a desapropriação de trechos de uso residencial no bairro de Pinheiros;

- **Operação Urbana Água Espreiada.** Batizada com o mesmo nome, a construção da avenida sobre o córrego que passa pelo centro empresarial da Avenida Eng. Luís Carlos Berrini e por bairros residenciais de classe média e alta (como o Brooklin) foi justificada como **solução** para o problema da ocupação das margens do córrego por núcleos de favelas. O resultado foi o deslocamento de mais de cinquenta mil pessoas e a valorização dos espaços em torno da Berrini.

Ainda que estas áreas não tenham sido as únicas beneficiadas pelas **operações urbanas**, é lícito afirmar que o quadrilátero formado pelas avenidas Água Espreiada, Luís Carlos Berrini, Faria Lima e Nações Unidas tornou-se **símbolo** da modernidade e da vitalidade econômica de São Paulo, sendo utilizado até mesmo para justificar a inclusão do município no seleto clube das cidades mundiais.

4.4. Os efeitos dos investimentos no Eixo Berrini/Águas Espreiadas sobre o nível de emprego

As informações disponíveis mostram que a formação de um novo **pólo de centralidade** na Marginal Pinheiros carreando expressivos investimentos públicos e privados –com retorno também expressivo para os últimos- não modificou substancialmente o quadro de escassez de oportunidades de trabalho que vem caracterizando o município nas últimas décadas, situação que reflete, como já assinalado, as condições gerais da economia brasileira.

É impossível, no entanto, discordar do fato de que tais inversões modificaram o estoque e a composição do emprego das principais áreas de negócios da cidade, a saber: o Centro, o eixo Paulista e o novo espaço Berrini/Águas Espreiadas (ou simplesmente, Berrini). A [Tabela 1](#) mostra os bairros que integram os eixos indicados e suas respectivas participações no total do emprego no setor Terciário para o ano de 2000¹ [11].

Como esperado, a área central responde por parcela importante (39,9%) do número de empregos comerciais e de Serviços dos espaços estudados, dada a histórica concentração das atividades terciárias naquele sítio. Uma segunda característica diz respeito ao acelerado processo de crescimento do eixo Berrini que, em poucas décadas, praticamente igualou sua proporção de empregos ao da Paulista. Vale lembrar que o desenvolvimento dessas áreas está associado a momentos distintos da história econômica da cidade (e do país) e, portanto, foi influenciado por elementos conjunturais e estruturais que atuaram em cada período.

EURE

Tabela 1. Participação das áreas investigadas no total do emprego no setor Terciário Município de São Paulo (2000).

Eixos/bairros	2000	
	Nº abs.	(%)
Total São Paulo	2.545.657	100,0
Total das áreas selecionadas	170.217	6,7
Eixo Centro	67.864	2,7
Centro	46.691	1,8
República	21.173	0,8
Eixo Paulista	48.227	1,9
Cerqueira César	23.412	0,9
Jd. Paulistano	15.171	0,6
Paraíso	9.644	0,4
Eixo Berrini/Água Espraiada	54.126	2,1
Vila Olímpia	14.134	0,6
Itaim Bibi	13.993	0,5
Vila Nova Conceição	12.918	0,5
Cidade Mongões	10.392	0,4
Vila Cordeiro	2.689	0,1

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS/MTb), tabulação especial.

É nítida a importância que os investimentos realizados na Berrini tiveram para a expansão do nível de emprego. Entre 1996 e 2000, a eliminação de 8.317 empregos na área Central foi contrabalançada pela contratação de contingente praticamente idêntico no eixo Paulista (8.137 novos empregos). No mesmo período, o eixo Berrini criou, isoladamente, 16.316 novos empregos, quase 1/4 do total de empregos gerados no município de São Paulo (Tabela 2).

Tabela 2. Evolução do número de empregos no Terciário segundo eixos macroespaciais. Bairros selecionados do município de São Paulo (1996-2000).

Eixos	1996	2000	Variação	
			Nº abs.	(%)
Total São Paulo	2.490.668	2.545.657	54.989	2,2
Total seleção	154.081	170.217	16.136	10,5
Eixo Centro	76.181	67.864	-8.317	-10,9
Eixo Paulista	40.090	48.227	8.137	20,3
Eixo Berrini	37.810	54.126	16.316	43,2

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS/MTb), tabulação especial.

O decréscimo do nível de empregos no Centro foi explicado pelo desempenho desfavorável do Comércio e das atividades ligadas ao setor financeiro que, no período em análise, eliminaram 1.352 e 1.322 empregos, respectivamente. A Tabela 3 mostra que o segmento de Alojamento e Alimentação também registrou decréscimo acentuado do número de empregos nessa área da cidade (930 empregos destruídos).

A diminuição de empregos no Comércio e nas atividades de Alojamento e Alimentação na área central parece estar relacionada com a proliferação de *shoppings centers* na periferia da cidade, sobretudo nos bairros com elevada densidade populacional. No entanto, não está descartada a idéia de que o declínio sistemático da massa de rendimentos do trabalho¹[12], ao comprometer o faturamento do Comércio, especialmente o voltado para consumo de baixa renda, possa ter gerado rebatimentos negativos sobre o nível do emprego desse setor¹[13].

EURE

Tabela 3. Evolução do número de empregos no Terciário segundo atividades econômicas. Eixo Centro (1996-2000).

Atividades econômicas	1996	2000	Variação	
			Nº abs.	(%)
Eixo Centro	76.181	67.864	-8.317	-10,9
Atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados às empresas.	17.930	19.641	1.711	9,5
Administração pública, defesa e segurança social	365	975	610	167,1
Saúde e serviços sociais	710	652	-58	-8,2
Ensino	767	631	-136	-17,7
Outras atividades de serviços coletivos, sociais e pessoais	5.075	4.806	-269	-5,3
Transporte, armazenagem e comunicações	3.775	3.401	-374	-9,9
Alojamento e alimentação	7.837	6.907	-930	-11,9
Intermediação financeira	9.655	8.333	-1.322	-13,7
Comércio atacadista e varejista	23.659	22.307	-1.352	-5,7
Sem classificação	6.408	211	-6.197	-96,8

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS/MTb), tabulação especial.

O desempenho negativo do emprego no setor financeiro pode ser atribuído, pelo menos parcialmente, aos processos de modernização tecnológica (que se estende desde os anos 80) e de reestruturação, cujos efeitos são bastante visíveis principalmente com a implementação do Plano Real que, reduzindo drasticamente o lucro inflacionário, forçou os bancos a buscar novas formas de ajuste. Ainda que parte das tesourarias dos grandes bancos e das atividades ligadas a Bovespa e ao BM&F tenha permanecido na área central, é certo que houve remanejamento de agências e de departamentos específicos para outros locais da cidade, sobretudo para as proximidades dos grandes escritórios na Paulista e na Berrini, como será discutido mais à frente.

A eliminação de empregos no Centro foi atenuada pela expansão do setor público (610 novos empregos) e pelo bom desempenho das atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados a empresas (1.711 empregos). Quanto ao último, tal movimento foi explicado pelo crescimento do emprego nos estabelecimentos ligados às atividades jurídicas, de contabilidade e de auditoria e pelos condomínios prediais.

Na área em torno da Avenida Paulista foram criados 8.137 empregos, entre 1996 e 2000. A exemplo do ocorrido na área Central, parte importante do crescimento do emprego na Paulista foi explicado pelo bom desempenho das atividades ligadas à prestação de serviços a empresas, notadamente escritórios de contabilidade, de auditoria e de advocacia. (4.548 novos empregos). Na contramão do ocorrido no Centro, a área da Paulista registrou elevação do estoque de empregos no segmento financeiro (1.686 novos empregos) e no de Transporte, Armazenagem e Comunicações (1.652 novos empregos), movimento que está associado à expansão dos negócios no eixo Paulista que são atraídos pela presença dos grandes conglomerados econômicos e dos escritórios de profissionais liberais na região, como mostra a [Tabela 4](#).

EURE

Tabela 4. Evolução do número de empregos no Terciário segundo atividades econômicas, Eixo Paulista (1996-2000).

Atividades econômicas	1996	2000	Variação	
			Nº abs.	(%)
Eixo Paulista	40.090	48.227	8.137	20,3
Atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados às empresas	12.281	16.829	4.548	37,0
Comércio atacadista e varejista	7.905	10.053	2.148	27,2
Intermediação financeira	4.024	5.710	1.686	41,9
Transporte, armazenagem e comunicações	988	2.640	1.652	167,2
Alojamento e alimentação	5.397	6.366	969	18,0
Outras atividades de serviços coletivos, sociais e pessoais	2.445	3.175	730	29,9
Saúde e serviços sociais	1.608	1.864	256	15,9
Administração pública, defesa e seguridade social	14	168	154	1100,0
Ensino	1.286	1.307	21	1,6
Organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais	18	11	-7	-38,9
Sem classificação	4.124	104	-4.020	-97,5

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS/MTb), tabulação especial.

O comportamento do segmento de transporte parece emblemático nesse sentido. Com o abandono do artificialismo cambial, em 1999, o faturamento das agências de viagem e das companhias aéreas voltou a depender fortemente das viagens de negócios. Como parte importante da alta e média gerências dos principais conglomerados econômicos está localizada nas áreas da Paulista e da Berrini, é possível admitir que a espacialização das agências de viagens tenha apresentado movimento semelhante: enquanto no Centro foram eliminados 458 empregos em agências de viagens, na área da Paulista, foram criados 236 empregos. Em relação ao transporte aéreo regular, tal movimento se repete: 306 empregos destruídos no Centro e 74 criados na Paulista, entre 1996 e 2000.

No eixo Paulista houve crescimento expressivo do emprego nas atividades comerciais (2.148 empregos criados), no período em foco. Esse aumento ocorreu, sobretudo, pelo bom desempenho dos estabelecimentos localizados na área formada pelas avenidas Paulista e Consolação e a Rua Augusta. São pontos de vendas com diferentes especialidades que vão desde peças de iluminação até artigos de vestuário, passando por livrarias e lojas de cosméticos, além de hospedar alguns dos equipamentos culturais da cidade.

Na última das áreas estudadas, o eixo Berrini/Águas Espraiadas, foi registrado a elevação mais intensa do emprego: 16.316 novos empregos, entre 1996 e 2000. Tal movimento reflete a massa de recursos públicos e privados carreados para esta área transformando-a no mais novo pólo cultural e de negócios da cidade de São Paulo. Símbolo da modernidade e da vitalidade da capital paulista, em meio ao quadro de dificuldades econômicas que atinge o país. A [Tabela 5](#) mostra que dentre os segmentos ali presentes, destacou-se o crescimento do emprego nas atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados à empresas (8.757 novos empregos) e do Comércio (4.762 novos empregos).

EURE

Tabela 5. Evolução do número de empregos no Terciário segundo atividades econômicas. Eixo Berrini/Águas Espraiadas (1996-2000).

Atividades econômicas	1996	2000	Variação	
			Nºs abs.	(%)
Eixo Berrini/Águas Espraiadas	37.810	54.126	16.316	43,2
Atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados às empresas	12.092	20.849	8.757	72,4
Comércio atacadista e varejista	9.527	14.289	4.762	50,0
Transporte, armazenagem e comunicações	966	3.440	2.474	256,1
Intermediação financeira	1.905	3.443	1.538	80,7
Alojamento e alimentação	3.503	5.009	1.506	43,0
Saúde e serviços sociais	750	1.895	1.145	152,7
Outras atividades de serviços coletivos, sociais e pessoais	2.731	2.972	241	8,8
Ensino	1.839	1.942	103	5,6
Administração pública, defesa e seguridade social	2	66	64	3200,0
Organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais	1	5	4	400,0
Sem classificação	4.494	216	-4.278	-95,3

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS/MTb), tabulação especial.

O expressivo lançamento de empreendimentos imobiliários de alto padrão, os chamados **edifícios inteligentes**, atraiu para a área da Berrini/Águas Espraiadas não apenas as sedes das grandes empresas, mas, também, um número importante de profissionais liberais e prestadores de serviços. O resultado disso foi a criação de um mercado potencial que explica o crescimento de empregos nas atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados às empresas.

Um outro produto da dinâmica formada pela valorização da área como centro de negócios foi a concentração de clientes com elevado poder de consumo puxando, com isso, o crescimento do Comércio. O número de empregos no setor comercial criados na área em foco é quase o dobro do gerado na Paulista e 3,5 vezes o número de empregos destruídos no Centro. Entretanto, cabe lembrar que a área da Berrini conta com a presença de grandes equipamentos comerciais nas proximidades do *Shopping Center Morumbi*, tradicional centro de compras da área.

Os bancos deslocaram parte dos seus departamentos para os modernos edifícios do eixo Berrini/Águas Espraiadas, notadamente aqueles com maior visibilidade para seus clientes, restando, para as áreas menos nobres, como o Centro, as seções administrativas e de apoio¹[14]. As instituições financeiras criaram 1.538 empregos, número ligeiramente inferior ao registrado na Paulista, mostrando a necessidade do setor em manter-se nas cercanias dos clientes preferenciais.

O eixo Berrini registrou expressivo aumento nas atividades de Transportes, Armazenamento e Telecomunicações (2.474 novos empregos). Destacaram-se os vinculados às telecomunicações, seguidos pelos das atividades auxiliares aos transportes. O aumento dos negócios naquela área da cidade e, conseqüentemente do número de consumidores em potencial, além de atrair os serviços ligados a alojamento e alimentação (1.506 empregos), também deslocou parte dos estabelecimentos do setor de saúde (1.145 empregos), notadamente clínicas e consultórios médicos.

Esse eixo também atraiu os ditos **serviços nobres**, ou seja, os usualmente identificados com o **dinamismo** e a **globalidade** da cidade. Entre 1996 e 2000, o contingente de empregados em firmas de publicidade aumentou na Berrini (542 novos empregados) e diminuiu na Paulista e no Centro (55 e 49 empregos eliminados, respectivamente). Quanto aos escritórios de arquitetura e engenharia, houve crescimento do emprego na Berrini e na Paulista (158 e 127 empregos, respectivamente) e decréscimo na área central (115 empregos destruídos). Embora não apresentem número relevante de empregos, vale citar que a presença de organismos internacionais ocorre apenas na Berrini e na Paulista.

EURE

Por fim, resta apenas acrescentar que o crescimento do emprego na área da Paulista e, sobretudo na da Berrini, deu-se primordialmente nos grandes estabelecimentos, enquanto, no Centro, houve decréscimo do número de empregados nessa categoria.

5. Considerações finais

A ascensão do pensamento liberal inaugurou uma nova etapa na história econômica, marcando a construção de consensos que colocaram de lado aspectos importantes da política governamental que, a despeito de suas limitações, contribuíram para a integração e o desenvolvimento da economia brasileira, com reflexos positivos para parcela expressiva da população. Os avanços das políticas sociais concedidos pelo governo militar ou conquistados no processo de redemocratização vêm sendo desmontados sistematicamente em nome da competitividade nacional e do saneamento das contas públicas, com a promessa de que a inserção vantajosa do país no mercado internacional seja capaz de recompensar os sacrifícios do presente.

A proposição de medidas não enquadradas no receituário dominante encontra barreiras quase intransponíveis diante da cristalização dos conceitos pró-mercado que alcançam praticamente todas as áreas da Ciências Humanas. Os inúmeros exemplos de fracasso dessas políticas no Brasil e na América Latina não foram suficientes para orientar a política econômica para bases diferentes.

O que impulsionou a realização desse trabalho foi, em primeiro lugar, mostrar como o pensamento liberal fortalece suas raízes na política governamental através do entrelaçamento de seus conceitos nas mais diferentes áreas de atuação do Estado, notadamente naquelas vinculadas à gestão urbana e ao mercado do trabalho. Estabelecidos os marcos conceituais, o passo seguinte foi questionar as políticas dessa natureza a partir de suas próprias referências. Ou seja, se de fato as medidas de requalificação das pessoas e dos lugares abrem a possibilidade de ampliação das oportunidades de trabalho, nada mais útil do que buscar os meios de medir tais benefícios. Esse foi o **espírito** que norteou a terceira parte desse trabalho que investigou a dinâmica do emprego em importantes áreas de negócios do município de São Paulo.

A análise da convergência das idéias presentes no planejamento urbano e nas políticas voltadas para o mercado de trabalho ressaltou que a inevitabilidade da globalização e a necessidade de inserção do país nesse novo contexto econômico são colocados, pelos liberais, como causas da premência da requalificação das pessoas e dos lugares e que isso abriria caminho para o aumento da atividade econômica e do nível de emprego. Na medida que o gestor urbano direciona esforços (e, sobretudo, recursos) para os sítios com maior potencial econômico seriam criadas as condições básicas de atração o capital produtivo. Os investimentos decorrentes espalhariam seus efeitos multiplicadores para o restante da cidade beneficiando não apenas os trabalhadores (e investidores) da área alvo, mas, também, o conjunto da população.

As críticas a esse raciocínio partem de diferentes frentes. Em primeiro lugar, os ganhos oferecidos pelo mercado financeiro tornaram o capital produtivo uma **mercadoria** rara. Isso significa que nem todos os lugares habilitados a receber investimentos (produtivos) serão premiados por seus esforços. O **leilão** de lugares cria oportunidades de redução dos custos do capital através do oferecimentos de benefícios fiscais e financeiros, pois, em muitos casos, as decisões sobre a localização estão previamente condicionadas por imperativos logísticos e de mercado.

Do lado do mercado de trabalho, os investimentos em requalificação levados a cabo pelo setor público apenas minimizam os gastos já realizados pelas famílias para esse fim. Ainda que tal prática possa contribuir para a elevação da produtividade do trabalho (sem ônus para o capital), a experiência recente tem reafirmado a tendência histórica de subaproveitamento da mão-de-obra. Mesmo num contexto de crescimento sistemático da economia, que não tem sido a realidade brasileira dos últimos 20 anos, não se pode esperar das políticas de requalificação mais do que um rearranjo da composição do contingente de ocupados.

EURE

Um rearranjo da ocupação foi precisamente o que ocorreu nas áreas estudadas na cidade de São Paulo em razão dos investimentos realizados no eixo Berrini/Águas Espreiadas. Entre 1996 e 2000, a criação de 16.316 empregos nessa última e de 8.137 empregos, na área da Paulista, se fez ao lado da eliminação de 8.317 empregos no Centro. Ainda que não se possa afirmar com precisão, há indícios de que parte dos negócios instalados no Centro e no entorno da Avenida Paulista tenham migrado para a Berrini, especialmente aqueles vinculados ao mercado financeiro para os quais estudos dão conta de uma certa divisão espacial do trabalho^{1[15]}.

Os empregos gerados no eixo Berrini/Águas Espreiadas, ainda que consideráveis quando comparados àqueles criados no conjunto do município, foram insuficientes para alterar o quadro de precariedade das condições de trabalho vigente em São Paulo. Não se pode negar, entretanto, que a panacéia *São Paulo cidade mundial* gerou oportunidades não desprezíveis de valorização do capital imobiliário (a reboque do financeiro) às custas do deslocamento de expressivo contingente populacional e, principalmente, da mobilização dos (escassos) recursos do poder público municipal. Soma-se a isso o fato de que a abertura de novas frentes de valorização imobiliária incentiva o subaproveitamento da infra-estrutura instalada em outras partes na cidade, notadamente na área central.

Até mesmo do ponto de vista do capital, a contabilidade dos efeitos positivos pode ser questionada. O ingrediente especulativo, inerente à natureza dos processos econômicos, pode ter superado as expectativas dos investidores da Berrini/Águas Espreiadas, ampliando a possibilidade que venha a ocorrer ajustes patrimoniais que impliquem em perdas para os detentores de ativos naquela área da cidade^{1[16]}.

É preciso também estar atento à real dimensão que a expressão **centralidade** costuma atribuir a estes projetos. Embora as ações do eixo Berrini/Águas Espreiadas não possam ser diretamente comparadas aos projetos de Barcelona ou de Lisboa (ainda que tais ícones sejam invocados), é inequívoco que a mobilização de recursos financeiros não foi desprezível. No entanto, do lado da geração de empregos, a área central, a despeito de seu desempenho negativo, continua reunindo parcela importante do emprego no Terciário paulistano, e o eixo Paulista/Paraíso, embora tenha recebido fluxo menos intenso de recursos, registrou desempenho favorável do emprego no período analisado.

As operações urbanas são um instrumento recente cujos efeitos sobre a cidade precisam ser melhor estudados. Embora se exclua a possibilidade de que tal mecanismo possa atuar num conjunto mais amplo de medidas de redução de desigualdades sociais e espaciais, não é razoável esperar que iniciativas pontuais do âmbito municipal sejam capazes de se contrapor às políticas de âmbito macroeconômico.

É preciso não apenas repensar o papel dos municípios nas relações com as demais esferas de governo, mas, sobretudo, desmitificar o contraponto **local x global** que mais tem servido para consolidar ações pontuais pró-mercado em diferentes áreas da atuação governamental –levando à apropriação dos benefícios para grupos restritos–, do que para modificar substancialmente a dinâmica do mercado de trabalho e as condições de vida da população.

1[2] Para uma análise da evolução do mercado de trabalho no Brasil, nas décadas de 1980 e 1990, ver Natal e Guedes (1996), Salm e Silva (1987) e Faria (1986), entre outros.

1[3] Sobre a experiência internacional ver Pochmann (1998).

1[4] URSPIIC Project: "Urban restructuring and social polarization in the city" (www.ifresi.univ-lille1.fr/PagesHTML/URSPIC).

1[5] Só como exemplo, os 9,9% da taxa de desemprego total da Região Metropolitana de São Paulo da conturbada segunda metade dos anos 80, quase deixam saudades quando comparadas ao patamar alcançado no final dos anos 90 (16,6% entre 1995-2000).

EURE

1[6] Ainda que sob controvérsias.

1[7] Sem falar na reforma trabalhista, cujas especulações iniciais apontam para mudanças na forma de representação (e financiamento) de patrões e empregados em troca de **alguma flexibilidade** nos direitos do trabalho.

1[8] O plano amostral da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), produzida pela Fundação Seade, não permite a desagregação de parte de suas informações para o Município de São Paulo. Entretanto, tendo em vista que este responde por cerca de 3/5 da PEA metropolitana é possível aferir, a partir da análise do conjunto da região, os traços gerais do comportamento do mercado de trabalho da capital paulista.

1[9] Nesse trabalho, a área denominada “entorno das marginais do Rio Pinheiros” compreende o quadrilátero formado pelas avenidas Águas Espraiadas, Luiz Carlos Berrini, Brigadeiro Faria Lima e Nações Unidas. Em outras passagens do texto esse espaço será identificado por Eixo Berrini/Águas Espraiadas, ou, simplesmente, Berrini. Ainda que o formato jurídico da Operação Urbana tenha sido modificado, ampliando sua margem atuação no período recente, esse instrumento já constava do Plano Diretor na gestão do prefeito Mário Covas (1982-1984).

1[10] Ainda que o formato jurídico da Operação Urbana tenha sido modificado, ampliando sua margem atuação no período recente, esse instrumento já constava do Plano Diretor na gestão do prefeito Mário Covas (1982-1984).

1[11] **Notas metodológicas.** A despeito da importância da RAIS como fonte de informação, alguns elementos precisam ser considerados: a) esse instrumento registra somente o emprego formalizado; b) não é incomum que haja imprecisões na classificação da atividade econômica dos estabelecimentos; e c) em alguns casos, sobretudo nos de estabelecimentos que são sedes de grandes empresas, ligados ao setor público ou ainda os da Construção Civil, não é raro que os empregados que atuam em outras localidades sejam registrados num único endereço, superdimensionando o nível de emprego de uma determinada região (ou município).

Visando minimizar as distorções apontadas e adequar as informações aos interesses desse trabalho, foram adotados os seguintes procedimentos metodológicos: a) foram selecionados somente os estabelecimentos pertencentes aos setores comercial e de Serviços, pois, dentre os classificados na Indústria, não havia como distinguir as unidades de produção das administrativas; e b) para minimizar as distorções decorrentes do superdimensionamento do nível de emprego, apontado no item “c” do parágrafo anterior, foram incluídos os estabelecimentos com até 249 empregados. A análise dos dados mostrou que os estabelecimentos com número superior de empregados, embora representem apenas 0,01% das unidades selecionadas, somavam 30,3% do total de empregos. Embora tal procedimento possa implicar na exclusão indevida de parte dos empregos das áreas analisadas, os desvios esperados tendem a ser menores caso tal procedimento não fosse adotado, uma vez que a maioria dos empregos está concentrada nos estabelecimentos selecionados (até 249 empregados).

1[12] Cujas origens estão no crescimento do desemprego, nas mudanças da composição da ocupação e no achatamento dos salários.

1[13] De acordo com a Associação Comercial do Estado de São Paulo, a média de requerimento de falências passou de 5.899 no quinquênio 1990-95, para 10.003 no período 1996-2000. Para maiores informações ver www.acsp.com.br.

1[14] Para maiores informações ver Nobre (2000).

1[15] Sobre a dinâmica imobiliária da área em torno da marginal Pinheiros ver Nobre (2000)

EURE

1[16] A edição de 28 de agosto de 2002 do jornal *O Estado de São Paulo*, chamava a atenção de que o preço médio dos aluguéis da área da Berrini diminuiu cerca de 40% nos últimos dois anos. Enquanto no início de 2000 o preço médio do aluguel situava-se entre de R\$ 60,00 a R\$ 70,00, por metro quadrado, em 2002, esses valores reduziram-se a faixa de R\$ 35,00 a R\$ 40,00, o metro quadrado.

6. Referências bibliográficas

Andrade, T.A. e R.V. Serra (orgs.) (2001). *Cidades médias brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA.

Borja, J. e M. Castells (1997). "Planes estratégicos y proyectos metropolitanos". *Cadernos Ippur*, 11, 1-2.

Castro, N.A. e C.S. Dedecca (1998). *A ocupação na América Latina: tempos mais duros*. Rio de Janeiro: Alast.

Dedecca, C.S. e P. Montagner (1996). "Crise econômica e desempenho do terciário". *São Paulo em Perspectiva*, 6, 3.

Faria, W. (1986). "Mudanças na composição do emprego e nas estruturas das ocupacionais". Bacha, E. (org.), *A transição incompleta. O Brasil desde 1945*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Fix, M. (2000). *Parceiros da exclusão*. São Paulo: Boitempo.

Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados SEADE (2001). *Pesquisa de emprego e desemprego (PED)*. São Paulo: Seade.

Natal, J.L.A. e C.A.M. Guedes (1996). "O mundo do trabalho brasileiro em perspectiva histórica". *Revista Economia-Ensaio*, 10, 2.

Nobre, E.A.C. (2000). "Reestruturação econômica e território: expansão recente do terciário na marginal do Rio Pinheiros". Tese para obtenção do título de Doutor em Planejamento Urbano. São Paulo: FAU/USP.

Piccini, A. (1997). "Cortiços e reestruturação do centro urbano de São Paulo. Habitação e instrumentos urbanístico". Dissertação para obtenção do título de mestre. São Paulo: Escola Politécnica da Universidade de São Paulo-Epusp, Departamento de Engenharia de Construção Civil-Pcc.

Pochmann, M. (1998). "As políticas de geração de emprego e renda: experiências internacionais recentes". De Oliveira, M.A. (org.), *Reforma do Estado & políticas de emprego no Brasil*. Campinas: Unicamp/IE.

Rifkin, J. (1995). *O fim dos empregos: o declínio inevitável dos níveis dos empregos e a redução da força global de trabalho*. São Paulo: Makron Books.

Salm, C. e L.C.E. Silva (1987). "Industrialização e integração do mercado de trabalho brasileiro". Texto para discussão N° 126. Rio de Janeiro: Instituto de Economia Industrial, IEI/UFRJ.

Sánchez, F. (1999). "Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes". *Estudos Urbanos Regionais*. São Paulo: Anpur.

Sánchez, F. e R. Moura (1999). "Cidades-modelo: espelhos de virtude ou reprodução do mesmo?" *Cadernos Ippur*, 13, 2.

EURE

Schumpeter, J.A. (1988). *A teoria do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Nova Cultural.

Singer, P. (1968). *Desenvolvimento econômico e evolução urbana: análise da evolução econômica de São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife*. São Paulo: Editora Nacional/Editora USP.

Swyngedouw, E., F. Moulaert e A. Rodriguez (1999). *Large scale urban development projects: a challenge to urban policy in European cities* (mimeo).