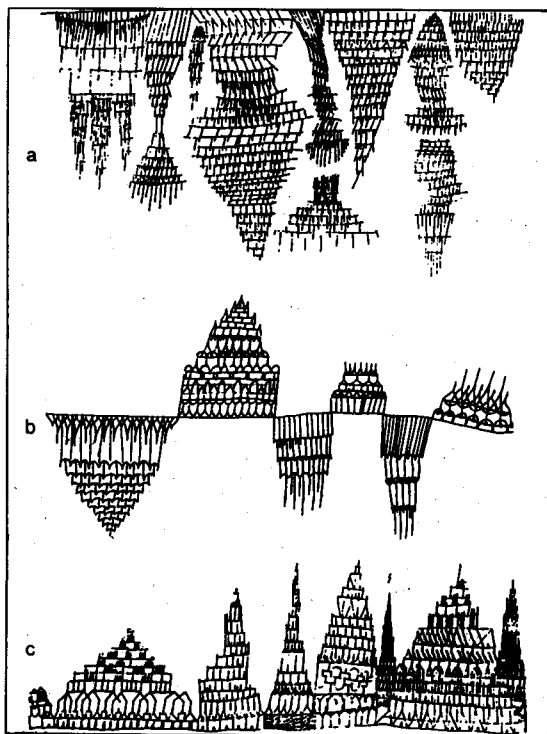


NOVAS E VELHAS LEGITIMIDADES NA REESTRUTURAÇÃO DO TERRITÓRIO



ANAIIS DO IVº ENCONTRO NACIONAL
DA ANPUR

Salvador, maio 1991

ANPUR

ASSOCIAÇÃO NACIONAL
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

NOVAS E VELHAS LEGITIMIDADES NA REESTRUTURAÇÃO DO TERRITÓRIO

**ANAIS DO IVº ENCONTRO NACIONAL
DA ANPUR.**

Salvador, maio 1991

Coordenação editorial: Marco Aurélio A. de Filgueiras Gomes

Apoio editorial: Ana Fernandes

Ficha catalográfica: Gilda I. Sentos Sé de Carvalho

Mariêta B. Pereira da Silva

Lay-out da capa: Marco Aurélio A. de Filgueiras Gomes

Ilustração da capa: Paul Klee. A cidade das catedrais. 1927

Digitação: Claudio Graça

Iraildes Santos da Silva

Editoração Eletrônica: Claudio Graça

Revisão: Maria Célia Rocha

Impressão: Comercial Gráfica Reunida Editora Ltda

Apoio institucional: Mestrado em Arquitetura e Urbanismo

Faculdade de Arquitetura/UFBa

Encontro Nacional da ANPUR, 4, 28-31 de maio de 1991

Velhas e Novas Legitimidades na Reestruturação do Território: Anais.
Organizados por Marco Aurélio A. de Filgueiras Gomes. Salvador: ANPUR;
UFBa. Faculdade de Arquitetura. Mestrado em Arquitetura e Urbanismo,
1993.

671 p.

1. Planejamento urbano. 2. Planejamento regional.

CDU 711.1/2

ANPUR

Av. Prof. Lineu Prestes, 338

(Prédio da Geografia e História)

Cidade Universitária

CEP 05508 - São Paulo/ SP

BRASIL

UFBa

Faculdade de Arquitetura

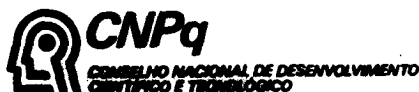
Mestrado em Arquitetura e Urbanismo

Rua Caetano Moura, 121

CEP 40.210 - Salvador/ Ba

BRASIL

Financiamento destes Anais:



ANPUR

ASSOCIAÇÃO NACIONAL
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

ANAIIS DO IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Salvador, maio 1991

DIRETORIA 1989/1991

Presidente:

Celso M. Lamparelli (USP)

Secretário-Executivo

Philip O.M. Gunn (USP)

Diretores:

Marcus André B.C.de Melo (UFPe)

Rainer Randolph (UFRJ)

Ricardo L. Farret (UnB)

Conselho Fiscal:

Ivone Salgado (NERU)

Mário V. Costa (UFMG)

Moema de C. Debiagi (UFRJ)

DIRETORIA 1991/1993

Presidente:

Milton Santos (USP)

Secretária-Executiva:

Maria Adélia A. de Souza (USP)

Diretores:

Ana Clara T. Ribeiro (UFRJ)

Marco Aurélio A.de F.Gomes (UFBa)

Wrana Panizzi (UFRS)

Conselho Fiscal:

Circe Monteiro (UFPe)

Cristina Gobbi (UnB)

Roberto Smith (UFPe)

COMISSÃO ORGANIZADORA DO ENCONTRO:

Professores Ana Fernandes, José Antonio Gomes de Pinho, Marco Aurélio A. de Filgueiras Gomes, Milton Santos Filho, Paulo Penteado e Tânia Fischer.

APOIO E PATROCÍNIO:

CNPq

FAPESP

Mestrado em Administração Pública/UFBa

Mestrado em Arquitetura e Urbanismo/UFBa

SECRET

CONFIDENTIAL - SECURITY INFORMATION

CONFIDENTIAL - SECURITY INFORMATION

CONFIDENTIAL - SECURITY INFORMATION

CONFIDENTIAL - SECURITY INFORMATION

CONFIDENTIAL - SECURITY INFORMATION

CONFIDENTIAL - SECURITY INFORMATION

CONFIDENTIAL - SECURITY INFORMATION

CONFIDENTIAL - SECURITY INFORMATION

CONFIDENTIAL - SECURITY INFORMATION

CONFIDENTIAL - SECURITY INFORMATION

CONFIDENTIAL - SECURITY INFORMATION

CONFIDENTIAL - SECURITY INFORMATION

CONFIDENTIAL - SECURITY INFORMATION

CONFIDENTIAL - SECURITY INFORMATION

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

É com grande prazer que damos a público trabalhos apresentados durante o IV Encontro Nacional da ANPUR (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional). Esses estudos, provenientes dos diversos centros e das diversas regiões do país, cobrem um vasto espectro de questões, tratadas sob os mais diversos ângulos. Tanto os problemas de análise da realidade quanto os da intervenção sobre ela mereceram a atenção dos participantes. Indagações teóricas e metodológicas compareceram ao lado de temas empíricos e as questões de atualidade não afastaram as preocupações históricas.

Nesse sentido, e de um modo geral, esse Encontro foi bem representativo do que, no Brasil, vem sendo estudado na área da análise urbana e regional e no respectivo planejamento. Essa foi uma boa oportunidade para dar a conhecer, debater e avaliar o resultado de um esforço já considerável e ganhar fôlego para novos avanços. Ainda que a conjuntura, nos últimos anos, tenha sido adversa para a vida acadêmica e a prática do planejamento, a tarefa de entender a realidade e a busca das categorias explicativas mais adequadas não foi interrompida.

Esse Encontro foi um êxito para a diretoria 1989-1991 da ANPUR, sobretudo na pessoa de Celso Lamparelli e Philip Gunn, para os organizadores locais, à frente dos quais se encontravam Ana Fernandes, Marco Aurélio A. de F. Gomes, Tânia Fischer, José Antonio G. Pinho, Paulo Penteado e Milton Santos Filho, a quem o certame deveu tanto de seu primoroso desempenho e para a Associação como um todo, pela numerosa comparencia, pela qualidade dos trabalhos apresentados, pelo interesse e seriedade dos participantes, o que permitiu um máximo de rendimento intelectual num clima de camaradagem e descontração. Os estudos que a seguir se vão ler são o melhor testemunho do nível alcançado.

Milton Santos
Presidente da ANPUR

Í N D I C E

CONFERÊNCIAS

SAVOIRS ET PROJETS SUR LA VILLE ET LA REGION: UN TEMPS DE CRISE?	
Christian Topalov	13
CRISE DO CONHECIMENTO E NOVAS FORMAS DE PENSAR O ESPAÇO	
Bertha K. Becker	29
POR UM NOVO PLANEJAMENTO URBANO-REGIONAL	
Milton Santos	35

SESSÃO 1: TRANSFORMAÇÕES DA GESTÃO URBANA E REGIONAL

Gestão Urbana

TEORIA, PESQUISA, PROBLEMAS E PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL	
Geraldo Magela Costa	43
PODER LOCAL: UM TEMA EM ANÁLISE	
Tânia Fischer	55
REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR: GESTÃO DO TERRITÓRIO	
VERSUS ESTRUTURAS DE SOLIDARIEDADE E AUTORIDADE	
Antonio Carlos de Medeiros e Celina Maria de Souza	65
SOLIDARIEDADE E GESTÃO TERRITORIAL: INDAGAÇÕES SOBRE A	
ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS NO BRASIL	
Rainer Randolph, Carmem B. Silveira e Elizete Menegat	77
DOS ASSESSORES DE EXECUTIVO AOS ASSESSORES POPULARES, OU	
QUANDO O SABER NÃO É SÓ O SABER-FAZER ESTATAL	
Enio Laprovitera da Motta	89

Habitação & Plano Diretor

ESTADO E MERCADO: A CONSTRUÇÃO SOCIAL DA AGENDA DO ESTADO	
NA ESFERA DA HABITAÇÃO, 1930-1990	
Marcus André B. C. de Melo	103
RECONSTRUINDO UTOPIAS PERDIDAS: OS MUTIRÕES	
AUTOGERIDOS EM SÃO PAULO	
Nabil Georges Bonduki	113
DIFICULDADES E LIMITES DA PARTICIPAÇÃO NA ELABORAÇÃO	
DO PLANO DIRETOR DO RECIFE	
Jan Bitoun	121
CIDADANIA, IDENTIDADE E GESTÃO URBANA:	
REFLEXÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA DE IPATINGA	
Ana Maria Schmidt e Heloisa Soares de Moura Costa	129

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

RIO DE JANEIRO: O PLANO DA CIDADE

Tamara Tania Cohen Egler e Vera Rezende	141
-----------------------------------------------	-----

SESSÃO 2: REESTRUTURAÇÃO DO TERRITÓRIO E PERSPECTIVAS REGIONAIS

Territorialização dos Grandes Projetos

A INSERÇÃO REGIONAL DOS GRANDES APROVEITAMENTOS HIDRELÉTRICOS - UMA DISCUSSÃO DAS POSIÇÕES EMERGENTES NO SETOR ELÉTRICO

Carlos B. Vainer	153
------------------------	-----

OS GRANDES PROJETOS PETROQUÍMICOS NO BRASIL - DOS PLANOS NACIONAIS ATÉ A PRIVATIZAÇÃO

Philip Gunn	163
-------------------	-----

FOZ DO IGUAÇU: ENSAIO SOBRE A FORMAÇÃO DE UM COMPLEXO TURÍSTICO-EXPORTADOR

Cassio Frederico Camargo Rolim	175
--------------------------------------	-----

IMPACTOS SOBRE MERCADO DE TRABALHO E INFRA-ESTRUTURA DA IMPLANTAÇÃO DE USINA TERMOELÉTRICA NA REGIÃO DE CAMPINAS-SP

Luis Ablas, Carlos Roberto Azzoni e Antonio Evaldo Comune	185
-----------------------------------------------------------------	-----

TRANSFORMAÇÕES TECNOECOLÓGICAS E REPRODUÇÃO ECONÔ- MICO-SOCIAL, UM NOVO PATAMAR DE CONTROLE DO TERRITÓRIO PELO GRUPO SADIA EM CONCÓRDIA - SC: O PLANO DIRETOR RURAL/ PROJETO XXI E A ZONA INDUSTRIAL EXCLUSIVA

Harrysson Luiz da Silva	201
-------------------------------	-----

Novos Recortes da Regionalização

REGIONALIZAÇÃO: PROBLEMAS DE MÉTODO

Lena Lavinas e Maria Regina Nabuco	211
------------------------------------------	-----

MODERNIZAÇÃO E CONFLITO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Frederico Guilherme Bandeira de Araújo	221
----------------------------------------------	-----

NOVAS TECNOLOGIAS DE COMUNICAÇÃO E VELHAS DESIGUALDADES REGIONAIS

Tamara Benakouche	229
-------------------------	-----

PRODUÇÃO FLEXÍVEL E PLANEJAMENTO TERRITORIAL

Hermes M. Tavares	239
-------------------------	-----

IMPACTO AMBIENTAL EM ESCALA REGIONAL: A AMAZÔNIA

Haroldo da Gama Torres	251
------------------------------	-----

SESSÃO 3: PROCESSOS DE URBANIZAÇÃO E NOVAS REDES URBANAS

Nova Territorialidade e Macrourbanização: desafios conceituais

ESPAÇO HERDADO E ESPAÇO PROJETADO: AS MEDIAÇÕES REGIONAIS E LOCAIS

Franklin Dias Coelho	265
----------------------------	-----

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

A DICOTOMIA REGIONAL E AS FORMAÇÕES URBANAS NO RIO GRANDE DO SUL

Celia Ferraz de Souza e Carlos Renato Siqueira Gomes	277
REDUTOS DE CLASSE MÉDIA, UMA TENDÊNCIA DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA	
Fany Davidovich	291
ALGUMAS EVIDÊNCIAS SOBRE A URBANIZAÇÃO PAULISTA NOS ANOS 80	
Ulysses Cidade Semeghini	299

Metrópoles em Mutação: Escalas como Instrumento da Observação Crítica

IMPACTO DA DESCENTRALIZAÇÃO ECONÔMICA DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO NA ESTRUTURAÇÃO DO ESPAÇO NACIONAL	
Sueli Ramos Schiffer	311
PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA URBANIZAÇÃO GAÚCHA NO PERÍODO RECENTE	
Naia Oliveira e Tanya Barcellos	321
URBANIZAÇÃO E MIGRAÇÃO: CONFIGURAÇÃO E CARACTERÍSTICAS DA REDE URBANA NO ESTADO DE SÃO PAULO	
Lúcia M. M. Bógus e Rosana Baeninger	337
BRASÍLIA E SUA PERIFERIA: A CONSTRUÇÃO INJUSTA DO ESPAÇO URBANO	
Aldo Paviani	347

SESSÃO 4: DINÂMICA INTRA-URBANA

Processos Recentes na Dinâmica Urbana

SETOR TERCIÁRIO NO BRASIL: ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE O PERÍODO 1970-1989

Wilson Cano e Ulysses C. Semeghini	361
DINÂMICA INTRA-URBANA - A PRETENDIDA IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL NO DISTRITO FEDERAL	
Aldo Paviani e Márcio Cavalcante	375
REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO: EXPANSÃO E HETEROGENEIDADE	
Lilia Montali	385
O NOVO PADRÃO DE OCUPAÇÃO E A CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO DA CIDADE DO RECIFE: 1970-1980	
Sílvio Mendes Zancheti e Virgínia Pontual	397
A ESTRUTURA RESIDENCIAL INTRA-URBANA NA CIDADE SOCIALISTA	
Ricardo Farret	409

Habitação e Mercado Imobiliário na Expansão Urbana

TÓPICOS DE REFLEXÃO PARA UMA PESQUISA SOBRE O MERCADO IMOBILIÁRIO

Fábio Sá Earp e Fania Fridman	423
ESTADO: DO "OLIMPO" AO "LIMBO"	
RELAÇÕES ESTADO-CAPITAL IMOBILIÁRIO EM SALVADOR	
Jose Antonio Gomes de Pinho	429
OS INCORPORADORES DE PORTE MÉDIO NO RIO DE JANEIRO	
Gracira de Loreto Resem da Silveira	441
REVISITANDO AS RELAÇÕES ENTRE A POLÍTICA HABITACIONAL (SFH) E O MERCADO IMOBILIÁRIO	
Martin O. Smolka	449
"ALUGUEL DE PISO" - CASA PRÓPRIA EM TERRA ALHEIA	
Neiva Otero Schäffer	459

SESSÃO 5: ESTRUTURAÇÃO HISTÓRICA DAS CIDADES

Elementos da História da Habitação: Lógicas versus Materialidades?

A FORMAÇÃO DO CAPITAL DE INCORPORAÇÃO: TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA HABITAÇÃO NO RIO DE JANEIRO

Luíz Cesar de Queiroz Ribeiro	471
SOBRE AS ORIGENS DA FAVELA	
Mauricio Abreu e Lilian F. Vaz	481
INVASÕES E INTERVENÇÕES NA DINÂMICA DA ESTRUTURAÇÃO URBANA EM SALVADOR	
Angela Maria Gordilho Souza	493
O GERME DA LEI URBANA E A HIGIENE DA CASA (E) DO OPERÁRIO	
José Tavares Correia de Lira	505
1930: A EXPERIÊNCIA URBANA DE FORD NA AMAZÔNIA	
Yara Vicentini	521

Processo Histórico de Modernização das Cidades: A Construção de um Objeto

FORMAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DA REPARTIÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS DE PERNAMBUCO (1836-1844)

Silvio M. Zanchetti	531
A CONCEPÇÃO DE CIDADE E DE PAPEL DO ESTADO PARA OS URBANISTAS PAULISTAS NO INÍCIO DO SÉCULO	
Maria Cristina da Silva Leme	543
A REFORMA URBANA NO BAIRRO DO RECIFE NO INÍCIO DO SÉCULO: INTERVENÇÃO PÚBLICA OU PRIVADA?	
Cátia Wanderley Lubambo	553

O PLANO DE SATURNINO DE BRITO PARA SANTOS E A CONSTRUÇÃO DA CIDADE MODERNA NO BRASIL	
Carlos Roberto Monteiro de Andrade	565
FORMA URBANA: IDEALIZAÇÃO, "MYTHOS" E "LOGOS"	
Heliodório Sampaio	575

SESSÃO 6: TEMAS EMERGENTES

O Estado e a Redemocratização: Desafios da Análise Conjuntural

MODERNIZAÇÃO A QUALQUER PREÇO	
Rosélia Piquet	589
INFRA-ESTRUTURA URBANA, PRIVATIZAÇÃO E REGULAÇÃO PÚBLICA: LIMITES DO MERCADO	
Ricardo Toledo Silva	599
ASSENTAMENTOS POPULARES DO RECIFE: TRANSFORMAÇÃO RECENTE DA SITUAÇÃO FUNDIÁRIA E JURÍDICA	
Maria Ângela de Almeida e Souza	611
O DIREITO INSURGENTE	
Eduardo G. Carvalho	625

Os Novos Desafios: Meio Ambiente e Mudanças Tecnológicas

MEIO AMBIENTE URBANO: VELHAS DICOTOMIAS E NOVAS PERSPECTIVAS DE ANÁLISE	
Regina Pacheco, Maria Rita Loureiro, Henrique Finger mann,	
Helena Kerr do Amaral, Sílvia MacDowell	631
O MEIO AMBIENTE COMO FORMA ESPECÍFICA DE ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL: ELEMENTOS PARA UMA DISCUSSÃO	
Rainer Randolph e Eliane Bessa	637
EFEITOS ESPECIAIS DA AUTOMAÇÃO BANCÁRIA: CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES	
Moema Castro Debiagi e Otilia Beatriz Kroeff Carrion	651
CIDADE E TECNOLOGIA NA PÓS-MODERNIDADE	
Ester Limonad	659

Conferências

SAVOIRS ET PROJETS SUR LA VILLE ET LA REGION: UN TEMPS DE CRISE ?

Christian Topalov

Le titre de cet exposé utilise le terme de "crise". C'est une suggestion des organisateurs de votre congrès, c'est aussi une commodité que j'ai volontiers adoptée pour faire croire que je vais parler d'un sujet important.

Il faut pourtant admettre une évidence sans cesse renouvelée et sans cesse oubliée. Depuis longtemps, chaque époque a besoin de se penser, ou du moins ceux qui font profession de produire des idées ont besoin de penser leur époque, comme radicalement nouvelle. Nous sommes toujours dans le "sans précédent". De façon plus ou moins permanente, nous vivons un tournant. Métaphore dangereuse, car la géométrie suggère qu'à la longue, ou on fait des zig-zags ou on finit par tourner en rond.

Une des formes de cette représentation du présent comme jamais vu s'exprime dans le vocabulaire de la "crise": un ordre des choses que l'on connaît, ou croit connaître, et donc un ordre des mots, se défait, sans que les traits de l'ordre qui suivra soient encore lisibles. Il y a donc urgence à penser le nouveau, et à écouter ceux qui sont payés pour ça. Ce sont là deux demandes insistantes des producteurs de représentations savantes, liées à la fois à leur position vis-à-vis du reste de la société, et aux concurrences intellectuelles, aux processus de formation et de contestation des légitimités à l'intérieur du champ social qu'ils constituent.

La notion de "crise urbaine" me semble être une illustration frappante de ce phénomène. Aujourd'hui, il y a crise urbaine parce qu'il y a crise économique, il y a dix ou quinze ans parce qu'il y avait "crise de croissance". La Grande Dépression des années 1880 avait fait naître une science de la "dégénérescence urbaine" en Angleterre, et les "roaring twenties" une étude critique de l'aberration des "villes dinosaures" aux Etats Unis. A chaque étape, les spécialistes de la ville et du territoire peuvent en effet mobiliser sans risque la terminologie de la "crise" pour énoncer l'urgence d'une "question urbaine".

Ces remarques introductives ont un but très simple: indiquer l'objet et la méthode de cet exposé. Je ne veux pas dire qu'il n'y ait pas aujourd'hui à nouveau, ou sous des formes nouvelles, une "crise" de la ville ou du territoire. Là-dessus, on peut discuter, et ce congrès ne manquera pas de le faire. Je voudrais simplement suggérer qu'en le faisant, nous gardions la mémoire des discours passés de nos disciplines et que, si nous devons nous répéter un peu, au moins nous le sachions. C'est aussi à cela que peut servir l'histoire. Mon propos ce soir est donc limité. Il n'est pas d'engager un débat sur la crise dans la société, mais sur la crise éventuelle de notre petite société de producteurs de représentations savantes sur la ville et le territoire, bref sur la crise de nos savoirs.

Cette crise-là, il me semble qu'elle existe bel et bien. Pour une fois, la mise en scène du drame assurée par l'usage du terme de "crise" n'est pas tout à fait inadéquate. Car ce qui se défait aujourd'hui, ce ne sont pas simplement les modes intellectuelles d'hier, c'est une construction historique très ancienne du rapport entre savoirs et pouvoirs dans les domaines

qui nous intéressent. C'est, je crois, dans une temporalité longue qu'il faut se placer pour mesurer l'ampleur des changements en cours: un siècle, peut-être plus.

Avec des variantes infinies, au travers de controverses multiples, nos disciplines et leurs paradigmes se sont édifiés sur un socle commun: le lien intime entre le discours savant et le progrès social, entre des savoirs sur la ville ou le territoire et un projet progressiste de rationalisation. Je crois que c'est ce lien qui est en train de se dissoudre, et donc le socle de toute la construction de s'effriter.

Quitte à être un peu emphatique, je dirais que tout se passe comme si une longue période historique était en train de s'achever. L'offensive pratique et intellectuelle des forces de ce qu'on appelle le "marché" a entrepris en effet de détruire, pierre après pierre, une maison qui comprenait beaucoup de demeures. Parmi ses constructeurs et ses habitants, il y a ceux qui, depuis les dernières décennies du XIXe siècle font métier de déchiffrer l'ordre caché sous le désordre urbain et d'appeler à une intervention consciente de la société sur le cours "naturel" des choses.

De ce point de vue, toute une série de courants intellectuels qui se posaient hier encore en adversaires irréductibles se trouvent simultanément déstabilisés. Leur commune mauvaise fortune suggère que les frères ennemis appartenaient bien à la même famille.

C'est ce que je voudrais montrer maintenant, d'abord en soulignant le rapport étroit entre la science urbaine et le projet d'un ordre spatial, ensuite en développant deux dimensions majeures de ce dernier comme ordre productif et comme ordre politique, enfin en évoquant quelque unes des stratégies sociales et intellectuelles qui étaient à la disposition des spécialistes que nous sommes pour réaliser le projet qui fonde nos savoirs. La question sera alors de savoir ce qui nous reste aujourd'hui.

1. Science urbaine et ordre spatial

Ce n'est pas d'hier, ni d'avant-hier, que la ville est devenue objet de science. Laissons de côté la longue période où, depuis la seconde moitié du XVIIIe siècle, des savoirs partiels se constituent sur les sociétés urbaines avec la statistique sanitaire, l'épidémiologie, la criminologie environnementaliste, l'observation systématique des taudis et de leurs populations. Prenons seulement pour point de départ l'émergence de savoirs sur la ville comme objet global, comme organisme ou, pour utiliser un vocabulaire un peu anachronique, comme système.

Il y a des précurseurs, parmi lesquels Cerdà, dont la *Teoria general de la urbanizacion* est publiée en 1867. Mais le moment décisif est postérieur: ce sont les années 1900-1910, au cours desquelles apparaissent simultanément en Grande Bretagne la "city survey" et le "town planning", en France la "science des villes" et l'"urbanisme", aux Etats Unis le "city planning", qui précède d'une dizaine d'années à peine la "human ecology".

Ce qui marque dès l'origine ces disciplines c'est la recherche d'un ordre caché sous le désordre apparent en même temps que la définition des moyens de remédier à ce désordre.

Écoutons les auteurs du Regional Plan of New York, première entreprise d'étude systématique d'une grande métropole lancée en 1921 sous les auspices de la Russell Sage Foundation.

[...] Pour l'observateur superficiel, l'affectation du sol à ses divers usages semble avoir été faite par le Chapelier Fou au thé d'Alice. Certains des gens les plus pauvres vivent dans des taudis bien situés sur des terrains de grande valeur. [...] A deux pas de la Bourse, l'air est plein de l'arôme des brûleries de café, à une centaine de mètres de Times Square, de la puanteur des abattoirs. [...] Une telle situation est un outrage au sens de l'ordre. Tout paraît être au mauvais endroit. On a envie de ranger ce bric-à-brac et de mettre les choses à leur place¹.

Deux remarques sur ce petit texte, dont on pourrait trouver ailleurs et à divers moments des dizaines d'exemplaires.

D'abord, la science des villes naît d'une irritation, qui donne lieu à l'énoncé fondateur d'une "question urbaine": quelle que soit la façon dont est caractérisé le mal dont la science devra s'occuper, il s'agira toujours de remettre les choses à leur place. En d'autres termes d'instaurer un ordre spatial nouveau, moyen et résultat d'un ordre social nouveau.

Ensuite, les termes mêmes dans lesquels la réalité est analysée, ou tout simplement décrite, désignent implicitement, comme en creux, un modèle de cet ordre à faire naître. Le désordre est l'image inversée d'un ordre caché qui est encore potentiel et que la science urbaine et une politique expérimentale doivent rendre actuel.

Patrick Geddes, le biologiste autodidacte auteur de *Cities in Evolution*, l'un des principaux inspirateurs de Lewis Mumford, dit cela très bien dans un exposé de 1905 devant la Sociological Society de Londres: "[...] pour seulement percevoir ce qui est anormal, encore plus pour y porter remède, nous devons connaître quelque chose du cours normal de l'évolution"².

Dans un autre vocabulaire et près de trois-quarts de siècle plus tard ont peu lire sous la plume de Manuel Castells, à cette époque grand révolutionnaire: "Le travail théorique accompli [...] permet une reformulation des questions posées dans une perspective qui voudrait aider à créer les conditions de leur traitement scientifique et de leur dépassement social, au moyen d'une pratique politique juste"³.

¹ Committee of the Regional Plan of New York and Its Environs, *Regional Survey of New York and Its Environs*, New York: Regional Plan of New York and Its Environs, v.1, 1929, p. 31.

[...] The assignment of the land to the various uses seems to the superficial observer to have been made by the Mad Hatter at Alice's tea party. Some of the poorest people live in conveniently located slums on high-priced land. [...] A stone's throw from the stock exchange the air is filled with the aroma of roasting coffee; a few hundred feet from Times Square with the stench of slaughter-houses. [...] Such a situation outrages one's sense of order. Everything seems misplaced. One yearns to rearrange the hodge-podge and to put things where they belong.

² Patrick Geddes, "Civics: As Concrete and Applied Sociology. Part II", *Sociological Papers*, vol. 2, 1906, p. 95.

[...] even to recognise, much less treat, the abnormal, we must know something of the normal course of evolution.

³ Manuel Castells, *La question urbaine*, Paris, François Maspero, 1972, p. 440.

Ces deux textes me semblent reposer sur un socle épistémologique commun: une représentation du progrès et de la méthode pratique qui y conduit définit les catégories fondamentales de l'analyse scientifique. C'est toute la différence et toute la ressemblance entre la science progressiste moderne et l'utopie.

Contrairement aux utopistes, les scientifiques savent que le social naît du social et que l'action doit obéir aux lois de la réalité si elle veut permettre de changer celle-ci. Mais, comme les utopistes, les savants forgent des catégories de description et d'analyse - et en particulier de causalité- qui permettent de représenter la réalité actuelle dans son rapport nécessaire avec ce qu'on veut la voir devenir. En d'autres termes, les modèles d'intelligibilité sont en rapport étroit avec un modèle de société.

Je crois que l'on peut montrer, dans le détail, que ce lien intime entre moment cognitif et moment pratique est constitutif de nos disciplines. Il permet de rendre compte historiquement de la variabilité de leurs frontières selon les époques et les pays, celle de leurs paradigmes aussi bien que de leurs instruments opératoires, depuis les techniques d'enquête de terrain jusqu'aux catégories statistiques.

Si cette proposition a un sens, alors l'opposition s'efface entre Science et Idéologie, entre recherche fondamentale et recherche appliquée, entre épistémologie et histoire des disciplines. Ou plutôt, ces dichotomies, qui sont réelles puisqu'elles sont énoncées par des acteurs, peuvent elles mêmes devenir l'objet d'une histoire sociale.

J'ai parlé de modèle de société, voire d'utopie fondatrice, qui serait à la base même des catégories de la pratique scientifique. Ce vocabulaire peut prêter à confusion. Le modèle en question, en effet, ne tombe pas du ciel, il n'est pas arbitraire et ne relève pas d'une pure histoire des idées. Il relève de l'histoire sociale de la production des représentations savantes et, en particulier, de l'histoire du monde savant lui-même et de ses relations avec la société. C'est avec cette hypothèse que je retrouve la "science de la ville", et que je voudrais interroger à la fois nos origines et la source de tous nos bonheurs et de tous nos ennuis.

Lorsqu'elle se constitue au début du siècle, la science urbaine est d'emblée liée à une pratique, l'urbanisme de plan. Elle lui fournit sa légitimité, ses concepts, sa méthodologie, ses spécialistes. Grâce à cette discipline nouvelle qu'ils sont en train d'inventer, les pères fondateurs s'émancipent des professions dont ils sont issus et où ils avaient en général un statut subordonné: médecins devenus inspecteurs sanitaires, ingénieurs employés par les municipalités, architectes formés sur le tas ou dépourvus des relations qui assurent une clientèle, travailleurs sociaux.

Mais en même temps, ils conservent leurs liens originels avec le milieu plus large où ils ont été formés et dont ils font partie, celui des réformateurs sociaux. Il ne suffit pas en effet de revendiquer une légitimité scientifique, il faut aussi gagner une légitimité sociale, et celle-ci leur sera accordée par les groupes dominants qui s'efforcent de définir les voies d'un nouvel ordre social, plus productif et moins conflictuel. N'oublions pas que le titre originel du livre de Howard, *Garden Cities of Tomorrow*, réédité en 1902, était en 1898: *Tomorrow. A Peaceful Path to Real Reform*.

Les rapports entre les nouveaux spécialistes de la ville et les milieux réformateurs ne sont pas dépourvus de tensions. Les candidats à la professionnalisation veulent se libérer de la tutelle étroite dans laquelle les tenaient généralement jusque là leurs "patrons" de la bourgeoisie éclairée. Ils inventent un métier qui consiste à faire naître un objet de science et de pratique, la ville comme totalité, et d'y appliquer des moyens rationnels d'analyse et d'intervention. Bien que la plupart d'entre eux soient très prudents, ils sont inévitablement conduits à entrer en conflit avec certains intérêts en place, y compris économiques - par exemple une partie des propriétaires immobiliers rentiers ou les compagnies de services urbains.

Dans de nombreux pays, cette stratégie d'autonomisation est conduite dans un contexte où les compétences des administrations locales et centrales en matière d'aménagement urbain se développent. Tout naturellement, et généralement sans a priori dogmatique sur le rôle de l'Etat, une bonne partie des hommes de la science urbaine deviennent des administrateurs ou des experts au service des appareils gouvernementaux. Ce mouvement connaît des moments d'accélération spectaculaire au cours de la Première Guerre Mondiale, de la dépression des années 1930, puis de la Seconde Guerre et de la reconstruction qui la suit.

Le paradigme de cette nouvelle science urbaine tient en quelques propositions.

1) La ville peut devenir un facteur de progrès. Pour le discours dominant du dernier quart du XIXe siècle, elle était un mal en soi. C'est précisément parce qu'on croit désormais disposer des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser l'urbanisation que ce changement de perspective est possible. Le développement urbain est analysé comme celui d'une série de fonctions. Chacune d'elles répond à un besoin de l'individu ou de la collectivité, que ce besoin soit ou non perçu par les populations (comme celui d'habitations salubres) ou par les administrateurs municipaux (comme celui de systèmes rationnels de transports). Les fonctions urbaines étant l'affaire de la science, elles sont objectives et peuvent être traduites en normes (standards).

2) La ville est un organisme, ou un système, où le bon fonctionnement des éléments, dépend du bon fonctionnement de l'ensemble, et réciproquement. La science des villes a pour objet ce système, l'étude de ses lois, l'examen de ses pathologies et la définition des remèdes à celles-ci, en premier lieu la planification.

3) La science des villes repose sur une méthode expérimentale conçue sur le modèle de la médecine: elle est un art en même temps qu'une science. Si les principes rationnels de l'organisation urbaine sont universels, leur mise en oeuvre est toujours singulière. La science repose sur l'enquête, elle est un diagnostic et un pronostic. Elle formule ses prescriptions de façon à ce que les lois de développement de l'organisme urbain puissent jouer sans entrave. Elle détermine précisément les sources du désordre: les intérêts économiques à courte vue, les habitudes bureaucratiques, la soumission des politiciens à leur électorat, les modes de vie inadéquats des populations. Autant de cibles pour l'action Réformatrice, autant de disciplines soeurs de la science urbaine: planification économique, science municipale et science politique, sociologie et eugénisme.

La science régionale, qui naît quelques décennies plus tard, repose sur les mêmes fondements. Changer l'échelle de l'analyse, c'est changer l'échelle d'un projet rationalisateur inchangé. Tracer les frontières des régions, hiérarchiser les villes en réseaux, dessiner les armatures urbaines, c'est à la fois décrire une réalité et fixer une norme. C'est énoncer ce qu'est une "bonne" région, un développement équilibré, et dénoncer les organisations administratives dépassées, les comportements économiques rétrogrades ou inadaptés.

Ces formulations peuvent paraître un peu désuètes. Leur contenu paradigmatique l'est moins, car il a ressurgi pendant près d'un siècle dans des vocabulaires scientifiques ou doctrinaux très divers.

Dans tous les cas il s'agissait d'instaurer un ordre spatial, qui devait déboucher sur un nouvel ordre productif (garant du progrès social) et un nouvel ordre politique (garant du progrès démocratique). C'est ce que je vais maintenant développer dans une seconde partie.

2. Ordre spatial, ordre productif, ordre politique

Faute de temps, je ne soulignerai qu'un aspect du rapport entre rationalisation urbaine et rationalisation industrielle.

Au début du siècle, les réformateurs sociaux sont confrontés, dans les métropoles des pays industriels, à une réalité urbaine qui évoque par de nombreux traits celle de la périphérie d'aujourd'hui. Les grandes villes, qui les obsèdent, sont restées à l'écart de la première révolution industrielle. Pour de multiples raisons, liées notamment aux capacités de résistance au salariat que la ville elle-même procure à la population laborieuse, l'usine n'y existe pas, ou du moins est très marginale.

Or, lorsque naît la science urbaine, l'usine est de plus en plus généralement pensée comme le lieu typique et la forme nécessaire d'un ordre productif moderne. Cette croyance peut être regardée alors comme un critère fondamental de classement entre progressistes et conservateurs. Si les seconds considèrent la grande industrie comme une aberration fâcheuse à laquelle il est possible et nécessaire de mettre un terme, les premiers y voient l'avenir de l'humanité. De ce point de vue, le patronat paternaliste des industries rurales et les syndicats de métiers des grandes villes sont dans le même camp et s'opposent aussi bien aux anticipations prophétiques de Marx qu'aux patrons éclairés des industries nouvelles et leurs ingénieurs, notamment un certain Taylor. Quand aux ouvriers des métropoles, ils fuient l'usine pour l'atelier et, quand ils le peuvent, quittent le salariat pour travailler à leur compte.

Dans ce conflit, la science urbaine naissante prend clairement parti. Seul le développement du système d'usine permettra de réaliser deux de ses principaux objectifs: la décongestionner les grandes villes en décentralisant les industries dans les périphéries ou les villes satellites d'une part, d'autre part séparer nettement dans l'espace zones de travail et zones de résidence. Pour mettre un terme au désordre urbain dont les quartiers populaires où se mêlent taudis et ateliers sont le symbole, l'espoir est dans le développement planifié des extensions urbaines.

A partir de la Première Guerre Mondiale, la métaphore de la ville-usine vient se superposer à celle de l'organisme urbain. Les architectes du mouvement moderne sont à cet égard des pionniers, notamment Tony Garnier en 1907 avec son projet de "Cité industrielle", puis Le Corbusier qui introduira la notion de "machine à habiter" en 1926. Ce vocabulaire se répand rapidement dans la science urbaine. Ainsi, l'urbaniste français Jaussely définit en 1922 l'"organisation économique des cités comme une sorte de 'taylorisation' en grand d'un très vaste atelier"⁴. Quelques années plus tard, le Regional Plan de la Russell Sage Foundation affirme que "le territoire de New York et ses environs peut être comparé au sol d'une usine. La planification régionale indique le meilleur usage de ce sol - 'l'ajustement convenable des territoires à leurs utilisations'"⁵.

Cette vision, qui anticipe largement sur les développements réels de l'industrie, inspirera pour longtemps les sciences urbaines et régionales. A quelques modifications près, elle survivra au remplacement de l'idéologie industrialiste par celle de la société post-industrielle.

Toutefois, l'ordre urbain que recherche la science naissante de la ville n'est pas seulement un ordre productif, il est probablement d'abord un ordre politique.

Depuis longtemps déjà, le ville était synonyme de civilisation. Elle était le lieu de l'"urbanité", la qualité particulière des classes dominantes dès lors qu'elles ont cessé de résider sur leurs terres. Mais c'est seulement à partir du début du XIXe siècle, peu après que les "antiquaires" aient inventé la tradition "classique", que la ville (c'est-à-dire Athènes et Rome) est devenue aussi le lieu de naissance du "citoyen", du "citizen". Fini le "bon sauvage" des Lumières, les mythes fondateurs de la citoyenneté sont désormais urbains.

De l'historien français de la "cité antique" Fustel de Coulange dans les années 1860 à Max Weber dans les années 1910, une représentation se développe ainsi de la ville comme berceau de la démocratie. Bien entendu, ce discours donne lieu à de nombreuses productions savantes, notamment de la part des juristes ou des historiens qui étudient les origines du droit bourgeois (vocabulaire qui est aussi celui de Marx) et la révolution communale du Moyen Âge européen.

Cette nouvelle mythologie scientifique des origines ne peut être séparée du discours sur la dégénérescence urbaine qui en est contemporain. La ville, qui a donné naissance à l'individu et aux institutions politiques modernes, est devenue le lieu emblématique de la dissolution du lien social. Pour les sociologies naissantes cette question est obsessive. Tönnies voit la "société" remplacer la "communauté", Durkheim analyse l'anomie, Tarde et Pareto parlent de l'ère des "masses", Park un peu plus tard étudiera la "désorganisation sociale". Les modèles anciens de l'ordre politique sont en effet condamnés, et on veut croire que c'est par l'urbanisation.

⁴ Léon Jaussely, "Avertissement", in Raymond Unwin, *L'étude pratique des plans de ville*, Paris: Librairie Centrale des Beaux-Arts, 1922, p. iii.

⁵ Committee of the Regional Plan of New York, *Regional Survey*, v. 1, p.18.

[...] the area of New York and its environs may be likened to the floor space of a factory. Regional planning designates the best use of this floor space - the proper adjustment of areas to uses.

Ces représentations sont l'élaboration savante d'une peur sociale largement répandue dans les bourgeoisies du temps. Mais en changeant de registre, le discours scientifique ouvre des voies nouvelles. Recréer le lien social sur de nouvelles bases: voilà le programme des fondateurs des sciences sociales, voilà aussi celui des spécialistes des nouvelles sciences de la ville.

Une circonstance rendait la tâche urgente. Avec l'extension du droit de vote dans la plupart des nations industrialisées, les "masses" faisaient irruption dans les institutions politiques, principalement au niveau municipal. Comment transformer les "barbares" qui campaient aux portes de la cité en citoyens conscients de leurs droits et de leurs devoirs ? Il n'y a pas de génération spontanée du citoyen. C'est Jacob Riis, un journaliste qui a bâti sa carrière dans les années 1890 sur la dénonciation des taudis new-yorkais qui l'affirme: "on ne peut laisser les gens vivre comme des porcs et attendre d'eux qu'ils soient de bons citoyens"⁶.

Les réformateurs sociaux se mobilisent et les partis socialistes, de leur côté, ne cessent de travailler à l'"éducation du prolétariat". Fabriquer des citoyens, les façonner à partir d'une matière première difficile, est devenu pour tous un impératif pratique. L'euphémisme utilisé aujourd'hui pour désigner le même travail historique sur les peuples est "apprentissage de la démocratie".

Or, au même moment, au cours des années 1900-1910, il se produit un étonnant phénomène. Chez une partie des travailleurs sociaux, chez les urbanistes, bientôt chez les sociologues, la vision du quartier populaire change de signe. On s'aperçoit que ces lieux ne sont pas les "abysses" que Jack London, journaliste et révolutionnaire, voyait encore à Londres en 1903⁷: ils sont organisés par des sociabilités et des institutions dont certaines sont la promesse d'une pacification sociale.

Charles Booth déjà, à la fin des années 1880 découvrait que la plupart des pubs de l'East End n'étaient pas nécessairement des lieux de perdition voués à l'alcoolisme et fermés à la police, mais le lieu de réunion de respectables "clubs" ouvriers⁸. La notion de "neighborhood work" est devenue dans les années 1910 un lieu commun des "social workers" nord-américains. Tous ces éléments positifs de la vie sociale populaire pourraient se développer sans entrave s'ils étaient organisés comme il convient dans un environnement réformé.

Le quartier populaire, longtemps regardé comme le lieu de tous les maux sociaux et de tous les dangers, en vient donc à être considéré comme l'instrument d'une possible régénération.

Il se trouve justement que l'espace premier de la démocratie représentative c'est une circonscription territoriale, un quartier. Les électeurs y votent et les partis y construisent leurs bases, c'est là que peuvent être éduqués et organisés les citoyens. Les régimes

⁶ Jacob Riis, cité par: Albion F. Bacon, *What Bad Housing Means to the Community*, Department of Social and Public Service, Social Service Bulletin n°13. Boston: American Unitarian Association, 1910, p. 12.

"You can't let people live like pigs and expect them to make good citizens".

⁷ Jack London, 1903, *The People of the Abyss*, New York, Macmillan.

⁸ Charles Booth, *Labour and Life of the People of London*, London, vol. 1, 1889, p. 94-105.

démocratiques ne peuvent se passer de disciplines silencieuses et de contrainte ouverte. Mais leur spécificité est de reposer aussi, ou d'abord, sur des formes sociales auto-régulées: la communauté locale réformée peut être une de celles-là.

Depuis son origine, la science urbaine est ainsi à la poursuite de ce même objectif de "reconstruction sociale" dans des conjonctures et sous des formes extrêmement diverses.

L'une d'entre elles est l'urbanisme de plan, qu'il s'agisse du Garden City Movement ou des Congrès internationaux d'architecture moderne et de leurs suites. Pour les "planners" de toute obédience, la ville nouvelle ou la grande opération planifiée en périphérie urbaine promettent beaucoup plus qu'une rationalisation de l'espace: elle doivent créer les conditions d'une restauration de la "communauté" perdue sur de nouvelles bases. En changeant radicalement le cadre des activités quotidiennes, elles permettront de réorganiser non seulement les moeurs individuelles, mais aussi la vie collective des classes populaires.

Comme le disait Henri Sellier, maire socialiste et promoteur des banlieues-jardin de la région parisienne dans les années 1920, il s'agit d'"aménager la vie sociale"⁹. Comme le dira un peu plus tard Arthur C. Comey, "city planner" du New Deal, il s'agit d'"organiser la communauté"¹⁰.

Cette dernière expression n'est pas l'exclusivité des urbanistes technocrates. Organiser la communauté "par en bas" est depuis l'origine l'objectif d'un autre courant des sciences de la ville, parfois allié, parfois opposé au précédent, mais nécessairement en dialogue avec lui. La "reconstruction du quartier" est un thème central chez les travailleurs sociaux depuis les "settlement houses" britanniques et nord-américaines du début du siècle. La même préoccupation est à la source des études de communauté faites à Chicago tout au long des années 1920 et 1930, et au-delà. Un des chapitres de *The City*, le livre-programme publié en 1925, est signé par Burgess et a pour titre: "Can Neighborhood Work Have a Scientific Basis?".

Ces fondateurs ont la certitude que l'anomie urbaine peut faire place à un lien social renoué, à reconstruire en partant des sociabilités populaires. Celles-ci doivent être à la fois respectées et protégées, développées et réformées avec l'aide de ceux qui ont su les étudier. Cet objectif est au fondement des principaux courants de l'enquête urbaine, hier et aujourd'hui, de la "city survey" à l'anthropologie urbaine, en passant par la sociologie de la culture urbaine et celle des "mouvements sociaux urbains". La réhabilitation du peuple, souvent entreprise en opposition aux projets des technocrates, débouche souvent sur l'ouverture de négociations avec ceux-ci. C'est peut-être l'indice que le discours s'adressait à eux dès l'origine.

⁹ Henri Sellier, "Les aspects nouveaux du problème de l'habitation dans les agglomérations urbaines", *La vie urbaine*, n° 15 avril 1923, p. 86.

¹⁰ Il note, à propos du village de Cradock, Virginie: "it does represent the type of organized community which can be established, in contrast with the indefinite extension of the typical suburb" (Arthur C. Comey, Max S. Wehry, "Planned Communities," in National Resources Committee, Urbanism Committee, Supplementary Report, vol. 2, *Urban Planning and Land Policies*, Washington, D.C., 1939, p. 61).

Il ne s'agit pas de faire d'amalgame entre des démarches scientifiques et politiques très différentes. Ce que je voudrais seulement souligner, c'est qu'au principe de nombreux savoirs sur la ville on trouve un même projet pratique: réaliser, grâce à une communauté locale reconstruite, l'intégration sociale des populations dans un ordre démocratique.

Celui-ci peut être considéré comme un cadre déjà qu'il faut perfectionner, ou comme un objectif impliquant des changements politiques fondamentaux. La méthode pour reconstituer la communauté perdue peut partir du haut ou partir du bas, du projet urbanistique ou de l'organisation populaire. Il y a là, évidemment, plus que des nuances. Peut-être peut-on d'ailleurs observer un mouvement pendulaire entre ces deux pôles, rythmé par les possibilités d'accès à l'Etat offertes ou refusées aux spécialistes selon les conjonctures politiques, les disciplines et les générations d'arrivée sur le marché du travail.

Dans tous les cas, toutefois, on attend d'un changement urbain et de la science qui le guide un progrès de l'ordre politique. Et ce progrès implique la mobilisation consciente d'acteurs sociaux: le simple jeu du marché est jugé incapable de produire. S'il en était autrement, l'objet de la science urbaine s'évanouirait.

3. Prétentions, déconvenues et stratégies des producteurs de savoirs

Dans la dernière partie de cet exposé, je voudrais dire quelques mots des prétentions des producteurs de savoirs sur la ville et le territoire, des stratégies de légitimation qui sont à leur disposition, et de leurs déconvenues actuelles.

La science urbaine, comme les autres sciences sociales a, en permanence, deux visages. D'un côté, elle revendique d'énoncer des savoirs produits par les procédures d'objectivation de la méthode scientifique et distincts des savoirs à finalité pratique. Plus les disciplines sont institutionnalisées, notamment dans l'Université, plus nettement s'affirme la légitimité et la spécificité de la "science pure". Ses spécialistes ont en effet intérêt au désintéressement.

Mais d'un autre côté, leur statut social et les ressources dont ils disposent dépendent aussi de la reconnaissance que la société accorde à leur production. De quels acteurs et de quelles institutions peuvent-ils, pouvons-nous, attendre cette reconnaissance? Les réponses à cette question varient au cours de l'histoire et selon les pays, mais elles ont dans tous les cas un impact décisif sur les rôles sociaux accessibles aux savants et donc sur le développement scientifique lui-même.

C'est peut-être dans les conjonctures où cette reconnaissance sociale est devenue problématique qu'apparaît une "crise des projets" qui s'accompagne généralement d'une "crise des savoirs".

Les stratégies accessibles pour obtenir la reconnaissance sociale sans laquelle l'activité scientifique est tarie à sa source sont diverses. Elles s'expriment dans un nombre limité de figures historiques, qui représentent autant de formes de légitimation inégalement disponibles aux uns et aux autres et selon les conjonctures. Je laisserai de côté les figures de l'érudit, de

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

l'intellectuel ou du prophète pour m'arrêter un peu sur celles de l'expert, de l'administrateur et de l'enquêteur.

L'expert est un professionnel dont la légitimité repose sur un savoir et un savoir faire, une capacité à résoudre des problèmes. A la différence du pur savant, il ne prétend pas formuler lui-même les questions, ce qu'il revendique c'est d'être consulté et, autant que possible, suivi. Mais pour que les questions auxquels il est capable de répondre soient posées, il faut qu'elles soient reconnues comme pertinentes par des décideurs. Les domaines d'expertise se constituent donc grâce à la définition de "problèmes" nouveaux dans une interaction entre les inventeurs d'une profession et une demande ou, si l'on veut, un marché. Sans clients qui parlent son langage, pas d'expert. Et pas de construction possible d'un vocabulaire commun sans alliance sociale.

C'est ainsi qu'est né l'urbanisme moderne, dans la rencontre entre des candidats à la professionnalisation et des philanthropes, des industriels progressistes ou des municipalités réformatrices. C'est ainsi qu'est née la science et la planification régionales, grâce au développement des bureaucraties économiques des gouvernements centraux ou régionaux, des fondations privées ou des organisations internationales. C'est ainsi qu'est née la planification stratégique, grâce à l'affaiblissement ou aux changements d'orientation des bureaucraties précédentes et à la nécessité de négocier les décisions publiques avec des groupes économiques, voire des organisations populaires si toutefois les institutions sont disposées à susciter et financer leur demande d'études.

L'expertise est donc un marché éminemment fluctuant, ses formes sont diverses et inégalement accessibles aux prétendants selon les ressources dont ils disposent. Ses évolutions ont dans tous les cas des implications majeures sur l'orientation des productions savantes.

On a longtemps pu croire que le destin naturel de l'expert était de devenir administrateur. A partir de la seconde moitié du XIXe siècle, la bureaucratisation des fonctions administratives se développe dans la plupart des pays avec la création d'une fonction publique, le recrutement par concours, le développement d'institut de formation, voire la professionnalisation de la politique. La bureaucratisation annonce le triomphe d'une administration scientifique où les compétences remplaceront les privilèges de la naissance ou les faveurs du clientélisme.

Dès lors, les sciences de la ville sont naturellement candidates à administrer et trouveront leurs alliés naturels parmi ceux des politiciens dont l'intérêt politique est de préconiser une politique dépolitisée.

L'expansion des technocraties planificatrices est particulièrement rapide dans les périodes où l'idéologie du développement planifié fournit au pouvoir politique un vocabulaire susceptible de cimenter l'unité nationale: la guerre de 1914-18 en Europe, le New Deal, l'Estado Novo, le Welfare State des travaillistes britanniques, l'état gaulliste en France, les Etats Unis de Kennedy et Johnson. Dans ces périodes, non seulement les experts sont pour l'essentiel mobilisés par l'Etat, mais ils peuplent l'administration elle-même. Les sciences urbaines connaissent alors un développement rapide. Elles sont devenues des sciences d'Etat.

L'enquêteur est une figure distincte des précédentes. Sa compétence consiste à rassembler et formaliser des savoirs sur des groupes sociaux dont les possibilités d'expression au sein du système institutionnel sont faibles et qui, pour une raison ou une autre, constituent un "problème" pour les autorités. Il est payé pour observer ceux qui se cachent, pour faire parler ceux qui se taisent.

L'enquêteur prétend tantôt être seulement l'écho fidèle de la réalité, tantôt fournir de celle-ci une interprétation spécifiquement scientifique. Mais, en règle générale, il est conduit à épouser dans une large mesure ce qu'il considère comme "la cause du peuple" et à se faire le porte-parole de ses souffrances, de ses besoins, de ses aspirations.

De ce point de vue, l'itinéraire des professionnels du travail social qui inventent la "social survey" est caractéristique. Dès le début du siècle, ils prennent leurs distances avec les perspectives répressives de la "charité organisée" dont ils sont originaires pour vivre au quotidien dans les quartiers populaires des grandes villes.

De leur expérience et de leurs méthodes naît la sociologie urbaine, celle des disciples de Booth à la London School of Economics, celles des sociologues de Chicago à partir de la fin des années 1910, celle des catholiques sociaux français, du Père Lebreton à Chombard de Lauwe, dans les années 1940. C'est aussi la trajectoire d'un Oscar Lewis ou d'un Richard Hoggart, fondateurs de l'anthropologie urbaine aux Etats Unis et en Grande Bretagne et inventeurs de la "culture du pauvre".

Comment ne pas faire le parallèle avec l'itinéraire des étudiants progressistes des années 1960 et 1970 qui vont au peuple pour lui offrir les armes de la sociologie critique? Ils recevront en retour une légitimation sociale nouvelle dont a terriblement besoin une discipline dont l'institutionnalisation reste fragile et qui, en outre, recrute plutôt en dehors des elites sociales traditionnelles?

Les rapports de l'enquêteur au pouvoir politique comportent une forme particulière d'ambiguïté. A l'opposé de la prétention normative des premiers urbanistes, il se veut l'interprète des besoins effectivement ressentis par le peuple et ignorés des décideurs, technocrates et politiciens. Son message est donc généralement critique, en même temps qu'il vise nécessairement à être entendu des pouvoirs. Parce qu'il met en forme du social que le politique ignore et dont l'administrateur s'inquiète, le sociologue de terrain ou l'anthropologue urbain est l'informateur privilégié du technocrate. Alors qu'il demande toujours plus de démocratie, c'est comme substitut commode à la démocratie représentative qu'on le sollicite.

Ces diverses stratégies de légitimation des producteurs de savoirs sur la ville et le territoire se trouvent aujourd'hui en péril. Je crois que, s'il en est ainsi, c'est que le projet scientifique et pratique qui en constitue le fondement est de plus en plus contesté. Pour le montrer, il me faut revenir un instant sur ce que la science urbaine et régionale peut proposer à la société.

Tout d'abord, la science se donne un objet qu'elle est seule en mesure de voir, ou de faire exister, un objet qui échappe aux autres acteurs sociaux. Elle découvre ce qui est invisible le fait social disait Durkheim, l'essence disait Marx, la loi, la structure. Même les positions

épistémologiques les plus empiristes impliquent cette croyance: le privilège de l'observateur sur l'observé réside alors dans le transfert de savoirs de lieux où ils sont dispersés et confus vers un autre où ils sont concentrés et systématisés. Les clercs ont toujours eu accès à des mystères dont la contemplation est interdite aux laïcs.

Dès lors, la science est en mesure d'énoncer une rationalité supérieure, globale, qui exprime les vrais intérêts du corps social, et à laquelle on peut mesurer la validité des représentations, des objectifs et des pratiques du commun des mortels. Dans nos domaines, cette position générale a au moins trois points d'application principaux.

D'abord, c'est au nom de cette rationalité supérieure que sont décrites et critiquées les modalités observables du développement urbain et régional. La récurrence du thème du "désordre" dans les discours de la science urbaine est très frappante. Cette science est donc "critique", et les conservateurs des uns sont toujours les réformateurs des autres. Si, pour diverses raisons, le modèle de rationalité qui fonde cette critique perd de sa clarté ou de sa crédibilité, une période de "crise des savoirs" s'annonce.

C'est au nom de ce modèle que seront aussi évaluées les politiques, les politiciens, le politique lui-même. La science urbaine contient en effet les principes d'un gouvernement rationnel des villes, rarement satisfaits par les autorités en place. Avec plus ou moins de virulence selon les cas, les scientifiques mettront donc en cause tantôt l'aveuglement du prince, tantôt l'irrationalité des institutions représentatives, tantôt la nature de classe de l'Etat.

Ces critiques sont généralement tolérées ou même prises au sérieux par les autorités en place. En effet, même si les recommandations des spécialistes sont parfois contradictoires et ne pèsent souvent pas lourd dans la pratique, le monde politique de notre XXe siècle a jusqu'à présent fait ordinairement appel à la science pour justifier ses décisions. C'est peut-être la principale victoire remportée par les savants, c'est peut-être aussi l'une des frontières les plus solides qui bornent l'espace à l'intérieur duquel peut jouer la démocratie.

Les sciences de la ville reposent ainsi sur un rapport privilégié et ambigu à la politique. C'est à l'Etat qu'elles parlent, tantôt en visant son sommet et la mise en place d'une administration rationnelle, tantôt en passant par la base et attendant d'une participation populaire éclairée la transformation de l'Etat lui-même. Si, pour diverses raisons, ce dialogue avec le politique est interrompu, là encore, une "crise des savoirs" est probable.

C'est enfin selon le critère de la rationalité que sont évaluées les pratiques de la population. La science urbaine est éducatrice du peuple. Les premiers urbanistes observent sans plaisir mais sans étonnement que les moeurs populaires vont souvent à l'encontre des objectifs d'amélioration qu'ils ont fixés et attendent de la transformation de l'espace bâti qu'elle modifie en profondeur les modes de vie. Changer la ville pour changer le peuple.

Il y a des progressistes qui récusent cette perspective paternaliste ou autoritaire et cherchent au sein du peuple lui-même les germes d'une rationalité supérieure. Ils se mettent donc en

quête de sujets sociaux qui en seront les agents: ce seront par exemple les "vraies classes laborieuses" des réformateurs anglais du début du siècle, la "classe ouvrière" des socialistes, les "nouveaux mouvements sociaux" ou les minorités opprimées.

Ces diverses opérations théoriques et pratiques ont pour propriété commune d'établir plus ou moins explicitement un tri entre le bon et le moins bon au sein du peuple tout en désignant la cible d'une coopération possible entre les porteurs de la science et ceux du changement social. Pour être crédible, la science urbaine doit prouver sa capacité à constituer le peuple soit en objet de réforme, soit en sujet de l'histoire, et souvent les deux à la fois.

Or, il arrive que le peuple lui échappe. Ainsi en Europe occidentale aujourd'hui, les explosions sociales rampantes se produisent justement dans les espaces urbains nés du projet réformateur: les quartiers de logement social. Ailleurs, notamment en Amérique du Nord et du Sud, les espoirs placés dans les mouvements sociaux urbains sont parfois déçus. On observe leur intégration dans l'ordinaire de la vie municipale, leur contrôle par la criminalité organisée, leur dérive politique populiste ou, tout simplement, le retour des familles aux stratégies individuelles.

Dans ces diverses circonstances, et il y en a bien sûr beaucoup d'autres, les savoirs constitués par la science urbaine perdent beaucoup de leur légitimité sociale.

Il est temps maintenant de conclure et de laisser place à la discussion. J'ai essayé d'examiner, en m'appuyant sur l'évocation d'une période historique longue dont nous sommes les produits, les conditions de la légitimation sociale des spécialistes des sciences de la ville et du territoire. Depuis la naissance de ces disciplines, savants et experts, administrateurs et enquêteurs ont organisé leur discours autour d'un projet de progrès et de rationalité adressé directement ou indirectement au politique. La sérénité de ces producteurs de savoir dépend ainsi pour l'essentiel de leurs rapports aux pouvoirs.

C'est justement ces rapports qui sont aujourd'hui ébranlés. Ils le sont parce que les politiques ont changé, bien sûr, mais surtout parce que les termes mêmes de leur légitimation tendent de plus en plus à être dictés par un autre discours, par une autre rationalité: celle du marché, ou plutôt du profit. Les sciences de la rationalisation urbaine et des finalités sociales qu'elle implique sont radicalement mises en cause par les sciences de la célébration du marché et de la révolution libérale.

Les spécialistes des unes et des autres ne sont pas du même monde. Notre savoir est peut-être ouvertement ou secrètement asservi à l'Etat, le leur est sans complexe asservi à l'entreprise. Quelles que soient nos inclinations politiques, nos définitions disciplinaires ou nos préférences théoriques, nous avons peut-être au moins quelque chose en commun: des adversaires.

La "crise" des savoirs sur la ville et le territoire résulterait donc de ce que l'évidence réformatrice construite depuis près d'un siècle est profondément ébranlée, ou même appartient

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

désormais au passé. La perte de légitimité sociale qui en résulte se transforme vite en désarroi scientifique. Et n'attribuons pas nos problèmes à "la crise des idéologies". Il y a, en effet, une idéologie qui se porte fort bien. Cette donnée me semble fondamentale pour élaborer aujourd'hui nos choix de recherche et nos stratégies professionnelles.

J'aimerais terminer cet exposé avec un dilemme formulé il y a trente-cinq ans par Claude Levi-Strauss dans *Tristes Tropiques*:

Si (l'ethnologue) veut contribuer à une amélioration de son régime social il doit condamner, partout où elles existent, les conditions analogues à celles qu'il combat, et il perd son objectivité et son impartialité. En retour, le détachement que lui imposent le scrupule moral et la rigueur scientifique le prévient de critiquer sa propre société, étant donné qu'il ne veut en juger aucune afin de les connaître toutes. A agir chez soi, on se prive de comprendre le reste, mais à vouloir tout comprendre, on renonce à rien changer¹¹.

Je modifierai légèrement cette dernière phrase pour la faire servir à mon propos: "Pour agir chez soi, on se condamne à ne comprendre que ce dont on a besoin, mais à vouloir tout comprendre, y compris la façon dont on comprend, on renonce à rien changer". Notre posture scientifique repose sur un fondement éminemment historique et contingent: la croyance en un progrès possible grâce à la mobilisation de savoirs par des détenteurs de pouvoirs -dans les professions, dans l'Etat, dans les mouvements populaires, ou les trois à la fois.

Comme l'ethnologue doit se mettre à distance de sa propre société, il nous faut, je crois, reconnaître l'arbitraire culturel qui fonde nos savoirs. Ceci nous contraint à renoncer à une double illusion, celle d'une science libre d'attaches et celle d'une politique rationnelle.

Mais il y a peut-être une différence entre une illusion et une croyance. La recherche des ordres cachés, c'est mon métier, et je n'en ai pas d'autre. La croyance que cela peut servir à un progrès, c'est celle de mon ethnie et l'héritage de ce qui m'a été donné comme ancêtres. D'autres me disent que c'est fini, ce sont mes adversaires. Je crois que ce sont aussi ceux de la grande majorité. Le progrès et ses savoirs sont illusoires, soit. Mais une fois reconnue l'illusion, il me reste la croyance. Je sais bien, mais quand même, je continue.

¹¹ Claude Levi-Strauss, *Tristes tropiques*, Paris, Plon, 1955, réédition 10-18, 1962, p. 346-347.

CRISE DO CONHECIMENTO E NOVAS FORMAS DE PENSAR O ESPAÇO

Bertha K. Becker

Vivemos a era da aceleração do movimento, da transformação contínua. Desencantamento com o progresso e com os grandes relatos, as meta-teorias, substituídos por um novo discurso e novas práticas que recusam o geral e retomam o individualismo, valorizando o instante e o microlocal. Fim da Guerra Fria, do socialismo soviético e, para uns, o fim da História e das ideologias. “Fin de Siècle” e do milênio.

A aceleração do movimento está associada ao esgotamento efetivo de modelos. Esgotamento do padrão tecnoeconômico dominante desde o segundo pós-guerra, do regime político do socialismo real, de paradigmas do conhecimento científico vinculados a uma verdadeira revolução na ciência, esgotamento de visões do mundo dominantes em decorrência da revolução tecnológica na informação, na comunicação. Uma proliferação e cruzamento de imagens transmitem uma realidade com vida dupla, tornando-se cada vez mais confusas as fronteiras entre o real e o imaginário. A verdadeira era da simulação.

Este esgotamento múltiplo significa o fim de certas determinações, de uma visão determinista, que vigorava até então. Ou melhor, significa a introdução de um grau de indeterminação na nossa maneira de pensar, de ver o mundo. E reconhecer indeterminações é reconhecer limites na ação humana, ou seja, a impotência das formas de controle até então vigentes. Vivemos, portanto, a dificuldade de aceitar os limites e a frustração dessa perda de controle tão certa que tínhamos até então.

Há, contudo, respostas diferenciadas diante dessa frustração. No caso das ciências ditas exatas, a crise está imbricada numa verdadeira revolução do conhecimento reveladora de que a natureza não está absolutamente conformada a uma ordem geral, pelo contrário, possui estruturas complexas e diferenciadas cuja transformação tem múltiplas probabilidades e possibilidades, ou seja, contém indeterminações. Mas, no caso das ciências ditas exatas, há um reconhecimento maior dos próprios limites, patente no desenvolvimento de teorias menos gerais, mais localizadas, na aceitação da relatividade, em sínteses sucessivas separadas por grandes buracos negros, de coisas não conhecidas, enfim, na aceitação da frustração, dos limites do conhecimento. E, simultaneamente, observa-se uma abertura muito grande para a filosofia e para as condições culturais e históricas que regem o saber, e se retoma a questão da interação entre filosofia-ciência-ideologia, traçando os limites do espaço da ciência e dos espaços onde a razão pode se exercer de outra forma. Na física, na química, na biologia se avança, assim, na busca da relação entre a ordem e o caos, quer dizer entre acaso e necessidade na compreensão de como o aleatório, numa pequena escala, tem repercussões nas grandes tendências, nas ordens mais gerais.

No caso das ciências sociais a resposta está sendo mais difícil. A crise do conhecimento científico parece mais aguda devido à dificuldade maior de aceitar os limites e a frustração. Esta decorre em grande parte da crise do materialismo histórico. Não da crise do método dialético, que continua válido, nem do fim das condições de exploração, que

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

permanecem, mas sim da crise daquilo que continha de determinismo - uma visão um tanto linear da história - e do funcionalismo, que impediam explicar o mundo contemporâneo no sentido da sobrevivência do capitalismo, da mudança da natureza e do papel do Estado, da crise do socialismo, nas novas formas de lutas e estratégias. A dominação e o poder não podem mais ser vistos como meras derivações da economia ou da noção tradicional de Estado, questionando as chamadas formulações ortodoxas impeditivas de lidar com indeterminações e as incertezas decorrentes de importantes transições que estão ocorrendo no mundo contemporâneo. No caso da Ciência Social, as dificuldades decorrem também de um viés empirista no tratamento do real, do objeto, que muito freqüentemente é tratado como um objeto dado como se existisse independente de conceitos e construções de teorias, renegando o sujeito. A apropriação de um ser envolve não só as coisas, eventos e práticas que pertencem ao domínio da chamada realidade mas também as imagens mentais dessas coisas, desses eventos. Esse processo abre caminho para conceitos - representações do real - e para as ideologias e os mitos. Em outras palavras, as idéias são outra dimensão da realidade, sem dúvida engendradas pelas condições materiais, mas não um mero reflexo passivo das condições materiais; pelo contrário, existe uma interação fortíssima entre o real e a idéia, as imagens verbais, que são pré-condição da ação humana e força efetiva de transformação do real. É dessa forma que o objeto real se torna vivo com abertura para o indeterminado. Parece-me que este problema perpassou a conferência do professor Topalov; na dissolução do projeto de modernismo iluminista, da racionalidade instrumental, da busca da ordem sob a desordem na cidade, havia também esta carência na forma de tratar o objeto, que fica aqui como uma questão.

As respostas frente a essas impossibilidades têm sido variadas. Uma delas é o impasse, e mesmo a imobilização diante da dificuldade de articular os fragmentos de uma realidade tão fragmentada, sem a base de uma ordem geral, uma megateoria, um grande sistema de interpretação. Uma outra resposta que se difunde é o reconhecimento, da importância da recuperação da história e da produção das idéias, das imagens e discursos como uma faceta essencial da atividade humana, parte da reprodução e transformação de qualquer ordem simbólica. A recuperação da ideografia com base no conhecimento da história social é fundamental para a compreensão do presente e sua projeção para o futuro, inclusive no sentido de impedir esta ruptura contínua que marca hoje a nossa existência. Mas é importante também ressaltar que a ideografia é necessária mas não suficiente se não levar à construção de conceitos, de teoria e não se relacionar às tendências gerais. Basta não perder de vista a força do ideário liberal contemporâneo revelando que as ideologias não estão mortas.

Outra resposta ao reconhecimento é a recuperação da alteridade, do "outro", emergente de diferenças de interesses, culturas e lugares, aspectos de organização social e políticas diferenciadas que foram renegadas ou negligenciadas nas visões extremamente gerais das meta-teorias e grandes relatos. Corresponde à tentativa de ter pelo menos um mundo conhecido dentre uma infinidade de mundos que são transmitidos pelas imagens bem como de encontrar um nicho intermediário para uma ação limitada na vida política e intelectual, manifestando-se em estudos com ênfase no local, na comunidade, tal como regionalismos, movimentos sociais. Mas essa resposta corre o risco de cair numa determinação do local, nas resistências localizadas, levando a políticas estreitas em que o

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

respeito pelo outro passa a ser substituído por uma verdadeira guerra de competição individualista, como se observa hoje na Europa, onde um projeto global é substituído por uma filosofia extremamente pragmatista. Corre também o risco de permanecer numa narração das diferenciações, num paroquianismo caso não se relacione ao global, que é a força universalizante da circulação do capital. É impossível negar a globalização crescente engendrada pelo encurtamento do tempo de decisões e pela possibilidade de difundir-las imediatamente em um espaço cada vez mais amplo e diferenciado que, graças à tecnologia de comunicação por satélite e de transporte concretizada em redes transnacionais, pode tirar partido crescente da versatilidade do tempo e do espaço, numa valorização altamente seletiva das diferenças.

Resta, assim, para as ciências sociais, a questão da relação entre a ordem e o caos, do global e do local, de como fazer a representação unificada de um mundo com suas diferenças e suas conexões, campo em que a geografia tem importante contribuição a oferecer.

Uma forma de abordar a questão é através do reconhecimento das novas relações espaço-tempo na lógica do capitalismo contemporâneo. O espaço é uma fonte de poder social, e não só por seus recursos e posições privilegiadas, mas por ser o lugar da reprodução generalizada que se faz no espaço inteiro, na sociedade inteira, no cotidiano. O controle da apropriação e da organização do espaço é um poder, e a luta para reconstruir as relações de poder é uma luta para reorganizar suas bases espaciais.

Hoje não mais apenas lutas de classe, mas movimentos variados de autonomia se opõem à racionalidade capitalista da organização do espaço e do tempo. Ora, o controle da apropriação e da organização do espaço se faz pela produção de um espaço que tem uma racionalidade própria, que é um espaço global/fragmentado, como diz Lefebvre, um espaço homogêneo diferenciado, interligado por conexões e redes. Hoje esse controle se faz através da posse e/ou acesso às redes transnacionais, mas mantendo as clivagens global/fragmentado e homogêneo/diferenciado, que são condição da sobrevivência mesma do capitalismo. E a produção do espaço envolve práticas concretas, representações científicas e imagens mentais.

Este espaço assim global e fragmentado é uma força organizadora vital da geopolítica do capitalismo, e hoje essa força se intensifica associada ao controle do tempo e ao poder da velocidade acelerada, essência da tecnologia. A interseção do comando econômico-financeiro com o comando do espaço-tempo forma um nexo substancial de poder social. Daí a proposta de Harvey de desenvolver o materialismo histórico-geográfico. A contração do tempo e do espaço hoje é violenta intensificando a fragmentação.

O padrão de desenvolvimento capitalista dominante no segundo pós-guerra, baseado na integração funcional crescente, afastou-se das bases territoriais acarretando queda de produtividade econômica e contraprodutividade social. Simultaneamente, movimentos sociais, regionalismo, a crítica da ecopolítica, o ecodesenvolvimento, movimentos com motivações extremamente diversas, convergiram em parte para a percepção de que os efeitos da interação de múltiplos fatores na escala local representam elementos regulatórios e inovativos para o desenvolvimento global. Em suma, enfatiza-se a importância da

diferenciação espacial e do nível local, significando a valorização seletiva e fragmentada do espaço. Mas a globalização também permanece em outros níveis atuando através de um espaço de fluxos, de vetores gerenciais que se superpõem aos espaços dos lugares numa dialética tensa, da internacionalização crescente da economia capitalista que incorpora inclusive as economias socialistas na economia de mercado, e inclusive através do direito internacional que sugere a internacionalização dos espaços naturais, .. é, da natureza. Em outras palavras, a globalização também avança em níveis muito mais extensos simultaneamente à fragmentação e à valorização seletiva do espaço.

Decorre daí a dificuldade de compreender o processo atual de produção do espaço. As práticas estão mudando velozmente, o ideário do liberalismo circula fortemente, as imagens que nutrem as representações são múltiplas e instantâneas, e as nossas representações do espaço não estão acompanhando este ritmo acelerado.

Uma questão importante a colocar diz respeito à mediação entre o global e o fragmentado. O processo de globalização e fragmentação não é um fenômeno de geração espontânea, mas, sim, é fruto da decisão e da ação de diferentes atores colocando a questão central da mediação. Durante um longo período uma dessas mediações fundamentais foi o Estado, que tinha como instrumento privilegiado o planejamento centralizado. À medida que se tornam mais complexas e conflituosas a produção do espaço e a relação público-privado, passam elas a exigir uma coordenação muito mais sofisticada de múltiplas finalidades econômicas, múltiplas técnicas e táticas, múltiplos tempos, envolvendo inclusive as relações de poder. O planejamento não pode mais se restringir ao nível do econômico e do técnico, ao nível do gabinete; há de ser acompanhado pela gestão, que é justamente esta prática científico-tecnológica e estratégica do poder capaz de lidar com essa multiplicidade de finalidades econômicas, técnicas, tempos, e com as relações de poder. O discurso liberal, com sua proposta de privatização, do Estado mínimo, significa justamente a introdução de novas mediações, alterando o planejamento que deixa de visar a homogeneização do território privilegiando, pelo contrário, a sua diferenciação e exigindo nova forma de gestão, fragmentária, ao nível subnacional, e baseada na negociação de atores comprometidos em diferentes contextos, capaz de favorecer a competitividade. Não se trata do fim do Estado, mas da mudança de seu papel, questão crucial para os países da periferia e da semi-periferia, onde o Estado tem tido um papel central no crescimento econômico.

Resta uma palavra sobre como essas transformações vêm se rebatendo no Brasil, que é o meu espaço diferenciado em relação ao espaço global. Um capitalismo autoritário e uma larga tradição geopolítica de lógica sempre militar desde os primórdios da colonização são características marcantes da formação social brasileira. O Brasil teve na década de 70 um projeto geopolítico nacional para a modernidade com vistas à produção de tecnologia e a um novo padrão de inserção na economia mundial como uma potência regional ainda que às custas do endividamento externo e da exclusão social. E o Estado foi o mediador entre a nova economia planetária e a formação social brasileira. Para ordenar múltiplos tempos e espaço exerceu a mediação através de um planejamento e uma gestão fortemente centralizados segundo os interesses do tripé: capital nacional, capital estrangeiro e capital

estatal. E o território nacional foi recortado por redes técnicas que tentaram integrar circuitos e facilitar a interação de lugares e tempos, redes que foram alocadas segundo os interesses do tripé.

Esse projeto alterou a posição do Brasil no cenário internacional; entre 1967 e 1982, ele teve um curto ciclo de crescimento baseado nos fartos créditos dos grandes bancos internacionais e numa vigorosa intervenção estatal, passando à posição de país recém-industrializado ou de semiperiferia. Esta, segundo o conceito de Immanuel Wallerstein, corresponde a países extremamente heterogêneos onde há uma coexistência de processos de centro e de periferia, que são explorados pelos países centrais e ao mesmo tempo tentam fazer a exploração de países periféricos. O Brasil é um paradigma da semiperiferia, condição alcançada pela modernização conservadora, expressa em avanços tecnológicos e exclusão violenta da massa da população, que gerou conflitos, embriões de novas territorialidades.

A década de 1980 é de crise nesse projeto, decorrente de suas perversidade e das pressões do liberalismo. Por ter sido um projeto geopolítico, a crise afetou o cerne do aparelho de estado centralizador e teve uma nítida manifestação territorial. A materialidade do conflito assumiu nítidas dimensões territoriais em várias escalas. Ao nível local se observa a luta pelo direito ao lugar decorrente da desterritorialização violenta das populações e a luta por posições de acesso às redes, já que a população delas foi excluída, particularmente nas metrópoles e na Amazônia. Crise também ao nível regional manifesta nos conflitos pela hegemonia entre as oligarquias, testemunhos de que a região existe, e recolocando a questão regional no Brasil. As elites disputam recursos escassos e tentam recompor suas bases eleitorais perdidas com a desterritorialização das populações e o seu poder local, através de conjuntos habitacionais que recriam currais eleitorais nos núcleos urbanos e nas periferias urbanas. Esses conflitos de hegemonia podem ser vistos também no caso da transformação dos territórios amazônicos em estados e na disputa das oligarquias pelo poder do governo desses estados, evidente na eleição do Sr. Sarney no Amapá. Finalmente, a crise ao nível nacional, decorrente da crise do Estado, acompanhada da deterioração de todas as redes que foram implantadas, e da autonomia crescente das grandes corporações. Em consequência, verifica-se a segmentação do território pelo poder local das empresas que negociam diretamente com frações locais e regionais sem passar pelo Estado, dando origem à formação de novas estruturas regionais ligadas a essa articulação direta com o espaço transnacional.

Soma-se aos problemas intrínsecos do projeto geopolítico a pressão do neoliberalismo, através de práticas como a alta de juros em 1982 e a extinção do crédito transformando a dívida externa num instrumento de pressão política, da articulação direta das empresas com frações regionais e locais, da compra e/ou desmonte de indústrias e também através do ideário, como a idéia da privatização e da desestatização, ideário porque nas economias centrais na prática a privatização é modesta e seletiva, e não se verifica uma desestatização generalizada. Esse discurso fica sendo mais um mito que é transmitido para os países periféricos e particularmente para os semi-periféricos porque justamente foram estes que cresceram com Estados centralizados, com estratégias de desenvolvimento nacional e que conquistaram fatias de mercado e áreas de influência importantes. Na verdade, o que ocorre no mundo

desenvolvido é muito mais enxugamento do Estado no sentido de sua flexibilização e de sua preservação e para favorecer a competição, e não a extinção do Estado.

Outra forma de pressão internacional sobre o Brasil é a questão ecológica. Se há indiscutivelmente problemas reais decorrentes das formas perversas da ocupação regional e, portanto, um desafio ecológico e a necessidade de uma consciência ecológica, legítima, há também outros interesses e uma ideologia ecológica e mitos ecológicos que a eles são úteis. A atribuição de valor à natureza como uma reserva de valorização futura está hoje em jogo, em ampla discussão nos fóruns internacionais das Nações Unidas, e a proposta de conversão da dívida por natureza significa a não-utilização de recursos, sua retirada do circuito produtivo para uma valorização futura. Enfim, uma questão de controle de espaço e tempo.

Na Amazônia, torna-se desnuda a crise e a transformação do Brasil e do mundo contemporâneo: a luta das populações indígenas e ativistas por sua territorialização, absolutamente legítima; a disputa das elites regionais e das grandes empresas que lutam pela continuidade do desenvolvimentismo; a fragilização do Estado brasileiro que tenta manter aí a continuidade da exploração de recursos através de projetos seletivos principalmente de empresas estatais, da CVRD e da Eletrobrás e uma multiplicidade de atores com as mais exdrúxulas coalisões que fazem dessa região uma síntese contraditória daquela articulação nacional/transnacional e dos modelos do industrialismo e do ecodesenvolvimentismo que são dominantes no fim do século 20.

A situação de crise interna e de pressão externa somada à tradição autoritária resultou, no Brasil, num liberalismo autoritário. Liberalismo autoritário em que há todo um discurso anti-Estado, justamente com uma brutal intervenção econômica, talvez a maior da história do país, e em que medidas provisórias substituem um projeto nacional; em que a geopolítica nacional é substituída por uma geopolítica dos estados, com projetos territorialmente fragmentados, que são negociados um a um.

Configura-se, portanto, também no Brasil uma gestão fragmentária e competitiva do território, onde os mecanismos institucionais que facilitam a articulação de empresas, técnicos, trabalhadores são produtos da negociação e do poder político dos diferentes setores comprometidos. É um modelo que vem do exterior, mas que no caso do Brasil tem o agravante do problema social. A nova forma de gestão pode assim representar o aprofundamento da exclusão social, ou, pelo contrário, a inclusão na negociação dessa população já excluída. Pode também significar a ampliação da fragmentação e das desigualdades intra-regionais que poderão ser muito mais complexas e muito mais explícitas. Coloca-se então a questão do planejamento das diferenças, implicando o dimensionamento dos atores que estão contidos nesses contextos diferenciados e na tentativa de fortalecer os atores para que eles possam ser incluídos na negociação.

Resta a pergunta, não é necessário a toda a sociedade brasileira pensar num Projeto Brasil, que atribua um conteúdo social a gestão fragmentária, diferenciada e competitiva do espaço?

POR UM NOVO PLANEJAMENTO URBANO-REGIONAL

Milton Santos

Se um editor me exigisse um resumo do que tenho a dizer, daria três palavras-chave: racionalidade, cotidiano, discurso. Refiro-me à racionalidade contemporânea, ao cotidiano contemporâneo, ao discurso contemporâneo.

A questão da atualidade me preocupa. Por isso permito-me propor algumas questões preliminares. A primeira é que devemos nos precaver contra a idéia de que se pode fazer ciência sem teoria e teoria sem um objeto claramente explicitado. A palavra espaço é uma dessas que abrigam uma multiplicidade de sentido. Nosso desacordo aparente e nosso quase desespero fundamental vêm menos do fato de cada qual dizer e impor uma definição do nosso objeto de trabalho - o espaço habitado - e muito mais de que freqüentemente dele não tenhamos nenhuma definição. Impõe-se uma clara intenção epistemológica na conceituação do espaço e na busca de seus materiais analíticos. Devemos, em segundo lugar, nos precaver da crítica sem análise, atitude freqüente entre parcelas volumosas da esquerda. A análise tem de preceder a crítica, para que esta possa ser eficaz e para que se possa elaborar um discurso eficaz. Devemos, em terceiro lugar, nos precaver de pensar o lugar sem o mundo. Por tudo isso, e esta é a quarta precaução, devemos abandonar todo preconceito, ao risco de sermos apontados exatamente por não ter preconceito.

Não pensar o lugar sem o mundo. O mundo é a natureza e é a história que dá significado à sociedade humana. A natureza é um dado permanente, que se modifica à medida que avançamos no seu conhecimento. A história é o hoje de cada atualidade, que nos fornece os conceitos, da mesma forma que a natureza, natural ou artificial, nos dá as categorias.

Sabemos que o permanente não o é, porque as visões sucessivas, tornadas possíveis pelo conhecimento, desmancham a nossa construção das coisas, até mesmo daquelas que considerávamos eternas. E sabemos também que o hoje não o abarcamos todo, mas é nossa tarefa, entretanto, a busca de seu entendimento. É nesse sentido que eu venho propor, como forma de conversarmos e de maneira a que nos entendamos, a aceitação provisória da proposta seguinte: o espaço como um conjunto indissociável de sistemas de objetos e de sistemas de ações. Os sistemas de objetos não funcionam e não têm realidade filosófica, isto é, não nos permitem conhecimentos, se os vemos separados dos sistemas de ações. Os sistemas de ações também não se dão sem os sistemas de objetos.

O espaço é hoje um sistema de objetos cada vez mais artificiais, povoados por sistemas de ações igualmente imbuídos de artificialidade, e cada vez mais tendentes a fins estranhos, ao lugar e a seus habitantes. Neste nosso mundo se estabelece, por isso mesmo, um novo sistema da natureza, uma natureza que, graças exatamente ao movimento ecológico, conhece o ápice de sua des-naturalização.

Os objetos não são as coisas, dados naturais; eles são fabricados pelo homem para ser a fábrica da ação. Hoje, esses sistemas de objetos tendem, em primeiro lugar, a ser um sistema de objetos concretos, isto é, objetos que se aproximam cada vez mais da natureza e buscam imitar a natureza. São, também, objetos cujo valor vem de sua eficácia, de sua contribuição para a produtividade da ação econômica e das outras ações. São objetos que tendem à unicidade, um sistema de objetos que, pela primeira vez na história do homem, tende a ser o mesmo em toda parte. Refiro-me, sobretudo, aos objetos novos, aqueles que formam os sistemas hegemônicos, surgidos para atender as necessidades das ações hegemônicas. Os objetos contemporâneos não são coleções, mas sistemas, e já surgem debaixo de um comando único e já aparecem dotados de intencionalidade, como jamais no passado (intencionalidade mercantil ou intencionalidade simbólica), o que faz de cada um claramente distinto dos outros, numa fase da história em que o seu número se multiplicou exponencialmente: os últimos 40 anos viram nascer sobre a face da terra mais objetos que nos anteriores 40.000 anos. São objetos técnicos, que representam sistemas técnicos, dotados de uma mecânica própria e funcionalidades próprias e é nessa condição que aceitam ou recusam funções transmissoras dos processos. Esses sistemas técnicos contemporâneos hegemônicos são capazes de uma força de invasão de qualquer outro sistema já instalado, estabelecendo sobre a face da terra uma área de combate que é, ao mesmo tempo, a base da dinâmica e o substrato da dialética do espaço.

As ações, por sua vez, aparecem como ações racionais, movidas por uma racionalidade conforme aos fins ou aos meios, obedientes à razão do instrumento, à razão formalizada, ação deliberada por outros, informada por outros. É uma ação insuflada, e por isso mesmo recusando debate; e, ao mesmo tempo, uma ação não explicada a todos e apenas ensinada aos agentes. É uma ação pragmática na qual a inteligência prática substitui a meditação, espantando toda forma de espontaneidade, e, também, ação não isolada e que arrasta, que se dá também ela em sistemas.

Objetos e ações contemporâneos são, ambos, necessitados de discursos. Não há objeto que se use hoje sem discurso, da mesma maneira que as próprias ações tão pouco se dão sem discurso. O discurso como base das coisas, nas suas propriedades escondidas, e o discurso como base da ação comandada de fora impelem os homens a construir a sua história através de práxis invertidas. Todos, assim, nos tornamos ignorantes. Este é um grande dado do nosso tempo. Pelo simples fato de viver, somos, todos os dias, convocados pelas novíssimas inovações, a nos tornarmos, de novo, ignorantes, mas, também, a aprender tudo de novo. Trata-se de uma escolha cruel e definitiva. Nunca, como nos tempos de agora, houve necessidade de mais e mais saber competente, graças à ignorância a que nos induzem os objetos que nos cercam e às ações de que não podemos escapar.

É dessa forma que na superfície da terra, na crosta de um país, no domínio de uma região, nos limites de um lugar - seja ele a cidade - reorganiza-se o espaço, recriam-se as regiões, redefinem-se as diferenciações regionais. É dessa maneira que se estabelecem novas dinâmicas regionais, criando, sobretudo nos países onde as desigualdades sociais são grandes, aquelas áreas que são apenas regiões do fazer, do fazer sem o reger. O fundamento etimológico

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

da palavra região é perdido, na medida em que há regiões que são apenas regiões do fazer, sem nenhuma capacidade de comando.

Na definição atual das regiões, longe estamos daquela solidariedade orgânica que era o próprio cerne da definição do fenômeno regional. O que temos hoje diante de nós são solidariedades organizacionais. As regiões existem porque sobre elas se impõem arranjos organizacionais, criadores de uma coesão organizacional baseada em racionalidades de origens distantes, mas que se tornam o fundamento da existência e da definição desses subespaços.

Se, no passado, os nexos que definiam a organização regional eram nexos de energia, cada vez mais, hoje, esses nexos são nexos de informação. Por isso as segmentações e partições presentes do espaço sugerem, pelo menos, que se admitam dois recortes espaciais: a que chamaríamos, provisoriamente, de horizontalidades e verticalidades. De um lado, há espaços contínuos, formados de pontos que se agregam sem descontinuidade, como na definição tradicional de região. São as **horizontalidades**. De outro lado, há pontos no espaço que, separados uns dos outros, asseguram o funcionamento global da sociedade e da economia. São as **verticalidades**. O espaço se compõe de uns e de outros desses recortes, inseparavelmente. Enquanto as horizontalidades são, sobretudo, a fábrica da produção propriamente dita e o lócus de uma cooperação mais limitada, as verticalidades dão, sobretudo, conta dos outros momentos da produção (circulação, distribuição, consumo), sendo o veículo de uma cooperação mais extensa e implacável.

Horizontalidades são áreas produtivas: regiões agrícolas, cidades, os conjuntos urbano-rurais. Verticalidades são os sistemas urbanos. Ambas - horizontalidades e verticalidades - estão permanentemente sujeitas à lei do movimento. Mudam, nelas, os contornos e o conteúdo, impondo novos mapas ao mesmo território. A informação, sobretudo a serviço das forças econômicas hegemônicas e a serviço do Estado, é o grande regedor das ações definidoras das novas realidades espaciais. Um incessante processo de entropia desfaz e refaz contornos e conteúdos dos subespaços, a partir das forças dominantes.

Nas áreas de agricultura moderna, as cidades são o ponto de intersecção entre verticalidades e horizontalidades. As verticalidades são vetores de uma racionalidade superior e de seu discurso pragmático, criando um cotidiano obediente. As horizontalidades são tanto o lugar da finalidade imposta de fora, de longe e de cima, quanto o da contrafinalidade, localmente gerada, o teatro de um cotidiano conforme, mas não obrigatoriamente conformista e, desse modo, simultaneamente, o lugar da cegueira e da descoberta, da complacência e da revolta.

Nesse sentido, as cidades regionais podem se tornar o lócus de novo tipo de planejamento, que desafie as verticalidades que as sociedades locais não podem comandar e imponham contrafinalidades, isto é, "irracionalidades" do ponto de vista da racionalidade que lhes é sobreposta.

O planejamento de boa parte do que está na cidade e no campo poderá ser feito a partir da cidade. Lugar da regulação da atividade agrícola, nela é mais possível reconhecer a

mutabilidade frenética a que o campo está subordinado, em função das exigências da globalização. É a partir do conhecimento desta e dos seus mecanismos locais que se poderão encontrar os caminhos desejáveis para que o campo possa igualmente responder aos interesses da sociedade, como agora responde, melhor do que qualquer outro subespaço, aos interesses do capital.

Quanto às cidades propriamente ditas, estaria por ser intelectualmente construída a explicação das novas ecologias urbanas, isto é, das relações entre o mercado, as instituições e o meio ambiente construído, de maneira a obter-se o entendimento do que, em cada caso, são as relações entre a temporalidade do fazer e a temporalidade das coisas, já que estas, pelo seu arranjo e por sua estrutura interna, de certo modo comanda a temporalidade do fazer.

No campo moderno, modificado, com relativa facilidade, ao sabor de novos produtos, a economia é, sob esse ângulo, flexível. A inflexibilidade lhe vem da necessidade de uma dosagem sábia, em função desses mesmos produtos, de implementos e capitais constantes que tomam a forma de sementes, adubos, fungicidas, inseticidas e da implacabilidade de uma regulação que vem de fora. Na cidade, à inflexibilidade dos objetos soma-se a inflexibilidade do seu uso segundo suas virtualidades, dadas pela sua própria materialidade, isto é, sua constituição técnica. Os capitais fixos fixados se instalam duravelmente nas cidades, mas, desde que envelhecem, podem ser operados sem maior submissão aos atores econômicos e sociais hegemônicos, e muitas atividades urbanas podem desse modo escapar à regulação direta desses atores econômicos e sociais hegemônicos.

É nesse contexto que as áreas de agricultura moderna se tornam a presa de uma racionalidade devorante, trazida por aqueles vetores verticais. Nesse sentido, elas se tornam mais vulneráveis que as cidades. Nestas, os capitais hegemônicos e as práticas hegemônicas, fundadas na racionalidade, têm mais dificuldade de se difundir, já que as frações mais antigas do meio ambiente construído não são funcionais à operação dos capitais novos.

Desse modo, o campo modernizado é muito mais sujeito a um processo de regulação que é comandado pelas forças de mercado hegemônica, deixando pouca margem às formas, mais precárias, de regulação local ou de regulação pelo poder público, não importa o seu nível.

É nesse sentido que se pode dizer que o planejamento das cidades se torna mais possível, senão mais fácil, que o planejamento das áreas agrícolas.

A cidade não é mais o lócus por excelência dos capitais novos. Esse lócus do capital hegemônico facilmente difundido é o campo, onde as horizontalidades que se estabelecem têm como base material a ciência, a tecnologia e a informação. A cidade é um lugar que se recusa a essa difusão rápida e fácil do capital novo. O campo é o lugar onde uma certa tipologia de capital, de tecnologia e de organização dá-se de forma espalhada sob certas áreas, redefinindo-as. A cidade, ao contrário, é o lugar onde se podem associar diversos capitais e por consequência diversos trabalhos. Isto se deve exatamente ao fato de que a

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

paisagem urbana reúne e associa pedaços de tempo materializados de forma diversa e, desse modo, autoriza comportamentos econômicos e sociais diversos.

Por conseguinte, a racionalidade perversa se instala com mais força no campo, sobretudo essa racionalidade sutil que nos vem no bojo do trabalho e em forma de um discurso cuja intenção nem sempre entendemos. Na cidade, as localizações que se opõem a essa racionalidade, as áreas “irracionais” do ponto de vista da modernidade, assemelham-se àquilo a que os planejadores chamavam, nos anos 70, de brechas. Essas brechas tecnológicas recentes são numerosas e há que estudá-las no seu próprio contexto.

Quais são as possibilidades do Estado - como Federação, como Estado federado, como município - na condução dessas irracionalidades, buscando ver nelas uma razão a decodificar, estabelecendo os instrumentos necessários de intervenção e as regras de um planejamento eficaz e aceitável?

Estas nos parecem tarefas urgentes e fundamentais. O planejamento urbano-regional atual não mais comporta fórmulas pré-fabricadas, nem pode admitir a utilização de teorias historicamente superadas. É na própria história contemporânea, história conjunta do mundo e dos lugares, que devemos nos inspirar tanto para entender os problemas, como para tentar resolvê-los.

Sessão 1:

***Transformações da Gestão
Urbana e Regional***

Coordenador: José Antonio Gomes de Pinho

TEORIA, PESQUISA, PROBLEMAS E PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL*

Geraldo Magela Costa**

1. Evolução recente da pesquisa urbana

Não há dúvidas que a pesquisa sociológica e política sobre a questão urbana está à procura de novos paradigmas de análise. Os encontros sobre este tema¹ assim como artigos, a exemplo daquele escrito por Topalov (1988), revelam a preocupação com esta procura.

A seqüência teórica das pesquisas urbanas é de conhecimento geral: Escola de Chicago, modelos empíricos de análise urbana e regional dos anos 50 e 60, conflito/administração, o "neomarxismo" da chamada Escola Francesa e, finalmente, os argumentos teóricos sobre o pós-fordismo, além de algumas tendências de retorno às análises de orientação positivista. Estas últimas tendências, no entanto, não podem ser ainda caracterizadas como paradigmas acabados de pesquisa urbana.

Penso que uma importante questão a ser discutida, particularmente no caso brasileiro, é a relação entre os paradigmas de análise e os reais problemas urbanos. A este respeito Valladares e Figueiredo (1983), analisando o enfoque da literatura sobre a habitação no Brasil, identificaram a seguinte seqüência em sua evolução:

- estudos sobre favelas, uma característica da primeira metade dos anos 60;
- análises críticas sobre o desempenho das políticas e programas do Banco Nacional de Habitação;
- estudos sobre as áreas periféricas de baixa renda das regiões metropolitanas onde a auto-construção é a forma mais comum de construção de moradias;
- análises que consideram "as questões de renda da terra e uso da terra urbana como fundamentais para o entendimento e formação de políticas habitacionais em particular e políticas urbanas em geral" e
- estudos sobre a questão das lutas e conflitos urbanos sobre as questões urbanas que dão origem aos movimentos sociais urbanos (Valladares e Figueiredo, 1983: 70).

É importante notar, como os próprios autores o fazem, que esta evolução foi influenciada por dois fatores principais. De um lado, a evolução do pensamento sociológico na América Latina: a teoria da marginalidade nos anos 60 e início de 70, as preocupações com as características

*Versão modificada do "paper" "Theory, research, urban problems and planning in Brazil" apresentado na BISS 12 - Moscow, 1990.

**Professor Adjunto do Departamento de Geografia/IGC/UFMG e pesquisador do CNPq.

¹Por exemplo, a Conferência da ISA no Rio de Janeiro em setembro/1988.

perversas do padrão de acumulação e a exploração da força de trabalho e, finalmente, a influência da teoria marxista na sociologia urbana através dos estudos de Castells, Lojkine, Harvey e outros. De outro lado, a pesquisa sobre habitação foi influenciada pela emergência dos chamados “problemas urbanos” no Brasil: favelas, o fracasso das políticas e programas habitacionais “periferização” nas grandes metrópoles e emergência dos movimentos sociais urbanos.

Deve-se somar a esta evolução de estudos e pesquisas algumas tentativas mais recentes de analisar a questão urbana de forma mais generalizada preocupando-se com a socialização do acesso aos meios de consumo coletivo e à terra. Este tipo de análise teve uma influência decisiva na elaboração do capítulo sobre a política urbana para a Constituição Federal de 1988. A versão final deste capítulo incorporou apenas parte de um documento encaminhado à Constituinte, elaborado por associações da sociedade civil representantes de movimentos sociais urbanos, arquitetos e engenheiros. No entanto os poucos princípios constitucionais que permaneceram são suficientes para permitir a ação dos governos locais no sentido de tentarem remover os fortes obstáculos ao mencionado processo de socialização desejado. Este fato sugere que ocorreram importantes progressos, expressos nos princípios constitucionais, que são essenciais para a introdução de mudanças estruturais internas nas áreas urbanas.

Pode-se dizer que o que está sendo ultimamente observado é uma convergência entre pesquisa básica e pesquisa aplicada na busca de uma solução para problemas estruturais da sociedade urbana brasileira. Poder-se-ia dizer, portanto, que está se vivendo um momento em que as ações são mais necessárias e importantes do que reflexões teóricas na busca de novos paradigmas de análise urbana? Não existem dúvidas de que esse é um momento de mudanças significativas em termos de política e planejamento urbanos. A respeito dessas mudanças, a experiência brasileira é de alguma forma semelhante àquela observada na França, exceto pela defasagem temporal nos eventos. De um suporte tecnocrático estatal à pesquisa urbana-inclusive criação e financiamentos de cursos de pós-graduação - surgiu um significativo número de instituições dedicadas à pesquisa urbana aplicada. Aquela tecnocracia “iluminada” que foi responsável pela introdução do planejamento urbano no Brasil não mais existe. Ou, pelo menos, observa-se o desaparecimento daquelas instituições que lhe davam vida. As atividades de planejamento urbano, que requeriam pesquisa aplicada, também deixaram de existir. Também na França terminou o período de suporte financeiro governamental à pesquisa urbana, provavelmente em consequência do desaparecimento dos fatores e eventos que deram origem a questões urbanas importantes, principalmente em fins dos anos 60 e início dos 70.

De acordo com Topalov (nos anos 70) “a principal condição de uma nova definição da cidade como objeto de pesquisa foi a interação entre o Estado planejador e uma geração de pesquisadores dentro de uma conjuntura de ascensão das tensões sociais. O conteúdo, os limites e a fragilidade das formulações teóricas da época estavam inscritos nesta situação” (1988: 15). Naquele país, assim como em outros países do capitalismo avançado, assiste-se, no momento, à procura de novos paradigmas de análise urbana.

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

O mesmo tem sido observado no Brasil, principalmente em relação à pesquisa básica no contexto acadêmico, o que é de fundamental importância para a evolução do pensamento científico; este tem de ser dinâmico e procurar sempre acompanhar mudanças sociais da realidade. É importante enfatizar, no entanto, que diferentemente do que foi observado na França, os problemas urbanos brasileiros - identificados com base nas características do modelo de acumulação e em conceitos tais como "condições gerais e necessárias de produção e reprodução do capital e da força de trabalho" e "consumo coletivo" - estão ainda vivos e presentes. Com isto pretende-se enfatizar que a procura por novos paradigmas de análise urbana não deveria significar o abandono daqueles princípios teóricos que embasaram pesquisas urbanas recentes e que se revelaram eficientes ferramentas para identificar problemas urbanos ainda presentes. Como foi sugerido anteriormente, em relação a esta questão, poder-se-ia estar, no momento, mais engajado em ações do que em novas reflexões teóricas. Entretanto não se deve esquecer que as ações - particularmente aquelas relacionadas às atividades de planejamento - estão também exigindo evoluções de natureza teórica.

É necessário lembrar ainda que a maior parte das teorias e análises urbanas emergiram no Brasil com grande ênfase na crítica. Era um período de governo autoritário e concentração de renda em que esta análise também se viu obrigada a denunciar as condições de extrema miséria e de desigualdade social que marcavam a população brasileira. Esta situação continua ou até mesmo vem se agravando. No entanto as recentes mudanças no contexto político do país, inclusive com a eleição de governos locais democráticos, progressistas e mais autônomos, podem dar oportunidade a ações concretas e eficazes sobre os problemas urbanos identificados. O pensamento teórico sobre a questão urbana tem aí uma boa chance de contribuir de forma mais efetiva para a construção de uma nova filosofia de planejamento urbano.

2. Caracterizando problema urbano no Brasil

Em estudos e análises sobre a questão urbana, utilizei esquema proposto por Lojkin (1981) que se mostrou extremamente útil para a identificação e análise dos mencionados obstáculos à socialização do acesso à terra e aos meios de consumo coletivo, principalmente habitação (Costa, 1984 e 1986). Este esquema muito simples, Lojkin apresenta quando discute os limites a um "planejamento racional, socializado do desenvolvimento urbano". São eles:

- um limite relacionado à divisão do trabalho a níveis nacional, regional e local, resultado da competição anárquica entre os agentes que ocupam e/ou transformam o ambiente;
- um limite resultante da propriedade privada da terra;
- um limite relacionado ao financiamento dos diferentes elementos (isto é, meios de reprodução do capital e força de trabalho) que dão às áreas urbanas suas características específicas (Lojkin, 1981 in Costa, 1984: 65).

Estes limites, que constituem obstáculos à mencionada socialização do acesso à habitação dotada de todos os serviços essenciais, aos equipamentos urbanos, enfim, à terra urbana, tornam-se ainda mais agudos nos países onde o planejamento e a legislação urbana inexistem ou são ineficazes. Deve-se considerar que estes limites ou obstáculos variam de intensidade não somente de acordo com o grau de desenvolvimentos dos países, mas também com o padrão de acumulação vigente no modo de produção capitalista.

Assim, a nível do espaço das áreas urbanas, pode-se identificar a maior ou menor incidência destes obstáculos de acordo com diferentes estágios ou contextos do processo de desenvolvimento capitalista (ver Matriz 1). É claro que no Brasil ainda predominam as manifestações urbanas expressas em metrópoles e grandes cidades ou aglomerações, uma característica do estágio monopolista e fordista do modo de produção capitalista. Já em 1980, por exemplo, mais de 1/3 da população brasileira (42 milhões de pessoas) vivia em 30 cidades com mais de 250.000 habitantes. Deve-se considerar, no entanto, que ainda inexistem as análises empíricas relativas à década de 80, o que não permite identificarem-se tendências recentes do processo de urbanização brasileiro, inclusive em relação a prováveis processos de desconcentração populacional e a possíveis manifestações de cidades terciárias relacionadas a um modo pós-fordista de produção.

A inserção deste tipo de cidade na Matriz 1 é apenas um exercício baseado na suposição de que apresenta um espaço urbano elitizado, com uma moderada incidência dos obstáculos mencionados. No entanto esta questão permanece em aberto e carecendo de uma caracterização mais aprofundada das configurações espaciais resultantes de um novo estágio do processo de produção industrial.

Finalmente, mas não menos importante, deve-se considerar as manifestações urbanas resultantes do impacto de grandes projetos industriais - as cidades monoindustriais - que apesar de apresentarem problemas específicos funcionam, como se verá neste artigo, como excelente laboratório para o entendimento do chamado problema urbano do Brasil.

Em resumo, pode dizer que o entendimento dos dois primeiros tipos de áreas urbanas é fundamental para a caracterização da questão e dos problemas urbanos brasileiros ². E nelas, como se discutirá adiante, o esquema de Lojkin parece constituir um excelente instrumento auxiliar de análise. Ali os obstáculos à socialização do espaço urbano revelam-se de grande dificuldade de superação (Matriz 1).

²O autor acredita que explorar estas manifestações urbanas tem dado bons resultados na busca desta caracterização. Esta possibilidade foi explorada em tese de mestrado, tese de doutorado, artigos e pesquisa atualmente em processo de elaboração e parcialmente financiada pelo CNPq.

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Matriz 1

NATUREZA DOS OBSTÁCULOS À SOCIALIZAÇÃO DO ACESSO AO ESPAÇO URBANO E DIFICULDADE DE SUA SUPERAÇÃO

	Competição entre os agentes capitalistas	Propriedade privada da terra	Financiamento
Cidades mono- industriais	**	****	***
Metrópoles e grandes aglomera- ções ou cidades	***	***	***
Cidades terciárias do pós-fordismo	**	**	**
Dificuldade crescente de superação: * ** *** ****			

Naturalmente que o nível de gravidade de cada tipo de obstáculo está também condicionado a vários outros fatores - Estados ricos ou pobres, mais ou menos democráticos, estágio de desenvolvimento das forças produtivas, organização popular, existência ou não de instrumentos eficazes de planejamento urbano e controle do uso do solo, prioridades sociais - que poderão alterar o sistema classificatório expresso na matriz.

Áreas sob o impacto de grandes projetos: exacerbação ou transparência dos problemas urbanos?

A maior parte do chamado problema urbano no Brasil tem, a meu ver, duas componentes básicas: de um lado, as dificuldades que uma significativa parte da população urbana enfrenta em relação ao acesso aos meios de consumo coletivo inclusive habitação e, de outro lado, tornando o primeiro ainda mais crítico, a forma pela qual a terra urbana é ocupada e usada, resultando em um processo de exclusão das massas urbanas³. Esta situação de uma segregação socioespacial perversa é generalizada, de conhecimento geral e de fácil evidência empírica na maior parte das cidades de grande e médio porte no Brasil. Em certos contextos, no entanto, esses problemas aparecem de forma clara: as manifestações urbanas resultantes do impacto da implantação de grandes projetos industriais.

Um melhor entendimento dessa questão exige referência a um problema estrutural da realidade brasileira: os fluxos migratórios. Pode-se dizer que uma significativa parte da

³ Nós reconhecemos que questões relacionadas ao mercado de trabalho e distribuição de renda estão na raiz dos problemas urbanos brasileiros. No entanto estamos mencionando aqui somente aqueles aspectos caracterizados como essencialmente urbanos.

população brasileira não tem lugar fixo de moradia permanente ou mesmo por períodos relativamente longos de tempo. Constituída em sua maior parte de um contingente de força de trabalho expulso de seu local de origem, esses migrantes formam um verdadeiro exército de desempregados e subempregados constantemente procurando melhores condições de vida ou sobrevivência em cidades das regiões mais urbanizadas ou em fronteiras agrícolas, em um processo que muda no tempo, de acordo com a dinâmica da expansão capitalista.

Os fatores de atração para este constante fluxo migratório estão relacionados à demanda por força de trabalho e à esperança de melhores ganhos do que no local de origem, de onde foram geralmente expulsos (ver Singer, 1973). O resultado desse processo é a formação de um excedente de força de trabalho que pode ser transitório ou de natureza mais permanente, dependendo do processo de desenvolvimento capitalista. Então, dependendo da conjuntura, essa "incerta" reserva de força de trabalho é requerida por ou acomodada em certos setores e subsetores da economia, em que o trabalho desqualificado é possível, como na indústria de construção civil (Costa, 1984: 50/51). Num modo de desenvolvimento capitalista como o brasileiro, a oferta de novos empregos em diferentes áreas é circunstancial e muitas das vezes ilusória, resultando em um constante e provavelmente crescente fluxo migratório no território nacional.

Como parte deste processo, as áreas sob o impacto de grandes projetos industriais têm participação significativa, como local de acomodação de forma temporária ou permanente desses fluxos migratórios constituídos de uma pobre e desqualificada força de trabalho incapaz de desempenhar uma função na chamada economia formal. Os exemplos de três grandes siderúrgicas - USIMINAS e ACESITA localizadas no chamado Aglomerado Urbano do Vale do Aço e AÇOMINAS, nos municípios de Ouro Branco e Congonhas - à distância de 300 km e 1.000 km de Belo Horizonte, respectivamente, constituem bons "laboratórios" de observação empírica tanto para a questão migratória, quanto para as dificuldades de inserção do migrante no mercado de trabalho e no ambiente construído, de acordo com condições aceitáveis de cidadania.

No Aglomerado Urbano do Vale do Aço, a construção de duas grandes siderúrgicas - ACESITA e USIMINAS, nos anos 40 e 50, respectivamente, ocorreu em uma área onde uma base urbana praticamente inexistia. Em 1950, somente 4.461 habitantes viviam nas áreas urbanas dos três municípios componentes do Aglomerado: Ipatinga, Coronel Fabriciano e Timóteo. A partir desta data foi observado um processo extraordinário de crescimento urbano, devido à intensa migração ocorrida naquela área. Em 1960, a população urbana de todo o Aglomerado já era de 38.600 habitantes, atingindo mais de 112.000 em 1970. Em 1989, este total era de mais de 400.000 habitantes.

O crescimento populacional por si só não pode, naturalmente, ser considerado como fator determinante dos chamados problemas urbanos, particularmente quando tratado de forma abstrata, através de um total populacional ou taxas de crescimento. Entretanto deve-se considerar que tal crescimento urbano extraordinário traz consigo uma série de dificuldades relacionadas à provisão de moradias e outros meios de consumo coletivo, principalmente se

se considera que a maior parte da população não está diretamente ou mesmo indiretamente envolvida nas atividades econômicas hegemônicas das duas siderúrgicas.

O processo de exclusão socioespacial observado em tais áreas pode ser descrito como se segue. Quando uma grande indústria⁴ é construída em uma área de base urbana incipiente, ela tem de prover a infra-estrutura necessária tanto ao processo de produção, quanto de reprodução da força de trabalho necessária. Quanto a este segundo aspecto, o ambiente construído resultante tem duas características diferentes: um local de reprodução da força de trabalho diretamente ligada à indústria principal e o local onde mora o restante da população urbana.

Pode-se notar, portanto, a formação de “duas cidades”: uma “particular”, aquela da indústria principal, onde existem todos os serviços e equipamentos urbanos necessários, em contraste com a outra, a cidadepública, que se caracteriza tanto pela precariedade ou inexistência dos meios de consumos coletivos quanto por uma acentuada segregação socioespacial. Resumindo, pode-se dizer que estas manifestações urbanas, que surgem e crescem em consequência da construção de grandes plantas industriais, estão sujeitas a uma segregação dupla: uma “artificial”, planejada, entre a cidade “particular” ou “privada” e a “pública”.

Este fenômeno é ainda mais agravado pela maneira pela qual é controlada a terra apropriada para a expansão urbana. Naquelas manifestações urbanas a grande indústria é quase sempre a única proprietária da terra disponível para o crescimento da cidade. Este fato é justificado pelas firmas como uma reserva necessária aos seus planos de expansão das necessidades tanto da produção, quanto da provisão de moradias para seus trabalhadores. Assim, se já era tarefa difícil resolver o problema habitacional para certos segmentos “marginalizados” da força de trabalho, naquela áreas esta solução torna-se ainda mais difícil devido ao controle monopolístico da terra, que se constitui um grande obstáculo ao processo de democratização das cidades (ver Matriz 1). Ocorre então um processo de segregação e “periferização”, resultando em uma forma espacial diferente daquela observada, por exemplo, nas regiões metropolitanas, mas explicada por causas estruturais semelhantes.

Em termos espaciais, pode-se observar que as malhas urbanas das cidades “públicas” parecem estar contidas em uma espécie de “camisa-de-força” formada pelas terras que pertencem à grande indústria. Este processo não é uma exclusividade do Aglomerado Urbano do Vale do Aço. Fenômenos similares têm sido observados, por exemplo, nas áreas sob a influência da AÇOMINAS, em Ouro Branco, e no Projeto Carajás, mineração de ferro e produção de alumínio no Estado do Pará.

O crescimento populacional na área de influência imediata da AÇOMINAS, também composta de três municípios, apesar de sua intensidade, ainda não atingiu os mesmos níveis observados no Aglomerado Urbano do Vale do Aço. No momento, a siderúrgica está ainda concluindo a

⁴ Particularmente certos tipos de indústrias produtoras de bens intermediários ou de mineração, que geralmente se estabelecem próximos à fonte de matéria-prima.

primeira fase de sua implementação. Entretanto, um controle de terra, colocado em prática pela grande indústria, já se revela como um problema. Ao iniciar a construção em meados dos anos 70, a siderúrgica já havia adquirido 90% de toda a área apropriada para expansão urbana, num total de 13.000 hectares (130 milhões de metros quadrados).

Assim, além de significar por si só uma preocupação, a questão do impacto de grandes projetos em áreas urbanas apresenta-se como laboratório para o entendimento da questão urbana no Brasil. Nestas áreas pode notar com mais clareza aquilo que Lojkin (1981:153) denomina limites a um "planejamento racional, socializado do desenvolvimento urbano". Estes limites estão relacionados à forma pela qual a terra urbana é ocupada e às dificuldades enfrentadas pela administração pública para financiar a provisão dos meios de consumo coletivos, particularmente na chamada cidade "pública", o que constitui obstáculos reais ao mencionado "planejamento socializado". Em tais áreas, portanto, pode-se perceber melhor que em qualquer outro lugar o fenômeno da segregação socioespacial, ainda generalizado no meio urbano brasileiro. Exceto pela intensidade e pela forma explícita como o fenômeno ali ocorre, ele não se diferencia, em essência, daquele observado nas regiões metropolitanas ou outras grandes áreas urbanas do país.

Esta conclusão torna-se mais evidente quando, por exemplo, se considera que, no caso da área de influência imediata da ACOMINAS, esta se propôs, como forma de evitar a segregação, a mesclagem no processo de ocupação de suas áreas urbanas, através da venda de até 50% dos lotes para terceiros, ou seja, aquela parte da população que não trabalha diretamente na empresa. À primeira vista poderia parecer que, através desse procedimento, se problemas básicos como distribuição de renda não estavam sendo resolvidos, pelo menos em princípio a população daquelas áreas poderia ter acesso a lotes urbanos dotados dos meios de consumo coletivos essenciais. Entretanto todos nós sabemos que isto não ocorreria. O acesso ao lote urbanizado - de alto valor de troca, portanto - é quase impossível para parte significativa das massas urbanas. A melhor evidência dessa impossibilidade é provavelmente o caso de Brasília. A idéia inicial de Lúcio Costa de planejar uma cidade democrática, ou mesmo de moldes socialistas, mostrou-se uma utopia. Nos dias atuais sabe-se que a população das cidades-satélites é muito maior do que aquela do Plano Piloto original. Brasília revela-se, portanto, também como evidência clara e exacerbada do mencionado processo de segregação socioespacial.

Resumindo, pode-se dizer que a maior parte dos chamados problemas urbanos no Brasil continua sendo as dificuldade extrema de acesso à habitação e, conseqüentemente, à terra e aos meios de consumo coletivos pela maior parte das massas urbanas. Isto porque as determinantes estruturais do fenômeno da segregação espacial ainda não foram, de fato, enfrentadas. A solução desse problema depende necessariamente da forma em que o excedente econômico é apropriado e distribuído. Ou seja, uma parte significativa dos problemas urbanos brasileiros depende do montante de recursos nas mãos do Estado e da forma como as prioridades são estabelecidas dentro do aparelho de Estado, resultado em conclusões similares àquelas sugeridas pelas teorias baseadas no conceito de consumo coletivo.

Retornaremos agora à discussão inicial. É bom repetir que não estamos tomando uma posição reacionária de sugerir que se pare a evolução do processo de busca de novos paradigmas de análise urbana. Sugerimos, entretanto, que as possibilidades do paradigma anterior baseado em conceitos marxistas não foram ainda totalmente exploradas. Nos termos do provérbio inglês, é preciso ter cuidado para não jogar fora a criança junto com a água do banho. Esta questão torna-se mais clara quando se avança para a discussão do **planejamento urbano**. Foi exatamente em nome do planejamento que uma boa parte da pesquisa urbana foi realizada no Brasil, nas três últimas décadas, e acredita-se que exista ainda muito a ser desenvolvido em termos de instrumentos teórico-metodológicos de planejamento urbano. Particularmente se se considera que, como visto anteriormente, um importante passo foi dado na Constituição de 1988, quando se estabeleceram importantes princípios e instrumentos de política urbana. Estes princípios abriram boas perspectivas para o aprofundamento da discussão teórico-metodológica sobre o planejamento.

Este passo difícil entre a teoria crítica de análise e o planejamento tem sido discutido, por exemplo, por Coraggio (1987), em sua análise sobre o papel dos planejadores em uma fase de transição política e na plenitude da democracia nos países latino-americanos. Esta discussão é válida, considerando-se o presente momento de transição política no Brasil. Como podemos ir além da crítica e propor políticas urbanas práticas e factíveis? O autor sugere que existe, na ausência de instrumentos metodológicos novos de planejamento, o risco de um retorno aos paradigmas positivistas ou funcionalistas - exatamente aqueles que foram criticados e abandonados - uma vez que seriam eles os únicos capazes de oferecer modelos acabados de planejamento. A forma de se superar estas dificuldades é a prática de uma discussão de natureza técnica, política, teórica e principalmente metodológica, a fim de evitar tanto o retorno a fórmulas ultrapassadas quanto o risco de cair na moda de um "participacionismo" sem qualquer base teórica e metodológica. Aliás, esta prática tem sido o procedimento de alguns governos locais democráticos, com bons resultados, como transparece da leitura dos documentos apresentados em encontros promovidos sobre uma nova base conceitual de plano diretor.

No entanto em outros casos⁵ o que se observa, apesar da evolução contida no texto constitucional, é um exagerado uso da velha fórmula de "planejamento urbano integrado" que foi tentado em passado recente, através do receituário do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Pode-se dizer que, em parte, isto se deve à forma em que foi escrito o capítulo "Da Política Urbana" na Constituição. O princípio que determina a prevalência da função social da terra urbana está submetido ao que deve ser estabelecido em plano urbano⁶ colocando, portanto, no centro da questão o instrumento (o plano diretor) em detrimento do princípio essencial da função social (Costa, 1989). Este fato, em conjunto com a exigência, também do texto constitucional, de plano diretor para cada cidade com 20.000 habitantes ou mais, poderá ser responsável por um mais rápido crescimento no processo

⁵ Plano Diretor de Belo Horizonte, por exemplo. Ver Costa (1989) para uma avaliação do primeiro documento do Plano apresentado para discussão e crítica.

⁶ "A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências de organização urbana expressas no plano diretor" (Artigo 182, parágrafo 2).

de elaboração de planos. Nas maiores cidades, principalmente, onde a propriedade privada da terra é responsável pela manutenção de uma grande proporção de terras e lotes ociosos, o problema urbano é muito complexo e não pode ser resolvido só com simples elaboração de um instrumento administrativo, o plano. Neste caso, a ausência de discussão de natureza teórico-metodológica tem levado à conseqüente repetição de velhas fórmulas baseadas nos mencionados modelos de “planejamento urbano integrado” com os mesmos vícios e contradições do passado, expressos numa análise setorializada e segmentada dos problemas urbanos.

Em resumo, pode-se dizer que a situação pode ser grave, uma vez que muitos daqueles envolvidos com a tarefa de planejamento urbano hoje no Brasil não têm conhecimento das discussões teóricas que foram responsáveis pela definição final do capítulo da “Da Política Urbana” do texto constitucional e de sua interpretação e detalhamento nas leis orgânicas municipais. Como Coraggio (1987) sugere, isto pode resultar em um retorno ao uso de modelos positivistas completamente desligados da realidade social.

O risco de retorno às velhas fórmulas de planejamento agrava-se quando se consideram as incertezas em relação à busca de novos paradigmas de análises urbana que, por exemplo na França e de acordo com Topalov, vem resultando no abandono dos “fenômenos macrosociais” para se consagrar ao “objeto local”, ao “microsocial”, ao “cotidiano”, além de indício de retorno às teorias da Escola de Chicago (1988: 23). É claro que as teorias que enfatizam somente os aspectos macrosociais também não seriam suficientes como base para a discussão necessária a esta nova fase de planejamento urbano que se inicia. A questão da cidadania passa naturalmente pela participação e pela vida cotidiana dos moradores das cidades. No entanto estes últimos aspectos, quando não inseridos em um enfoque mais abrangente da sociedade, revelam-se estereis como medida de planejamento e gestão das cidades.

Finalmente, Topalov, apesar de reconhecer que “os desenvolvimentos (teóricos) em curso são também fruto de um exame crítico dos resultados obtidos pela via dos enfoques estruturalistas e marxistas”, admite que “os paradigmas que emergirem deste questionamento não adquiriram ainda o alcance e a influência dos precedentes” (1988: 23). Em face desta suposta “orfandade paradigmática” sugere-se, portanto, que junto com a busca e evolução teórica necessárias deveria haver um esforço com o objetivo de exaurir as possibilidades do paradigma de inspiração marxista, procurando associar pesquisas básicas, pesquisa aplicada e formas de resolver os problemas urbanos, através da proposição de uma nova conceituação de planejamento e instrumentos de gestão da cidade.

Referências Bibliográficas

- CORAGGIO, José Luiz (1987). Possibilidades de um planejamento territorial para a transição na América Latina. In: *Espaço e Debates* nº 20, ano VII, 1987, pp. 63-94
- COSTA, G. M. (1984). Collective consumption in urbanizing society: basic sanitation provision in Brazil: 1960-1980. PhD Thesis. LSE. University of London.

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

- _____ (1986). Consumo Coletivo e a questão urbana: notas para discussão. In: *Análise e Conjuntura*, v. 1, n.3, set/dez, 1986. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, pp. 164-174.
- _____ (1989). Plano diretor “esquece” coisas mais elementares. Hoje em dia, Belo Horizonte, 22 de outubro de 1989. *Cardeno Cidade*, p. 19
- LOJKINE, J. (1981). *O estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo, Martins Fontes.
- SINGER, P. (1973). *Economia política da urbanização*. São Paulo, Brasiliense/CEBRAP.
- TOPALOV, C. (1988). Fazer a história da pesquisa urbana: a experiência francesa desde 1965. In: *Espaço e Debates*, n.23, ano VIII, 1988. pp. 05-30.
- VALLADARES, L. e FIGUEIREDO, A. (1983). Housing in Brazil: an introduction to recente literature, In: *Bulletin of Latin American Research*, v.2 n.2, may 1983, pp.69-91.

PODER LOCAL: UM TEMA EM ANÁLISE

Tânia Fischer*

Analisar a natureza e o significado do chamado “poder local” enquanto campo de investigação é uma tarefa tão complexa quanto fascinante, tal é a diversidade de aportes teóricos e metodológicos sobre o tema.

No decorrer dos últimos vinte anos, no âmbito de projetos de democratização de países europeus e latino-americanos, o estudo do local aparece com diferentes significados, ora como fruto da realidade na qual estas transformações se processaram, ora como resultante da reflexão de investigadores deste tema.

Um balanço do saber construído em torno da questão local permite delinear o seu contorno enquanto objeto de estudo, discernir alguns significados deste mesmo objeto e mapear tendências das direções metodológicas admitidos por esta idéia-força que tem concentrado o interesse de pesquisadores que, mesmo adotando referenciais diferenciados, encontram-se em um ponto de convergência: a análise de relações concretas, socialmente construída e territorialmente localizada; a chamada “análise do local”.

1. O local: conceito impreciso, contorno difuso

A noção de “local” contém duas idéias complementares em um sentido e antagônicas em outro. Se “o local” refere-se a um âmbito espacial delimitado e pode ser identificado como base, território, microrregião e outras designações que sugerem constância a uma certa inércia, contém igualmente o sentido de espaço abstrato de relações sociais que se quer privilegiar e, portanto, indica movimento e interação de grupos sociais que se articulam e se opõem em torno de interesses comuns. E, assim sendo, invariavelmente a análise do “local” remete ao estudo do poder enquanto relação de forças, por meio da qual se processam as alianças e os confrontos entre atores sociais; bem como ao conceito de espaço delimitado e à formação de identidades e práticas políticas específicas. No entanto, se o espaço local tem um fundamento territorial inegável, não se resume a este, como, aliás assinalam os geógrafos ao nos dizerem das muitas maneiras de se construírem os espaços, refutando fronteiras institucionais e (re)construindo-as em função de problemáticas adotadas.

Portanto, quando se fala em local, não se está circunscrevendo o conceito à rua, ao bairro ou mesmo à cidade. O universo de análise é mais amplo e abstrato, podendo estar relacionado ao bairro e município, como contornos do local, mas não necessariamente.

Ao se falar em local, alude-se ao conjunto de redes sociais que se articulam e superpõem, com relações de cooperação ou conflito, em torno de interesses, recursos e valores, em um espaço cujo contorno é definido pela configuração deste conjunto.

* Professora Titular da UFBA e Coordenadora do Núcleo de Pós-Graduação e Administração.

Utilizam-se aqui os conceitos de rede de Degenne (1986) e Villasante (1988), que, em escalas diferentes, pensam esta forma de articulação social. Degenne refere-se a um “conjunto de círculos sociais pré-constituído e mais ou menos estruturado, a que pertence o indivíduo - família, trabalho, localidade - e, em consequência, redes mais complexas, que se configuram pela interseção dos conjuntos de círculos sociais que têm a ver com a questão em foco”. E conclui: pensar desta forma (em rede) é uma maneira de abordar os grupos sociais localizados.

Villasante conceitua rede como conjunto de relações que se podem identificar entre diversos coletivos, gerando o chamado tecido social associativo. “Quando falamos de tecido social, de rede social, não nos referimos a vínculo simbólico apenas, mas a comportamentos que se mantêm em uma estrutura social estável”.

O termo rede é utilizado pelo autor para caracterizar as relações objetivas que ocorrem na prática social localizada.

A localização (e o sentido de especialização física das relações sociais aí implícita) constitui, então, um limite constrangedor, mas não excludente: a localidade é menos um espaço físico e mais um conjunto de redes, estruturadas em torno de interesses identificáveis.

A identificação de redes sociais constitutivas da localidade leva a indagações sobre o espaço político local, sobre as pautas de convivência e cooperação, competição e conflito, sobre a memória política local e as formas de exercício do poder. Como objeto de investigação, o local não é, portanto, apenas fisicamente localizado, mas socialmente construído.

2. O poder local e outros níveis de poder

Como lembram Friedburg e Crozier (1986) o fenômeno do poder é simples e universal, mas o seu conceito é fluido e multiforme. Stoppino (1987) define poder como a capacidade ou a possibilidade de agir, de produzir efeitos. Entendido no sentido das relações sociais, o poder pode ser tanto a capacidade geral de agir, quanto a capacidade de produzir comportamentos específicos.

O poder tem, portanto, um caráter relacional recíproco, mas também sugere desequilíbrio no momento em que há atores que o exercem enquanto outros a ele se submetem. O exercício do poder é um jogo de forças antagônicas em que há dominação eventual, mas que supõe uma margem de liberdade e de possibilidade de ação. Há “zonas de incerteza”, como lembram os autores, na relação de poder que possibilitam movimentos de aproximação e recuo, confrontos e aproximações.

Biarez (1989) e Briquet (1989) lebram que o poder local tem a mesma essência do poder político, em que se conformam “as assimetrias constitutivas das relações sociais” e em que as zonas de incertezas são as áreas de ação e reação.

Falar em poder político é falar em dominação e soberania, em Estado e em suas formas de organização. Se o Estado é produto da institucionalização progressiva de uma estrutura

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

política, que supõe interdependência entre governantes e governados, não se pode desconhecer que a esfera local fez parte desta institucionalização, desta racionalização, como lembra Biarez.

O processos em escala local articulam-se com macroprocessos em escala nacional e internacional, e no trato de questão não há como desconhecer um “vazio teórico” para identificar e articular as interconexões entre o local, regional, nacional e transnacional, considerando-se a multidimensionalidade de conjuturas e processos que circunscrevem e transpassam o local.

Como alertam Briquet e Sawicki (1989), o risco é grande de se desconhecer a necessária articulação dos espaços locais no espaço mais vasto onde está inserido - o espaço nacional - e, no mesmo sentido, desconhecer a lógica do local pulverizando-a em análises globalizantes. Esta é uma questão complexa, na qual se observam tendências a prejudicar temas de investigações como de recorte inadequado, por não se situarem nos níveis que interessam ao investigadores em um dado momento.

De outra parte, é interessante a crítica de Gaudin (1986) sobre os mesmos viés de análise que constata tanto na arbodagem marxista quanto na funcionalista a concepção do local de forma essencialmente reativa, isto é, em oposição aos processos gerais iniciados pelo Estado e sem identidade em relação a este. Tal crítica contém um alerta importante sobre a necessidade de levar em conta a estruturação e o funcionamento do espaços políticos locais e o poder em âmbito mais global, não como um conjunto de articulações entre coletividade e espaços diversificados de diferentes níveis.

Se o local, de certa forma, se define por exclusão e oposição a outro níveis (o local se opõe ao global, o local se opõe ao nacional), não há como estudar o tema sem fazê-lo correlativamente, em duplo movimento do central ao local, do local ao central. A análise do poder, como diz Massolo, não pode restringir-se ao Estado central como único foco de emanção de poder e determinação da forma como se exerce “É necessário seguir as ramificações, percursos e interstícios nos quais o poder se exerce na sociedade, por meio de quem, como e com que modalidade de resistência, lutas, contradições, conflitos e resoluções”.

Aos estudos relacionais que situam o local como um dos níveis de poder, agregam-se aqueles nos quais o local se afirma como um objeto de estudo pela sua especificidade; uma história própria, um conjunto de relações sociais delimitado, um espaço de memória, de formação de identidades e de práticas políticas específicas. Como lembra Rivellois (1990), “as instituições locais não são apenas um reflexo de lógicas dominantes, porque o nível local seria ligado à história, a representações coletivas específicas, às formas culturais... No entanto, o nível local é também o lugar das tensões, das lutas, portanto, um nível de contra-poder”.

3. Poder local: temas de investigação

Ao campo de análise delimitado pelo conceito de local corresponde um conjunto de estudos heterogêneos, díspares em seus objetos de estudo e na direção metodológica que adotam.

Duas são as vertentes principais deste estudo: a primeira, é a realidade mesma, isto é, um cenário onde as questões de poder revelam-se concretamente no quotidiano das cidades, como, por exemplo, nas cidades brasileiras, onde a discussão de planos diretores tem como pano de fundo a progressiva degradação urbana, a carência de serviços essenciais, a relativa desilusão com o poder de transformação dos movimentos sociais, o desgaste dos prefeitos por não responderem à expectativas mínimas de qualidade de vida nas cidades.

A segunda vertente, tão importante quanto a primeira, é a rica reflexão propiciada pelas abordagens teóricas do poder local, que são desenvolvidas por grupos europeus. Na França, tais estudos polarizam-se ou na escola marxista de sociologia urbana ou no chamado funcionalismo institucional. Através de uma teoria do Estado como instrumento de dominação, os teóricos marxistas dos anos 60 e 70 analisaram o local como reflexo das lógicas globais do sistema capitalista monopolista. O espaço urbano é concebido como a organização especial da dominação de classe nos estudos de primeira fase de Castells, Goddard, Topalov, Lojkin, Lepietz, não obstante Preteceille (1990) declarar que a chamada escola marxista de estudo do local não foi tão homogênea quanto parece, olhada do exterior. Preteceille considera, ainda, que os estudos empíricos dos marxistas na década de 70 já revelaram que o local não é um decalque nacional.

No Brasil, a produção acadêmica acompanhou esta trajetória, pela inserção de doutorandos nas linhas de pesquisas dos centros franceses.

Pacheco (1990), ao fazer o balanço temático da produção na área de estudos urbanos, encontra a mesma visão monolítica do Estado em teses e artigos publicados nas décadas de 70 e 80, privilegiando-se temas ligados à conjuntura de crescimento e exclusão. Temas como periferização associavam a discussão do papel do Estado e a reprodução da força de trabalho e estavam na base da elaboração teórica dos anos 70 e 80.

A transição democrática foi absorvida pela literatura da área com vagar. Somente no final dos anos 80 aparecem trabalhos em uma linha mais distinta de análise de políticas públicas, que se preocupam, por exemplo, em integrar produção e consumo no estudo de serviços urbanos.

A outra vertente, o funcionalismo institucional terá como objeto de análise não o local com suas particularidades, mas o sistema de interações que ligam a administração local ao ambiente nacional. Tendo Pierre Grenion e Michel Crozier como principais ideólogos, o funcionalismo enfatizará o sistema de regulações cruzadas e interdependência do sistema local com o nacional, entendendo planificação estratégica como fonte de inovação.

As críticas ao funcionalismo atacam os seus chamados "pontos cegos", ou seja, o pressuposto de unidade dos sistemas, o uso de conceitos transferidos da biologia, como "função", "regulação", "integração", "equilíbrio", que estabeleceu uma coesão e uma coerência a priori nas possíveis interações entre os atores. Há um caráter integrado e funcional nas práticas, como se a identidade dos atores não pudesse se definir ou redefinir no curso das interações sociais. Embora os trabalhos dos funcionalistas das décadas de 60 e 70 considerem

dois eixos de análises - vertical, de relação entre o central e o periférico, e horizontal, de relação entre funcionários e políticos locais -, os seus trabalhos são dominados pela idéia de aplicação de uma política central ao local. As lógicas de ação das periferias não são mais do que a resposta às iniciativas do centro.

Embora a pesquisa urbana tenha sido fortemente polarizada nas décadas de 60 e 70 entre duas abordagens - marxismo e funcionalismo institucional, esta não é a situação atual, como consideram Jean Pierre Gaudin, Dominique Lorrain, Henry Coing, Paul Allies e François D'Arey, para citar os nomes mais representativos que opinaram a respeito.

O que se constata é uma convergência para temas e métodos de análises por parte de pesquisadores das duas correntes, por exemplo, a equipe do Centro de Sociologia Urbana (CSU), com raízes marxistas, utiliza hoje instrumentais de análise teóricos e metodológicos semelhantes aos que utilizam pesquisadores do Centro de Pesquisa sobre a Política, Administração e Território (CERAT) e, mesmo, alguns pesquisadores do Centro de Sociologia das Organizações (CSO) reduto dos funcionalistas mais notórios.

A questão urbana, o poder local e sua manifestação têm sido analisados por meio de outras chaves de leitura, que recuperam conceitos dos dois aportes teóricos, construindo, pouco a pouco, e com outros instrumentais de análise, o campo de estudo sobre o local.

Como exemplifica Lorrain:

Creio que aprendemos na França que não é necessário ter uma grande teoria, com G e T maiúsculos, para uma abordagem heurística ou compreensível da sociedade. Não é necessário dispor de um referencial extremamente sofisticado para interpretar os fenômenos sociais. Assim, na minha opinião, o que caracteriza a nova geração de intelectuais e pesquisadores franceses é que eles se pronunciam desde o começo, dizem algo, antes de interpretar o capital, as classes sociais, a hegemonia, os grandes temas. Antes de tratar destas megaquestões, começam por se assegurar que seu objetivos serão mais setoriais [...] e (isto) não é apenas uma questão de modéstia ou incapacidade de tratar a teoria [...]

Gaudin e Coing categorizam a pesquisa sobre o local utilizando critérios diferentes. Enquanto Gaudin refere-se a objetos de pesquisa, Coing explora mais os níveis de poder e as formas de articulação entre eles.

Falando sobre velhos e novo temas, diz Gaudin:

A evolução que se pode observar indica três direções: a primeira, analisa o local em termos de organização [...] são estes os trabalhos que analisam a reorganização do serviço, a qualificação de pessoal, novas formas de organização do trabalho e as relações entre burocratas e poder político local.

Estes estudos derivam-se tanto da escola marxista quanto da funcionalista. A segunda abordagem trata das relações entre sociabilidade local e instituições. No fundo, a questão principal não está no como funciona a instituição, mas no como poder existir a instituição em relação ao poder local. Ficamos, então, na fronteira instituição/sociedade.

O terceiro tipo de análise, reforçada pelo contexto de descentralização, eu chamaria político-filosófico. É uma corrente que se volta para a sociedade local, propondo as seguintes questões. O

que significa a legitimação do poder hoje? Em que consiste o funcionalismo? Como funciona a representação política? Há uma série de questões de caráter político que podem ser aplicadas ao poder local. Este é o terceiro campo de pesquisa que não pode ser confundido nem com a análise organizacional, nem com a sociedade pela base.

Ao tratar dos níveis de análise do poder e de suas articulações, explicita Coing:

Meu principal objetivo é a evolução dos modos de gestão. Essa evolução, em todos os países que conheço, é, de fato, uma evolução que se dá ao mesmo tempo em várias dimensões. Dá-se numa relação entre Estado Central e poderes locais, seja no plano regional, departamental ou comunal. Logo, há uma mudança, uma evolução da relação centro-local nas concepções. Ao mesmo tempo, há uma evolução na relação público/privado. Parece-me cada vez mais evidente que estas três dimensões - nacional/local, público/privado, poder/população relacionam-se muito fortemente. Acredito que modificou-se a abordagem do poder local. Isto porque o que se torna essencial no momento não é a análise isolada dos termos, uma das dimensões ou pólos dessas relações, mas a análise da própria relação, da mudança de articulação. Mudança de articulação entre poder central e poder local. Mudança de articulação entre o que presta serviço e o usuário, o poder público e o usuário e a intervenção de novos atores no campo de gestão dos serviços.

O que parece importante é conseguir compreender a nova configuração que assim se delineia. Nessa nova configuração, cada um dos atores sociais muda, porém esta modificação se deve à sua mudança ou lugar no sistema, e não a uma decisão individual.

A troca de lugares e do papel do poder local no sistema indica, desencadeia, uma modificação na natureza mesma do poder local.

Outros pesquisadores referem temas associados às preocupação anteriores. D'Arcy, por exemplo, interessa-se pela relação entre o poder público, a burocracia e as funções públicas. Temas como corporativismo e alterações na vida dos funcionários acarretadas pela descentralização. Rivellois sugere que se estabeleçam ligações entre estratégias que estejam se desenvolvendo em diversos lugares - África e América Latina - principalmente de modo a controlar o poder local. Allies privilegia o estudo dos efeitos estruturantes de um "management" de serviços em uma coletividade territorial, em detrimento do estudo do funcionamento deste serviço. Villasante e Urrutia tratam o poder local desde a ótica dos movimentos associativos, introduzindo nas análises a estrutura interna do local, como funciona "por dentro" a anatomia e a fisiologia do poder local, e, desta perspectiva, como se dão as articulações com o poder formal.

Tentando sumarizar os temas de pesquisa conforme foram indicados nos quatro seminários sobre governo local e participação realizados pela UFBA, identificam-se os seguintes tópicos:

- a) determinações econômicas na política local e intervenção no desenvolvimento local;
- b) articulações entre níveis de governo e instâncias de poder, entre políticas nacionais e locais;
- c) construção de novas regionalidades e localidades e os efeitos de políticas de metropolização e regionalização;
- d) quadros políticos e representações;
- e) relação entre atores sociais e governo em áreas urbanas delimitadas; redes sociais e associacionismo;

- f) serviços públicos e serviços urbanos: abordagem setorial e interativa, privatização;
- g) estudos sobre novas institucionalidades, construção e desenvolvimento institucional;
- h) vida local e interações sociais;
- i) estudo sobre processos administrativos, como descentralização;
- k) estudos pontuais sobre gestores públicos (análise de desempenho de prefeitos, por exemplo);
- l) tecnocracia local, organização e relação de trabalho e formação de identidades profissionais.

O conjunto de temas de pesquisa abarcados pela “análise do local” reúne trabalhos sobre o poder público, de um lado, e sobre a comunidade local, de outro, visto, pelo menos, em três dimensões: como espaços políticos e simbólicos, como espaços de gestão e como um espaço de produção e consumo de serviços e equipamentos urbanos.

Ora orientados ao pólo do poder constituído, ora aos contrapoderes, estes estudos apresentam dispersão quanto às bases conceptuais já que, por um lado, refletem uma realidade em constante mutação, em que novos temas emergem a cada dia; por outro, são caudatários de paradigmas em crise e em (re)construção.

4. A pesquisa do local

Na “análise do local” dos grupos franceses e latino-americanos podem-se identificar direções não tão novas, mas talvez mais constantes nos trabalhos dos pesquisadores da “nova safra” herdeiros, de alguma forma, das idéias do marxismo e do funcional-institucionalismo.

Embora trabalhando em instituições inseridas em conjunturas culturalmente diferentes, estes pesquisadores defrontam-se com as mesmas transformações e turbulências da “crise dos paradigmas” e talvez por isto não manifestem uma preocupação visível com a construção imediata de novos “estudos teóricos”.

No Brasil, estas tendências também se confirmam, quer pela influência que tem a pesquisa européia, quer pela movimentação espontânea na direção de novas problemáticas e modos de trabalho.

Em síntese, pode-se dizer que a análise do local:

- a) traça novos recortes teóricos e empíricos, dando um peso maior ao empírico, na medida em que não parte e não se orienta para quadros referenciais “mais pesados”;
- b) agrega diferentes áreas de Ciências Sociais dando um trato sempre pluridisciplinar, às vezes transdisciplinar aos objetos de pesquisa;
- c) supõe revisão na construção da problemática, trabalhando com integração entre os níveis de poder, mediações, lógicas de gestão (ao integrar produção e consumo, por exemplo);
- d) supõe estudos orientados ao levantamento de alternativas, formulação de política e estratégias de gestão, que confere à pesquisa uma certa “função social”; sendo mais referenciados a governo e orientados aos atores que contracenam na gestão pública;

- e) são trabalhos, em sua maioria, "de campo", que saem da linha ensaística; usando instrumentais de análises qualitativos e quantitativos. Os trabalhos mais inovadores agregam diferentes estudos de casos, de caráter monográfico, que exploram dimensões intercomplementares de um mesmo objeto. Os pontos de ingresso podem ser o político, o econômico, o cultural, o simbólico, a produção e o consumo e outras dimensões de análise.

Para concluir, acredita-se que os grupos de pesquisas têm um duplo compromisso: de um lado, qualificar e refinar os seus instrumentos e conceitos; de outro, oportunizar ao poder público e à cidadania uma releitura do local e da cidade em particular. Ter o governo como consumidor de resultados e interlocutor não significa transformar a pesquisa em instrumento legitimador de políticas ou práticas. Mas, ao contrário, o exercício constante do diálogo entre a academia, os grupos de interesse e governo deverá contribuir para a construção de um novo padrão de gestão pública.

Referências Bibliográficas

- ALLIÉS, P. Entrevista concedida a Tânia Fischer. *Cadernos do Núcleo de Pós-Graduação em Administração*. Salvador. UFBA, 1990
- BIAREZ, S. Le pouvoir local. Paris, Le vie Politique, 1989
- BRIQUET, J. L. e SAWICKI, F. L'Analyse localisée de Politique. politise. nº 1-8, out/nov. 1989.
- COING, H. Entrevista concedida a Tânia Fischer. *Cadernos do Núcleo de Pós-Graduação em Administração*. Salvador. UFBA, 1990.
- D'ARCY, F. Entrevista concedida a Tânia Fischer. *Cadernos do Núcleo de Pós-Graduação em Administração*. Salvador. UFBA, 1990.
- DEGENNE, A. Un langage pour l'étude des reseaux sociaux. In: *L'Esprit des Lieuse*. Paris. Editions du CNRS, 1989.
- FRIEDBERG, E. e CROZIER, N. Le pouvoir comme fondement de l'action organisée. In: CHANLAT, J. F. e SÈGUIN, F. *L'Analyse des organizations*. Paris, Gaetan Morin, 1986.
- GAUDIN, J. P. Entrevista concedida a Tânia Fischer. *Cadernos do Núcleo de Pós-Graduação em Administração*. Salvador. UFBA, 1990.
- LORRAIN, D. Entrevista concedida a Tânia Fischer. *Cadernos do Núcleo de Pós-Graduação em Administração*. Salvador. UFBA, 1990.
- _____. Comunicação apresentada ao IV Seminário sobre Governo Local: Poder e Participação, Núcleo de Pós-Graduação em Administração. UFBA, Salvador, 1990.
- MASSOLO, A. Em direção às bases: descentralização e município. *Espaço e Debates* (24). 1988.
- PACHECO, R. Comunicação apresentada no IV Seminário sobre Governo Local: Poder e Participação. Núcleo de Pós-Graduação em Administração, UFBA. 1990.

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

PRETECEILLE, E. Entrevista concedida em 1990 a Jean Louis Briquet, Paris.

RIVELLOIS, J. Entrevista concedida a Tânia Fischer. *Cadernos do Núcleo de Pós-Graduação em Administração*. Salvador. UFBA, 1990.

STOPPINO, M. Poder. In: BOBBIO et alii. *Dicionário de Política*. Brasília. Editora da UNB, 1986.

Tal como Phippe Urphalino (CSO), Dominique Lorrain (Fondation des Villes); Silvia Brarez (CERAT); Bruno Jobbert (CERAT); Jean Pierre Gaudin (LATTTS); Paul Alliés (CEPEL); Claud Sorbets (CERVL); Frèderick Sawicki (Paris I); Helene Rivière. D'Arc (CREDAL); Graciele Schnaier (CREDAL); Jean Rivellois (ORSTON).

VILLASANTE, T. *Redes comunitarics y nuevas cosmologias*. Alfoz. jun. 1986..

REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR: GESTÃO DO TERRITÓRIO VERSUS ESTRUTURAS DE SOLIDARIEDADE E AUTORIDADE

Antonio Carlos de Medeiros*

Celina Maria de Souza**

No ano de 1986 e no bojo de um projeto mais abrangente, foi realizada, na Região Metropolitana de Salvador - RMS, uma pesquisa de lideranças, pioneira na Bahia, em que se tentava mapear as principais lideranças da RMS, suas perspectivas em relação à região e a forma de gestão do território metropolitano, bem como identificar as estruturas de solidariedade e de autoridade existentes na RMS, que conformam a sociedade civil e a sociedade política.

As estruturas de solidariedade compreendem os laços de lealdade e de interesse existentes no campo da sociedade civil, que se contrapõem às estruturas de autoridade, baseadas na crença de legitimidade, presentes no campo da sociedade política.

Essa pesquisa foi realizada pela entidade metropolitana de Salvador e contou com recursos financeiros do denominado Projeto Metropolitano, financiado pelo Banco Mundial¹. A pesquisa integrava um projeto maior denominado "Alternativas político-institucionais para a RMS"², que tinha por objetivo propor novas formas de gestão capazes de absorver o fato metropolitano e suas instituições, buscando uma legitimidade e que estava (e continua estando) distante das estruturas metropolitanas³.

A Pesquisa de Lideranças está baseada em uma tipologia de lideranças construída a partir dos estudos correntes sobre elites políticas e sociais, cuja aplicação concreta se dá pelo método reputacional, a partir do qual se define a amostra. A pesquisa foi aplicada a uma amostra de líderes formais e informais dos municípios que integram a RMS, tendo sido identificadas 220 lideranças, das quais 189 foram entrevistadas.

A tipologia de lideranças compreende as seguintes categorias: político-eleitorais, empresários, líderes comunitários, sindicais, do judiciário, esportivos, formadores de opinião, educadores, religiosos, culturais/intelectuais, técnicos e militares.

Dessa pesquisa, muitas análises podem e devem ser derivadas, mas a que vai ser apresentada está centrada na tentativa de identificação das formas dominantes de relacionamento entre Estado e sociedade e em que medida essas formas estão compatíveis com as estruturas de gestão administrativa presentes na RMS.

* Professor da Universidade Federal do Espírito Santo.

**Professora da Universidade Federal da Bahia.

¹ Foi produzido um relatório, onde estão apresentados os resultados quantitativos da pesquisa (CONDER, 1987).

² A integra do Projeto esta publicada na Revista de Administração Pública n. 20(4), 1986.

³ As ambiguidades e distorções do fato metropolitano e de suas instituições estão descritas em SOUZA, 1989.

1. Referencial teórico e metodológico

O referencial teórico e metodológico desta reflexão persegue o caminho tão bem definido por Maria Helena Guimarães de Castro, de que nenhum paradigma ou corpo teórico isolado pode dar conta do conjunto de problemas que conformam uma certa realidade social, econômica e política, como o caso da RMS e, portanto, isso exige um certo grau de pluralismo teórico e de tolerância epistemológica (Castro, 1988).

O referencial teórico básico adotado para tentar entender as formas dominantes de relacionamento entre Estado e sociedade passa por dois caminhos: 1) as trilhas abertas pela reinterpretção gramsciana de Marx, com o conceito de Estado Integral, formado pela sociedade civil e pela sociedade política; 2) redescoberta da idéia weberiana de uma relação dialética entre estruturas de autoridade (baseadas em uma crença na legitimidade) e estruturas de solidariedade (baseadas em idéias ou interesses).

Em contraposição à visão dicotômica que predominou durante anos no estudo das relações Estado-sociedade, tem-se sobressaído, na última década, o que se convencionou chamar de visão antinômica. O Estado deixa de ser visto como uma coisa, ou uma essência, exterior aos processos sociais, mas como uma relação contraditória ou como uma condensação de forças sociais.

A perspectiva antinômica concebe o Estado simultaneamente como um pacto de dominação - portanto, como expressão de interesses socialmente definidos em uma correlação de forças - e como instituição ou organização - portanto como um conjunto de instituições que materializam os campos estratégicos de luta de classes e das clivagens sociais e territoriais, dentro da natureza intrínseca do Estado enquanto mediador de conflitos.

É para mediar conflitos que o Estado se reveste de uma face- coerção e de uma face- consenso, apresentando maior (ou menor) grau de coerção ou consenso na razão direta da sustentação coercitiva ou consensual do pacto de dominação e, portanto, do equilíbrio instável entre forças sociais.

Este entendimento do Estado assume o pressuposto fundamental de que ele não é antagônico em relação à sociedade civil, vista não como a população em geral (ou o povo), mas como as forças sociais organizadas que participam - liderando ou sendo lideradas - do pacto de dominação ⁴.

O partido que aqui se adota é que quanto mais a sociedade avança no sentido de construir laços de solidariedade orgânica, próprios da lógica da urbanização, da divisão do trabalho e da densidade demográfica, mais distantes dos laços de solidariedade mecânica, maior será a possibilidade de ser construído um novo relacionamento entre Estado e sociedade.

⁴ A análise da visão antinômica do Estado foi extraída de MEDEIROS & BRANDIÃO (1990:19-22).

2. As perguntas da pesquisa de lideranças

Antes de avançar na análise dos resultados da Pesquisa de Lideranças, é importante situá-la no momento histórico e descrever, mesmo que sucintamente, parte das perguntas do questionário que serão tomadas como referência para os fins deste trabalho, principalmente aquelas relacionadas com a busca de identificação dos laços de solidariedade e de autoridade presentes na RMS.

O ano em que foi realizado a pesquisa-1986 -caracterizou-se, a nível nacional, como de grande legitimidade do governo federal, que colhia os frutos do Plano Cruzado. O Plano Cruzado promoveu um clima de euforia na sociedade brasileira e de aceitação dos governantes que chegaram com a “Nova República, então sem precedentes na história recente do país. Havia uma confiança explícita na ação dos governantes e uma legitimação dos quadros políticos vinculados ao PMDB, partido associado à resistência ao regime anterior. O aumento do consumo das camadas mais populares, provocado por uma relativa - embora transitória - distribuição de renda, associado ao atendimento de expectativas e de confirmação de valores da classe média, geraram grande confiança quanto ao futuro do país. No caso da Bahia, surge no cenário político um candidato a governador que foi capaz de mobilizar o sentimento de euforia e de confiança, colocando-se em frontal oposição às lideranças que até então dominavam a cena política do Estado.

É, portanto, nesse clima de exageradas expectativas e de forte oposição ao período anterior que a Pesquisa de Lideranças vai ser realizada, embora a análise mais detalhada dos seus resultados, e também das lideranças que foram identificadas, demonstrem que, ao menos no tocante à percepção das lideranças, o clima de euforia e de oposição ao regime anterior foi permeado por certo realismo quanto ao futuro da economia e da sociedade brasileira e baiana.

Oito perguntas constantes do questionário aplicado às lideranças podem ser utilizadas para a análise que ora se propõe. Essas perguntas foram agregadas em quatro blocos:

- 1) indicação de três lideranças mais influentes no município e de três mais influentes na RMS, com o objetivo de tentar identificar os grupos predominantes nos municípios e na RMS, inferir laços de solidariedade e autoridade e buscar correlações entre os diversos agentes que atuam no espaço regional;
- 2) identificação dos agentes promotores do encaminhamento ao governo estadual e/ou ao governo federal dos problemas que o município não dispõe de condições para resolver sozinho. O objetivo era identificar como se dão as articulações das lideranças para fora do município e se há concentração dessa responsabilidade nas mãos de uma ou de poucas lideranças;
- 3) citação de três setores da comunidade pelos quais a liderança é mais procurada para resolver algum tipo de problema e de outros três setores com quais a liderança mais se relaciona para tentar encaminhar a solução dos problemas, com o objetivo de identificar

a direção e o fluxo das relações entre lideranças e setores da comunidade, a fim de se inferir sobre os laços de autoridade e de solidariedade, identificando também a teia de articulações que se estabelece em cada município e as semelhanças que guardam entre si;

- 4) indicação de três das solicitações mais freqüentemente encaminhadas às lideranças pela população, com o objetivo de tentar captar as formas das relações entre lideranças e população, verificando se há predominância de assistencialismo, clientelismo ou de formas mais democráticas na relação do líder com suas bases.

3. As respostas das lideranças

Primeiro bloco de perguntas: lideranças mais influentes (método reputacional)

A primeira observação geral se relaciona com a predominância absoluta na indicação das lideranças políticas como a mais influente, tanto para os municípios (86,6%) como para a RMS (76,4%).

Há uma presença constante da liderança religiosa e diferenças na composição dos três tipos mais influentes para cada município, permitindo inferir uma certa correlação entre os tipos ou categorias de lideranças indicadas e a semelhança sócio-econômica dos municípios; ou seja, a capital e o município com ela conurbado (Lauro de Freitas) apresentam como lideranças mais significativas os políticos, os empresários e os religiosos; nos municípios com características industriais (Camaçari, Candeias e Simões Filho) aparecem os políticos, os sindicalistas e as associações comunitárias; os municípios menos dinâmicos política e economicamente (São Francisco do Conde, Dias D'Ávila, Vera Cruz e Itaparica) destacam os políticos e as lideranças educacionais e esportivas. Quanto às lideranças regionais⁵ houve uma composição bastante idêntica para a maioria dos municípios, segundo a qual os políticos, os empresários e as lideranças sindicais constituem as categorias mais influentes.

Segundo bloco de perguntas: responsabilidade pelo encaminhamento de demandas

Quando o encaminhamento das questões se direciona para o governo estadual, a predominância absoluta recai na figura do próprio prefeito, consolidando-o como a pessoa principal no tocante ao encaminhamento dos problemas do município. Órgãos setoriais do estado e deputados estaduais também foram citados, embora com pouca relevância.

Quando o encaminhamento dos problemas se dá em nível federal, a predominância ainda é para o próprio prefeito, porém sem apresentar o consenso da situação anterior, aparecendo em muitos municípios a predominância do deputado federal.

A conclusão a que se chega é que existe uma concentração no desempenho do papel de encaminhar problemas a outras esferas de governo na figura de poucas lideranças, o prefeito (53,5%) e o deputado federal (17,6%), merecendo destaque que há uma grande incidência de

⁵ Durante a definição da amostra, surgiram lideranças que eram com alta freqüência indicadas em mais de um município, determinando, assim, a separação, para fins de análise, de lideranças locais e regionais.

respostas nas categorias. Não sabe/Não respondeu (15,4% para a esfera estadual e 23,6% para a esfera federal).

Terceiro bloco de perguntas: articulação entre lideranças

Os setores que mais procuram as lideranças são: os políticos (21,1%), as associações comunitárias (15,6%), os educadores (11,5%) e os religiosos (9,6%). Já na visão das lideranças regionais, os religiosos e os educadores são substituídos pelos sindicalistas.

No município, os setores que as lideranças mais procuram são: o político (46,6%), o empresarial (21,7%) e o educacional (20,1%). Destaca-se um elevado grau também para o executivo municipal (13,2%) e órgãos setoriais da administração pública (13,2%).

No estado, as incidências apontam para os políticos (39,9%), como no âmbito do município, seguido dos técnicos (15,4%) e jornalistas (12,2%). Existe uma incidência relevante para a categoria Ninguém, ou seja, não procura qualquer pessoa, com 21,3% das preferências.

A análise por categoria de liderança mostra que todas elas indicam preferencialmente o setor político, outros setores (órgãos setoriais) e o setor de sua própria categoria, à exceção de associações comunitárias, que substitui sua própria categoria por técnicos.

Quarto bloco de perguntas: solicitações da população às lideranças

As incidências mais significativas são para quatro tipos de solicitação: intermediação junto ao prefeito, governo do estado, políticos e entidades públicas (15,7%); ajuda financeira a pessoas (15,3%); reivindicações acerca de problemas comunitários e para melhoria de serviços urbanos (13,1%); pedidos de emprego (11,5%).

Quanto ao tipo de solicitação feita a cada uma das lideranças, observou-se o seguinte: aos políticos são solicitadas com maior frequência a ajuda financeira (24,8%) e a intermediação junto a entidades públicas (22,3%); aos empresários a solicitação maior é para ajuda financeira (17,6%) e para intermediação junto às entidades públicas e pedidos de emprego (ambos com 13,2%); aos líderes comunitários as solicitações versam sobre problemas comunitários e melhoria dos serviços urbanos (34%).

Já as lideranças regionais recebem solicitações um pouco diferentes: publicidade, divulgação e denúncia (58,8%); intermediação junto a entidades públicas e políticos (47,1%) e pedidos de emprego (41,2%).

4. A análise

A análise dos resultados da Pesquisa de Lideranças, não só das perguntas e respostas que foram aqui apresentadas, mas de outras que constam do questionário, permite afirmar que existem contradições significativas entre ações e processos de uma “nova” racionalidade típica de uma sociedade urbano-industrial e de uma “velha” racionalidade agrária.

São exemplos da “velha” racionalidade a predominância de solicitações tipicamente clientelísticas - “ajuda financeira”, “emprego”, etc. -, que convivem com elementos da “nova” racionalidade - melhoria dos serviços urbanos e denúncias -, solicitações mais próximas dos direitos da cidadania.

Outro componente interessante da convivência dessas duas racionalidades se dá na questão da “cultura cívica”, onde existe um forte componente de “estadolatria”, ou seja, a predominância da visão de que cabe ao prefeito resolver as questões do município, como quase que único elemento responsável pelo encaminhamento de soluções, com escassa presença de outras lideranças que devem ter também responsabilidade social. Por outro lado, isso pode demonstrar uma nova postura da sociedade no sentido de “cobrar” do aparelho de Estado respostas às suas demandas enquanto cidadãos, moradores e consumidores. Todavia, o alto grau de respostas na categoria Não sabe/Não respondeu permite arriscar que provavelmente a primeira hipótese está correta.

Na distinção dos principais tipos de lideranças, aponta-se para a importância das lideranças políticas, empresariais e religiosas no conjunto dos municípios da RMS, com destaque significativo para, por um lado, as lideranças sindicais e comunitárias e, de outro lado, as lideranças esportivas e educacionais. Já no âmbito metropolitano, aponta-se para a importância das lideranças políticas, empresariais e sindicais.

Em termos gerais, o que a convivência desses tipos de liderança parece indicar é que pode estar em curso a formação de uma nova correlação de forças político-sociais no espaço metropolitano, a partir de um processo de modernização que redefine relações sociais e aponta para um equilíbrio instável de forças que parece razoavelmente permeado por clivagens sociais, principalmente o conflito capital/trabalho, expresso pela presença significativa de empresários e líderes sindicais como lideranças importantes. Há, assim, evidências da modificação dos laços verticais de solidariedade (do chefe político local para o líder sindical, por exemplo) e dos laços horizontais de solidariedade (da família e do clã para as associações sindicais e os movimentos sociais, por exemplo).

A análise dos nexos de autoridade e de solidariedade podem avançar ainda mais nas constatações já levantadas.

Começando pelo nexo autoridade, a pesquisa identificou que existe uma predominância da “lógica da eficiência” sobre a “lógica da equidade” na ação do Estado sobre o urbano, fortalecendo, paradoxalmente, os processos de politização do social e de fortalecimento do modo clientelista de articulação de interesses - este último pelo aumento das necessidades sociais e da dependência da população -excluída dos benefícios da “eficiência” - em relação às autoridades locais.

Esta lógica, ou parte dela, analisada e explicada por Schmidt (1983), quando mostra que a política urbana tem-se inserido em um contexto onde é a própria lógica interna do capitalismo que se torna a principal causa das carências no meio urbano, enfrentadas por uma ação do Estado que não está geralmente voltada para a resolução dessa contradição e sim para a produção de novos e mais altos níveis de acumulação.

Assim sendo, Schmidt enfatiza que a intervenção do Estado no urbano é um instrumento complexo destinado não só a remover os possíveis obstáculos à completa socialização do espaço urbano, mas também um instrumento de controle político capaz de gerar aumento de poder para as classes dominantes. A política urbana, como política pública específica, é um meio de integrar ambas as dimensões - a econômica e a política - de uma formação social. Ao estabelecer, sob a lógica da eficiência, certas condições materiais para o desenvolvimento do produto capitalista, agindo, por exemplo, sobre o produto, circulação e consumo dos bens públicos, e, ao mesmo tempo, organizando e satisfazendo as demandas públicas através do controle sobre as condições que auxiliam a expansão contínua do sistema capitalista e suas forças sociais, o Estado está promovendo a socialização das condições gerais de produto. Ao promover esse processo de socialização, o Estado provoca antagonismos tanto com os proprietários privados do capital como entre as outras classes sociais.

Na tentativa de contornar esses conflitos, Schmidt argúi que o Estado brasileiro acabou - com repercussões naturais sobre os espaços metropolitanos - criando um volumoso corpo de instituições para administrar essa intervenção, provocando mudanças dentro do aparelho estatal a fim de adaptá-lo ao desempenho requerido pela lógica da eficiência ⁶.

Tais fenômenos estão no cerne do processo de politização do social. Ao mesmo tempo, eles provocam e reforçam relações do tipo clientelista, para incorporar ao sistema político os excluídos pelos efeitos perversos dessa mesma lógica da eficiência, reforçados com esses elos de dependência, que procuram minimizar as mazelas das desigualdades sociais.

Neste sentido, a politização do social e a existência de padrões clientelistas de mobilização política acabaram por exacerbar a síndrome do controle e da concentração burocrática, distanciando as estruturas de autoridade das de solidariedade.

Enfim, a especificidade da acumulação contemporânea pressupõe a existência de dois processos relevantes nas relações Estado-Urbano/Território-Poder. Primeiro, a acumulação pressupõe economias de aglomeração para a homogeneização espacial do crescimento e da modernização, com vistas à integração do espaço nacional aos circuitos de produto e reprodução do capital. Segundo, ela pressupõe economias de escala para promover a integração funcional entre os setores monopolísticos e os setores competitivos da economia, sob o imperativo da elevação dos níveis de produtividade.

Vistos conjuntamente, os fenômenos da homogeneização espacial e da integração funcional possibilitam o crescimento, a modernização e a reprodução da força de trabalho. Assim, eles têm como contrapartida não só a valorização do urbano como locus do processo de acumulação, mas também a intervenção do Estado nos circuitos de acumulação. Outra vez, é justamente a referida intervenção que leva à politização do social e à redefinição que é marcada pela relação simbiótica entre o público e o privado e pela configuração de uma institucionalidade estatal que pressupõe a unidade do Estado Nacional e a formação de centros e periferias.

⁶ Para maior detalhamento dos aspectos institucionais do espaço metropolitano brasileiro ver SOUZA (1985).

É esta institucionalidade que, por sua vez, como indicam algumas questões da pesquisa, apresenta significativos componentes clientelistas. O empreguismo, o personalismo e as novas relações “Patrão-Cliente” convivem agora em estruturas formadas pelas tentativas, parcialmente bem resolvidas, de racionalização da autoridade segundo o “ethos” burocrático, redimensionando a forma e o conteúdo de sustentação do poder político no Brasil.

Forma-se, assim, uma complicada rede de articulação de interesses, onde os “clientes” são incorporados ao sistema político por relações de cooptação e dependência. Basta verificar a predominância de solicitações tipicamente clientelistas já mencionadas - “ajuda financeira”, “emprego”, etc. - da população às lideranças no espaço metropolitano de Salvador para se ter evidências concretas desse fenômeno⁷.

Assim, no plano do **nexo Autoridade**, o imperativo do fato metropolitano, ao lado da permanência de acentuadas necessidades e problemas sociais, acaba por criar um movimento no sentido da racionalização da autoridade, ao mesmo tempo em que se reforçam lealdades tradicionais a partir de relações clientelistas de dependência.

Quanto ao **nexo Solidariedade**, observa-se, em primeiro lugar e em termos mais gerais, a tendência à formação do que se poderia chamar de “cultura metropolitana”, significando uma percepção por parte da sociedade dos elementos e fenômenos que integram a vida urbana - densidade demográfica, politização, conurbação, primazia, etc. - e, portanto, dos imperativos do fato metropolitano.

Isto significaria, conforme já evidenciado também na Região Metropolitana de Belo Horizonte (PLAMBEL, s.d), que a RMS já se configura como realidade na percepção das lideranças locais e regionais, assinalando-se, nesta percepção, as conexões entre os núcleos populacionais para atividades básicas como trabalho, compras, estudo e lazer. Além disso, identificam-se inúmeros problemas comuns entre os municípios, que, conjuntamente, devem ser resolvidos. Percebe-se que as lideranças revelam a peculiar configuração do problema metropolitano local, com a predominância/primazia de Salvador sobre as cidades vizinhas, havendo, por conseguinte, a percepção de comunidades menores de problemas entre núcleos vizinhos.

Com isto, aparecem as condições necessárias, similarmente a Belo Horizonte, para que a região metropolitana se configure, também, como uma comunidade política de âmbito maior, na medida em que surjam problemas concretos de coexistência em um território mais vasto e que os interesses dos vários grupos passam a ter, como marco, extensões maiores do que as dos municípios isolados.

A primeira consequência é que a pesquisa indica um sentimento de necessidade de alguma forma de poder público com jurisdição regional. Manifesta-se uma demanda concreta por uma autoridade metropolitana que possa dar conta de uma nova percepção das funções e questões metropolitanas.

⁷ Esse fenômeno não é, todavia, uma particularidade da RMS. O IBGE lançou, junto com a PNAD de 1988, um suplemento denominado “Participação Político-Social”, onde se identifica que dos 82,5 milhões de brasileiros com 18 anos ou mais, 3,34 milhões encontraram-se com políticos ou governantes para fazer pedidos pessoais, enquanto que 816 mil fizeram reivindicações de caráter coletivo.

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

A necessidade objetiva de uma nova jurisdição de autoridade pública, configurada na pesquisa, tem importante contrapartida subjetiva ao nível da percepção, formação de atitudes e opiniões.

Assim, surgiu claramente na pesquisa uma atitude forte no sentido de se ter um formato de gestão que possa privilegiar a busca de mecanismos que legitimem essa autoridade nova. Aponta-se tanto para a necessidade de eleição direta dos dirigentes metropolitanos quanto para um papel mais decisivo para os municípios no processo de legitimação da gestão metropolitana.

A provável emergência de uma “cultura metropolitana”, ligada à configuração de uma comunidade política enquanto entidade supramunicipal, parece ser causa e consequência das modificações nos padrões de solidariedade social, advindos dos processos de modernização e urbanização.

Uma das conclusões a que se pode chegar a partir dessas inferências é que existe uma convivência aparentemente contraditória de lógicas, padrões e estruturas distintas. De tal forma que se pode afirmar que existe um descompasso entre as estruturas de solidariedade e autoridade, significando, talvez, um momento de transição no âmbito do espaço metropolitano de Salvador. A motivação que se encontra para essa transformação vem das modificações nos padrões de solidariedade social advindos dos processos de modernização e de urbanização que foram gerados na RMS nos últimos 40 anos.

Tratam-se de modificações que acompanham os processos de modernização e urbanização e acabam afetando tanto a sociedade política como a sociedade civil e, conseqüentemente, as estruturas de solidariedade e autoridade, pelo menos em três aspectos interligados.

Em primeiro lugar, elas consolidam novas formas de socialização e comportamento coletivo. Depois, elas envolvem, no plano político, a diferenciação de funções políticas e o desenvolvimento de estruturas especializadas para desempenharem estas funções (os sindicatos e associações comunitárias, por exemplo). Por último, elas influenciam um processo de politização e organização da sociedade, consubstanciado pelo aumento nos níveis e nas formas de participação política.

Uma sociedade complexa, heterogênea e diferenciada é aquela que vai se configurando como uma sociedade de massa, passando a produzir tendências para a emergência de novas lealdades políticas, como parte de um processo onde as estruturas de autoridade começam a sofrer condicionamentos e modificações no sentido da consolidação de uma ordem pública mais próxima das novas lealdades políticas que são gestadas.

Assim, as bases tradicionais e carismáticas do poder e da autoridade, que conformam, historicamente, estruturas oligárquicas, clientelistas e paternalistas, passam a ceder lugar, mas, ao mesmo tempo convivendo com ele, como demonstram os resultados da pesquisa, ao tipo racional-legal de dominação e autoridade, típicos do modelo weberiano de burocracia.

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

O resultado dessas transformações parece ser o aprofundamento e a maior complexidade das relações sociais, entendidas em seus aspectos culturais, políticos e econômicos. Essa maior complexidade, é permeada pelo fenômeno da conscientização e da ação políticas e, conseqüentemente, da formação de forças sociais que extrapolam a dimensão local para assumirem a dimensão da identidade regional e, principalmente, nacional - o que pressupõe profundas modificações na matriz territorial do Estado, gerando a necessidade de serem ampliadas as instâncias de mediação entre Estado e sociedade.

Isto envolve todo um repensar não apenas do federalismo, tal como praticado no Brasil, enquanto solução institucional que possibilita dar conta dessa diversidade de relações territoriais e sociais. Envolve, também, todo um repensar do formato de gestão das metrópoles e aglomerações urbanas brasileiras, capaz de construir uma nova legitimidade que dá conta desses novos fenômenos.

Lamentavelmente, a Constituição Federal e a do Estado da Bahia não incorporaram a necessidade de se definir novas institucionalidades capazes de absorver os fenômenos gerados nos últimos anos.

Apenas para fins de registro, deve ser lembrado que a maioria dos países centrais já tem essa percepção há bastante tempo, sendo a França o exemplo mais recente, que, embora país unitário e não federal, hoje possui quatro instâncias de gestão pública eleitas pelo voto direto. Outros exemplos também estão surgindo, como a agregação de certos municípios não limítrofes em torno de ações na área cultural, por exemplo, gerando assim relações de territorialidade ainda mais novas, para além das usuais agregações espaciais.

Essas relações de territorialidade consideram o espaço como integrante de uma subjetividade coletiva, onde são gerados códigos, marcas e expressões das relações sociais, diferentemente da noção de espaço como função.

A federalização da Europa e a constituição de vários mercados comuns são os exemplos mais claros e vigorosos dessas novas territorialidades, que vão levar a outro patamar a relação entre estruturas de solidariedade e de autoridade.

Lógico que todas essas transformações de caráter institucional só precedidas de outras, de conteúdo econômico e político. A um capitalismo transnacionalizado, que ultrapassa os Estados-Nações, irão corresponder também governos cada vez menos nacionais e mais mundiais. Isso sinaliza ainda que o Estado-Nação - principal característica política do Estado moderno - começa a assumir novos contornos. Não deve ser esquecido, por outro lado, que a federalização do mundo é uma antiga utopia que passou por pensadores tão distantes entre si como Kant e Proudhon, como nos relata Bobbio (1986:475/86).

Há, então, para concluir e retomando a RMS, uma certa generalização do urbano e do metropolitano que acarreta, pela ausência de estruturas de autoridade correspondentes, um "descompasso" entre estruturas de autoridade e de solidariedade, o que caracteriza um momento de trânsito, que encontrará correspondência através da construção de instituições

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

que possam retratar essa nova sociedade brasileira, que hoje apresenta uma também nova matriz territorial que não encontra ressonância nas estruturas de autoridade existentes, fato que as Constituições não tentaram enfrentar.

Referências Bibliográficas

- BOBBIO, Norberto et alii (1986). *Dicionário de Política*. Brasília. Ed. Universidade Nacional de Brasília.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães de (1988). Governo local, processo político e equipamentos sociais: um balanço bibliográfico. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 25.
- CONDER (1987) Pesquisa de Lideranças; Relatório de Resultados. Salvador (mimeo).
- MEDEIROS, Antonio Carlos de & BRANDIÃO, Hugo Junior (1990). Em busca de novos paradigmas para a análise de políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 24(3), maio/julho.
- PLAMBEL (s.d.). Pesquisas sociopolíticas. Belo Horizonte (mimeo).
- SCHMIDT, Benicio (1983). *O Estado e a política urbana no Brasil*. Porto Alegre, Ed. da UFRGS/LPM.
- SOUZA, Celina Maria de (1985). *Metropolização brasileira: uma análise dos anos setenta*. Rio de Janeiro, Ed. Fundação Getúlio Vargas.
- _____. (1989). Gestão metropolitana: equívocos e possibilidades. Salvador (mimeo).
- _____. et alii (1986). Alternativas político-institucionais para a Região Metropolitana de Salvador. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 20(4), outº dez.

**SOLIDAREDADE E GESTÃO TERRITORIAL
INDAGAÇÕES SOBRE A ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES
NÃO-GOVERNAMENTAIS NO BRASIL**

Rainer Randolph*

Carmen B. Silveira**

Elizete Menegat***

1. Formas Alternativas de Gestão Territorial:

Da Mobilização Popular à Intermediação das Organizações Não Governamentais

Política, planejamento e gestão urbana e regional são tributários, é óbvio, tanto da formulação e institucionalização dos grandes temas e modelos políticos adotados durante certo período em determinada formação sócio-econômica quanto de seus possíveis deslocamentos e rearticulações. Falando mais concretamente, é desde meados da década de 70 que observamos modificações do modelo de regulação social e econômica dominante nos países capitalistas industrializados que se anunciaram como crise articulada do Estado de Bem-Estar (Welfare State), do padrão keynesiano de intervenção econômica e do projeto político das social-democracias européias, ao mesmo tempo que apareceram no cenário político "novas personagens".

Obviamente, este processo levou a uma redefinição de políticas de uma forma mais geral, particularmente aquelas relacionadas à intervenção social do Estado (reside aqui exatamente uma das principais características da há pouco mencionada crise). Poderíamos até arriscar uma hipótese de relacionar o declínio da preocupação dos governos com as "políticas territoriais" (urbanas e regionais), que foram, em boa parte, de cunho compensatório ou redistributivo, ao gradual desmonte de uma parte das referidas políticas sociais; apenas a título de ilustração, considera-se políticas sociais aquelas relacionadas à habitação, saúde, educação, transporte, saneamento, etc.

É dentro desse contexto da crise - e das soluções alternativas de gestão dos serviços coletivos - que situamos nossa discussão a respeito da articulação entre movimentos populares e as assim chamadas Organizações Não Governamentais - ONGs - que surgiu a partir da investigação do padrão territorial de modernização econômica e sociopolítica em áreas não metropolitanas no sudeste brasileiro nos últimos vinte anos¹. Ao preparar um primeiro mapeamento de manifestações e mobilizações dos mais diversos segmentos da população neste território, encontramos uma complexa rede de instituições (locais e supralocais) que intervém nesses processos.

*Prof. Adjunto do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, IPPUR/UFRJ, pesquisador Senior do CNPq.

**Arquiteta, Mestranda no curso de Geografia do Instituto de Geografia da UFRJ.

***Arquiteta, Mestranda no curso de Planejamento Urbano e Regional do IPPUR/UFRJ.

¹Vide a pesquisa, financiada pelo CNPq e FINEP, coordenada pelo Prof. Rainer Randolph - Modernidade e Regionalismo no Sudeste Brasileiro. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, em fase de execução.

Perguntávamos, então, se a presença da (ou a luta pela) “participação” havia sido compreendida por nós - enquanto hipótese inicial - como indício da “emergência de novas energias utópicas”. A atuação de “alguém” (uma organização, entidade, instituição civil) em prol da difusão do valor da participação não deveria ser contemplada igualmente como indicador de um outro patamar? Acreditamos, em primeira instância, que sim, o que eleva todo conjunto de instituições “a serviço do movimento popular” a “objeto” de estudo de nossa investigação. Pois a difusão de valores de apoio a movimentos comunitários, populares, feministas, de negros, ecologistas, etc. vem sendo propagada por um número enorme e toda uma gama heterogênea em tamanho e composição de entidades e organizações.

Como veremos mais tarde em detalhe, as ONGs a serviço de movimentos populares² apresentam, apesar de toda sua heterogeneidade, determinadas semelhanças. Primeiro, a valorização da SOLIDARIEDADE que exercem junto aos que as apoiam e as divulgam como principal valor da transformação e democratização da sociedade. Segundo, em nome desta solidariedade fomentam, sob as mais diversas formas, a formação de lideranças comunitárias, o fortalecimento da autonomia de comunidades locais, o intercâmbio de experiências, apoio logístico em caso de movimentos reivindicatórios junto a autoridades governamentais, locais ou supralocais, programas culturais populares (educativos), etc. Enfim, contribuem desta forma, em maior ou menor grau, para a articulação entre mobilizações, movimentos ou associações que sem esta intermediação ficariam limitados à atuação e influência basicamente local.

Evidencia-se, assim, uma complexa articulação entre as mobilizações populares locais -, geralmente em torno de alguma necessidade coletiva das comunidades como água, saneamento, transporte, habitação - e agentes “externos” locais e não locais que nelas participam de forma mais ou menos sistemática: estes podem ser, por exemplo, entidades civis locais de apoio sistemático, os próprios governos locais, instituições não governamentais maiores de penetração regional e nacional geralmente localizadas nas grandes metrópoles ou outros. E, transcendendo até a escala nacional, geralmente através das grandes ONGs metropolitanas (mas não exclusivamente) esta “rede de solidariedade” alarga-se a nível mundial, pois estas instituições parecem ter suas fontes de financiamento distribuídas pelo mundo afora. Naturalmente, estes “patrocinadores” não são entidades apenas “benevolentes”, “filantrópicas” ou “altruístas”, mas perseguem com sua ajuda, por sua vez, determinados objetivos políticos, que de alguma forma devem ser contemplados por aqueles que a pleiteiam.

Estes fenômenos não são de todo novos³, como teremos oportunidade de observar mais tarde; mas temos certeza de terem eles hoje um significado social e político diferente daquele da década de 50 e início de 60 quando estavam sob a égide da ideologia cepalina do desenvolvimentismo.

² Num levantamento do ISER (também ele mesmo uma ONG), vide LANDIM, L. (org.) *Sem fins lucrativos. As organizações não governamentais do no Brasil*. Rio de Janeiro: ISER, 1987, identificaram-se mais de mil organizações deste teor no Brasil em três grandes áreas de atuação: movimento popular, mulheres e ecologia.

³ Interessante é, por exemplo, neste contexto a ajuda internacional e especialmente norte-americana após a Segunda Guerra Mundial e diante da ameaça do comunismo nos países da América Latina para os programas de “Desenvolvimento da Comunidade” implantados no Brasil. Vide LIMONAD, E. A trajetória da participação social. Tese de Mestrado, COPPE/PUR, UFRJ, 1984.

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Portanto esta “novidade relativa” é o que nos intriga, renova e amplia nossa preocupação inicial em relação à “busca de inovações sociais” (ou, quem sabe, “novas energias utópicas”); postergando, por ora, a questão da “novidade local”⁴ de mobilizações populares, estamos interessados em investigar a proximidade - ou não- entre a “Proposta ONG” - as novas redes internacionais de solidariedade - e os “grandes” projetos políticos que surgiram durante a inicialmente mencionada crise do Welfare State central (e, simultaneamente, crise do Estado autoritário periférico).

Procuraremos, portanto, discutir os termos conceituais que poderão orientar nossa “leitura” da realidade, dirigir nossa atenção para determinados fenômenos e facilitar sua interpretação através de sua inserção em contextos mais abrangentes. Analisaremos, conseqüentemente, primeiro o significado do conceito de SOLIDARIEDADE nas propostas políticas recentes da década de 80, e suas proposições concernentes às ESCALAS TERRITORIAIS envolvidas, para depois interpretar a experiência brasileira à luz destas tendências internacionais. Temos certeza de contribuir assim, se bem de forma indireta, para a discussão que nos serviu de ponto de partida para nossa argumentação: os “impactos” que estas novas formas de gestão poderão exercer sobre as formas conhecidas de políticas e administração urbana e regional.

2. Pode a solidariedade tornar-se um valor político em uma sociedade capitalista?

Boa parte das investigações da crise - das formulações de propostas - passa ao largo das questões que nos interessam no presente contexto. Restringimos nossa atual discussão, portanto, a um grupo de autores - heterogêneo, com posições teóricas e ideológicas diversas - que privilegiaram em sua análise os temas apontados. Baseamo-nos, a seguir, nas reflexões de Habermas⁵, e mais implicitamente Offe⁶, como defensores de uma visão neomarxista e neomoderna; de Rosanvallon⁷ como propagador de um modelo político pós- socialdemocrata (e pós-marxista) e de Guttari⁸ que, enquanto pós-estruturalista, propõe a substancial ampliação de abordagens ecológicas através de sua “ecosofia”.

Não nos preocupamos com suas análises da apontada crise do Estado que são bastante diversas. Apresentamos uma síntese de suas posições a respeito dos três itens relevantes para a abordagem das “redes de solidariedades”: a questão da solidariedade enquanto valor político; sua relação com a atuação do Estado, especialmente com produção e fornecimento de serviços coletivos (sociais), e o âmbito territorial da formação das solidariedades. Entre nossos três principais interlocutores quem discute de forma mais explícita e abrangente a solidariedade como conceito teórico-ideológico de um novo projeto político é, sem dúvida, Rosanvallon⁹.

⁴ Que não pode ser subestimada tanto científica como politicamente; vide por exemplo RANDOLPH, R. Configuração e organização territorial: Análise de espacialidade e temporalidade. *Cadernos IPPUR*, 1991, em prelo.

⁵ Referimo-nos aqui basicamente à seguinte publicação HABERMAS, J. A nova intransparência. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 18, 1987, p 103-114.

⁶ Vide os artigos reunidos em OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. R.J. Tempo Brasileiro, 1984.

⁷ Vide ROSANVALLON, P. *A crise do Estado-Providência*. Lisboa: Ed. Inquérito, s.d. (1981).

⁸ Vide GUATTARI, F. *As três ecologias*. Campinas, S.P.:Papirus, 1990.

⁹ Como Rosanvallon (1981) terá intensiva utilização, pensamos em simplificar a forma de sua citação a fim de tornar a leitura mais fácil; passagens utilizadas deste livro serão citadas da seguinte forma, indicando o número da página (x): (R , p. x) ou quando possível apenas o número da página (p. x).

A discussão de Rosanvallon a respeito de “cenários políticos futuros” está toda voltada para a explicitação de um “espaço pós-socialdemocrata”, que seria preenchido por uma articulação de três modelos diferentes: pela redução do papel do modelo keynesiano e por sua combinação com os modos de regulação “autogestionária e intra-social”¹⁰ (p. 107). Aproxima-se nesta sua perspectiva - enquanto normativa - talvez mais à posição de Guattari do que à abordagem histórico-empírica de Habermas. Assim, Rosanvallon desenvolve uma série de princípios que fundamentam a mencionada articulação em torno do espaço pós-socialdemocrata.

Como este projeto pós-socialdemocrata não se constitui enquanto solução intermediária entre um futuro “liberal” ou “social-estatista” é necessário sair da alternativa estatização/privatização através de uma “redefinição das fronteiras e das relações entre Estado e sociedade”, já que a crise suscita como principal mudança, conforme o autor, transformações de ordem sociológica e política¹¹. Precisa, então, “substituir a lógica unívoca da estatização por uma tripla dinâmica articulada da socialização, da descentralização e da autonomização” (p. 89). E, ainda, esta nova combinatória só tem sentido se inscrita num triplo movimento de “redução da procura do Estado, de reencaixamento da solidariedade na sociedade e de produção de uma maior visibilidade social”.

Para abreviar o atual debate, o limitaremos à articulação entre a transferência de serviços públicos para coletividades não públicas (associações, fundações, agrupamentos diversos), que Rosanvallon chama de autonomização e qualifica como via “mais moderna e interessante para responder as dificuldades do Estado-Providência e fazer frente às necessidades sociais do futuro” (p. 89/90), e os dois primeiros movimentos, acima referidos.

Naturalmente, a transferência de serviços guarda relação óbvia com as possibilidades de socialização e descentralização. E, simultaneamente, ao depender da procura do Estado e das formas de solidariedade presentes numa sociedade, constitui uma das principais medidas para modificar a procura e solidariedade que nada mais significam do que uma recomposição social (p. 92)¹².

Conforme o autor, a autonomização, ou seja, a multiplicação dos auto-serviços coletivos ou serviços públicos pontuais de iniciativa local é a única maneira para reduzir a procura do Estado de uma forma não regressiva. Na verdade, o surgimento desta autonomização (e a multiplicação de suas formas) vai depender ainda da emergência de novas formas não

¹⁰ Sua análise histórica dos anos 70 e início dos 80 revela traços bem parecidos com Habermas em relação à percepção dos fenômenos; identifica na década de 70 inicialmente primeiras tentativas de modelos autogestionários e, mais tarde, novos campos de “conflictualidade social” entre homens/mulheres, dirigentes/dirigidos, Estado/regiões, etc. que não eram redutíveis aos agentes envolvidos no tradicional confronto de classe; nos anos 80, finalmente, aponta mais um abalo que o modelo keynesiano vai sofrer pela crescente difração social.

¹¹ Seria necessário, para explicitar melhor estas idéias, abordar com maior cuidado a forma como o autor vincula a crise do Estado-Providência à questão da solidariedade mecânica propagada por este mesmo Estado.

¹² Como diz Rosanvallon, não pode ser o Estado o responsável pela “implementação” destas modificações. Mas pode propiciar uma parte das condições adequadas; especialmente a produção de um direito adequado (social; pluralista) (p. 52); outra condição importante é a disponibilidade de tempo livre (p. 97).

estatais de solidariedade e sua conciliação com o desejo de autonomia (p.96). Não existe uma solução teórica ou geral para esta questão da conciliação, nem um tipo sociológico ideal ou “modelo” social entre o holismo e o individualismo. De qualquer maneira, afirma Rosanvallon, estas soluções existem empiricamente, na prática¹³, como por exemplo nas redes subterrâneas de solidariedade familiar, da economia “sumers” e outros “amortecedores ocultos” (p. 96).

Em síntese, para reencaixar a solidariedade na sociedade deve-se pensar em todas “estas formas de socialização transversais que vão da associação formalizada à ação comum informal para obter serviços” (p. 97). Essa “aproximação da sociedade a si mesma” precisa evitar o constrangimento de microcoletividades fechadas e estáveis; ao contrário, deve propiciar a multissocialização, o pluralismo das formas de sociabilidade, ou seja o alargamento da liberdade de cada indivíduo (p. 97).

Essa proposta de “reencaixar a solidariedade na sociedade” não expressa nenhuma posição de oposição à existência do Estado - que deverá, também, ser reformado. O autor faz questão de deixar claro não estar ela relacionada a uma “utopia comunitária”¹⁴ que consistiria na formação de pequenos agrupamentos do tipo “Gemeinschaft”. O autor condena as tentativas de reencontrar nostalgicamente a “boa” comunidade contra a “má” sociedade. Para ele, o aparecimento tanto do indivíduo como característica central da modernidade e quanto da sociedade (“Gesellschaft”) como instrumento da emancipação não pode ser visto como negativo. Consequentemente, chega à conclusão de que “não é possível definir uma alternativa do Estado-Providência esquecendo-o”!

Por sua vez, Habermas¹⁵ levanta idéias relativamente parecidas ao observar que “as sociedades modernas dispõem de três recursos que podem satisfazer suas necessidades no exercício do governo: o dinheiro, o poder e a solidariedade. As esferas de influência desses recursos teriam de ser postas em novo equilíbrio”. Em sua investigação das diferentes respostas nos países capitalistas industrializados à crise do Estado Social no início da década de 80, identifica uma vertente nova, denominando-a “Dissidência dos Críticos de Crescimento”, que engloba toda uma gama de movimentos sociais que não apenas pretendem “disciplinar” o sistema econômico capitalista¹⁶, mas também o sistema administrativo (Estado) - e, quem sabe, cujo poder de integração social da solidariedade seria capaz de resistir às forças do dinheiro e poder administrativo? Integram esta “dissidência” todos aqueles grupos que se vêem cada vez mais empurrados na marginalidade como os movimentos pacifistas, antinucleares, feministas, homossexuais, regionalistas, ecológicos, etc. Podemos ainda relacionar a proposta de Guattari¹⁷ da necessidade de uma “recomposição das práticas sociais e individuais” (p. 23) a esta vertente¹⁸. Propõe esse autor “reconstruir o conjunto das modalidades do ser-em-grupo”, de fazer “funcionar práticas efetivas de experimentação

¹³ Aliás, como ele ainda acrescenta, sem elas o Estado-Providência já teria fechado há muito tempo - interpretação essa que o aproxima da teoria crítica da sociedade de Habermas, 1987.

¹⁴ O que também não é o caso de Habermas da maneira como Rosanvallon entende “comunidade” no sentido tradicional de Toennies.

¹⁵ Referimo-nos aqui exclusivamente a Habermas, 1987.

¹⁶ Eis era a proposta do Welfare State em que o Estado assumia exatamente a função de “protetor/providenciador” contra as grandes crises econômicas.

tanto nos níveis microsociais quanto em escalas institucionais maiores” (p. 15/16), reconstruir as “relações humanas em todos os níveis do socius” (p. 33) e organizar, assim, novas solidariedades (p. 35).

Estes autores têm um campo de remetimento conceitual e fenomenológico diferente - mas não necessariamente contraditório - em relação àquele no qual se situa a proposta pós-socialdemocrata: eles referem-se de alguma maneira aos “novos movimentos sociais” que ganharam ampla penetração e divulgação entre os teóricos a partir de sua proliferação nas sociedades capitalistas na década de 70¹⁹ que não podemos aprofundar aqui²⁰.

Apenas queremos chamar a atenção para os dois paradigmas que, conforme apontado por vários autores²¹, estão sendo empregados na análise das ações-coletivas constituintes para os movimentos: (i) o paradigma da mobilização de recursos que vê o indivíduo como utilitarista e ator racional que apenas participa de ações coletivas quando obrigado (lógica do Estado) ou estimulado (lógica do mercado)²²; (ii) o paradigma da orientação pela identidade que aponta como ingredientes importantes da ação coletiva a consciência, a ideologia dos atores, a luta social e a própria solidariedade em relação a valores coletivos²³.

Temos aqui duas perspectivas em relação àquilo que estes “novos movimentos” podem significar: pensando na nossa busca por “novas energias utópicas”, e ainda relacionando estes dois paradigmas à proposta de Rosanvallon, dificilmente poderíamos identificar na primeira visão algo que possa transcender as lógicas sociais instrumentalizadas (mecanizadas) do Estado do Bem-Estar Social e gerar, por exemplo, “esferas públicas autônomas” como lugares para a “luta por definições” na qual Habermas vê o projeto político destes movimentos. Já a ação que identifica os movimentos pela ação solidária, ideologicamente unificada, parece estar de acordo com as proposições de Habermas e Rosanvallon.

Em sua análise sobre o significado político da “Dissidência”, Habermas adverte-nos para o risco desta “Dissidência”, no contexto do neoliberal, tornar-se apenas outra face do crescente neocorporativismo nestas sociedades - ao prevalecer a atuação instrumental²⁴. De alguma forma, em relação ao âmbito territorial, preocupa-se com a ampliação dos movimentos em sua luta pela hegemonia na “terceira arena” como fala. Já Guattari e Rosanvallon apostam na heterogeneidade, exceção, raridade e singularidade das novas formas de solidariedade; em outro lugar Rosanvallon defendeu até a opinião de que das particularidades territoriais provém uma grande força para estas propostas.

¹⁷ Conforme elaborado em Guattari, 1990, empregamos a respeito deste autor a mesma forma de citação como foi apresentada para Rosanvallon.

¹⁸ Guattari reconhece que os movimentos ecológicos atuais têm méritos na sua luta pela ecologia ambiental, mas que esta apenas prefigura a ecologia generalizada. Portanto observa sarcasticamente “a questão ecosófica global é importante demais para ser deixada a algumas de suas [do movimento ecológico] correntes arcaizantes e folclorizantes...”, vide idem, p. 36.

¹⁹ Não é por acaso que reencontramos aqui o ponto de partida das nossas investigações conforme explicitamos no item 1; afinal, desde o princípio, estávamos à procura de “novas energias utópicas” e víamos como uma das poucas chances em encontrá-las exatamente nestes movimentos/mobilizações da população.

²⁰ Vide por exemplo Torres Ribeiro, A.C. *Movimentos Sociais: Caminhos para a defesa de uma temática ou os desafios dos anos 90*. Trabalho apresentado no XIV Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 1990 ou a excelente “coletânea” de textos sobre o assunto reunidos na revista “Social Research” Vol. 52 nº.4, winter 1985.

3. A atuação solidária das ONGs brasileiras

Trataremos agora, apesar da diversidade entre os contextos empíricos trabalhados por cada um destes autores em suas reflexões e a realidade brasileira, levantar algumas hipóteses a respeito da atuação de ONGs - juntamente com determinados movimentos, mobilizações, associações, etc. "de base" Para isto procuraremos nos seus discursos os elementos que podem de alguma maneira relacionar suas intenções/atuações aos projetos políticos que acabamos de discutir.

Essa passagem para o "caso brasileiro" exige, sabemos todos, muita cautela mesmo quando parece possível qualificar o Estado brasileiro durante o período do autoritarismo militar como (um determinado tipo de) Welfare State ²⁵

Uma das precauções a serem tomadas, após a discussão de uma parte estrutural das características de ONGs, será distingui-las em diferentes fases históricos; afinal o período mais recente da história brasileira é marcado por profundas transformações sociopolíticas que se refletiram naturalmente nas ONGs.

Apesar desta necessidade de periodização, alguns autores²⁶ fornecem caracterizações das ONGs que parecem, em primeira aproximação, universais, quase imutáveis, em suma, independentes de considerações conjunturais. Assim, pode-se dizer que são "microorganizações não governamentais, sem fins lucrativos, que canalizam uma parcela da "Ajuda Internacional" para um sem número de projetos. Esta "Ajuda" (AIO) é pensada como um instrumento de "promoção social" dos povos do Terceiro Mundo, mas os projetos são amplamente diferenciados - cobrem iniciativas econômicas, culturais, religiosas, sindicais, de pesquisa, associações, viagens, conferências, simpósios, publicações, audiovisuais, etc.²⁷

É difícil encontrar uma definição mais nítida e estreita, pois a diferenciação de seus projetos e áreas de atuação, somadas à sua origem não institucional e alternativa, tornam o universo das ONGs altamente heterogêneo. Mas, de alguma forma, podem ser identificadas como entidades que não "fazem sentido em si mesmas"²⁸, preocupam-se com "os outros", especialmente com questões que afetam as classes populares. São entidades intermediárias, situando-se como mediadoras ou assessoras dos movimentos sociais. Encontram-se na franja, entre "os movimentos sociais, as organizações populares, o povo, a sociedade civil -

²¹ Vide COHEN, J. L. Strategy or identity: New theoretical paradigms and contemporary social movements. *Social Research* Vol. 52, Nº.4, winter 1985, p. 663-716; MELUCCI, A. The symbolic challenge of contemporary movements. *Social Research* Vol. 52, nº.4, winter 1985, p. 749-781 e outros; para relativizar, desde já, o argumento de que estes autores estariam se referindo a uma realidade alheia, basta estudar as reflexões que TORRES RIBEIRO, A. C. *Movimentos, sujeitos sociais e política*, R. J.; IPPUR, UFRJ, 1991 mimeo, desenvolve a respeito dos mesmos temas: movimentos, sujeitos sociais e política; tendo como campo de remetimento empírico a realidade brasileira, a autora, na nossa opinião, discute e defende posições que guardam uma relativa proximidade com aquelas dos nossos atuais interlocutores;

²² COHEN, 1985, p. 674 ss.

²³ Idem, p. 690 ss.

²⁴ Interessante em relação à realidade brasileira são as investigações de DOIMO, A. M. *Movimentos sociais e conselhos populares: desafios da institucionalidade democrática*. Trabalho apresentado no XIV Encontro Anual da Anpocs, Águas de São Pedro, 1990, que fala de um "corporativismo movimentalista"

ou qualquer expressão que se utilize conforme a posição ideológica mais próxima - e o Estado, a Igreja, a universidade, as financiadoras”²⁹. Características essas que - à primeira vista - aproximam as ONGs das entidades que, conforme Rosanvallon, assumiriam no projeto pós-socialdemocrata parte dos serviços públicos em nome do reencaixamento da solidariedade na sociedade: “qualquer discussão sobre identidade e papéis das ONGs passa, antes de mais nada, por considerá-las em suas relações com organizações e movimentos populares, já que daí provêm sua justificativa e razão de existência”³⁰.

Entretanto, ao contrário da proposta de Rosanvallon, estas entidades parecem caracterizar-se por sua posição ferrenhamente antiestatista; vêem em Estado e sociedade civil dois pólos irreduzíveis: “As ONGs caracterizam-se por uma opção radical pela sociedade civil. Seu espaço é o da autonomia e do questionamento permanente do Estado. Numa postura em que as questões giram em torno, fundamentalmente, do quando, ou como vamos participar do seu interior, ou vamos ocupar o Estado, estamos compartilhando de um mito caro à direita: fazer é fazer a partir do Estado. Ao contrário, o papel das ONGs é o de multimediadores, ou micromediadores de poder, na sociedade civil, permanentemente, por fora do Estado”³¹.

Seu projeto político visa fortalecer as relações sociais “horizontais” - SOLIDÁRIAS - cortando assim um certo “verticalismo das relações entre “Estado e povo (ou sociedade civil)”. Desenvolvem, neste sentido, uma série de “iniciativas dirigidas às bases da sociedade” tendo em vista torná-las “mais independentes em relação ao Estado. As ONGs, tornaram-se, portanto, “um fator de organização das classes populares (ou da cidadania) diferente, pois que não definiam a sua atividade como um meio para a conquista do poder”.

Nesta perspectiva mais estrutural das ONGs, encontramos, obviamente, especificidades de sua atuação conforme cada conjuntura política que atravessam. Gostaríamos, no caso das ONGs brasileiras, de apontar rapidamente quatro períodos:

(i) Há uma pequena divergência na literatura sobre o momento de seu aparecimento. Segundo Fernandes as ONGs originam-se nos anos 50: Landim discorda desta afirmação por achar que as organizações surgidas na década de 50, “tinham um ideário e um papel bastante diverso do que o que apresentam atualmente, atuando dentro de perspectivas de cooperação desenvolvimentistas, com programas voltados para a “ajuda”, o “industrialismo”, a “promoção ao desenvolvimento”, entendido como apoio ao crescimento econômico visto como superação do “atraso”.

²⁵ Vide DRAIBE, S. M. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. Trabalho apresentado no XII Encontro Anual da ANPOCS, Águas de São Pedro, 1988.

²⁶ Toda a argumentação a respeito da ONG (ou ONGD) está baseada, principalmente, nos seguintes três autores: COTRIM, L. Lo que somos. Una aproximación a la identidad de las ONGD. In: *Gestión y políticas institucionales en organismos no gubernamentales de desarrollo*. Lima: IRED/DESCO, 1990; FERNANDES, R.C. Sem fins lucrativos. In: LANDIM, L. (Org.), op. cit., 1987; baseiam-se nossas afirmações também em entrevistas realizadas em várias ONGs no Rio de Janeiro, inclusive com algumas das pessoas que publicaram a respeito.

²⁷ FERNANDES, 1987.

²⁸ Idem.

²⁹ COTRIM, 1990.

³⁰ LANDIM, 1987.

(ii) Neste sentido, alguns autores indicam o final da década de 60 como marco inicial para o trabalho das ONGs no Brasil, coincidindo, portanto, com “o período mais duro da ditadura militar”³². O trabalho das ONGs era contra o Estado. A característica básica era a criação de pequenos espaços de resistência, de participação junto aos movimentos populares ou seja, a criação de núcleos, células de organização popular, que, num espaço autoritário, tentava a formação de uma “contra-sociedade”.

(iii) Houve uma verdadeira proliferação das ONGs nos anos 70, que nascem já dentro de um referencial crítico ao desenvolvimentismo (“Brasil - Grande Potência”). Enfim, no período de abertura e redemocratização do país, as entidades com caráter independente desde sua fundação mantêm contato com uma série de instituições, situação impossível de ocorrer nos tempos de autoritarismo. As informações obtidas indicam ainda que as relações com a Igreja católica permanecem importantes. “Ter um certo capital de relações acumulado nos espaços eclesiais progressistas é, portanto, um ponto de partida para fundar uma ONG no Brasil, por mais seculares que venham a ser seus campos de atuação”.

É neste período que se destaca, dentro das funções exercidas pelas ONGs, a da **FORMAÇÃO**, para consolidar as organizações populares que surgiram nesta época. Segundo ainda o depoimento de um diretor de uma ONG, havia essa necessidade para dar conta da complexidade da situação sociopolítica brasileira, pós-ditadura e pós-anistia. Em plena abertura política, quando retornam exilados que tinham sido cabeça de movimentos sociais e de ONGs, encontram um Brasil onde se desenvolveram oposições sindicais, pastorais, populares, movimentos populares, etc. Esses ex-militantes que voltam a atuar politicamente, vêm enriquecidos de experiências, percebendo carências e antecipando a necessidade de formação para se enfrentar a realidade.

Além dessa tarefa de formação as ONGs realizam mais duas atividades consideradas básicas: **ASSESSORIA**- cursos, seminários, palestras etc.; de “atuação esporádica, geralmente destinada aos agentes que trabalham com a ‘base’ (atuação indireta) e não uma ligação direta e continuada com a base”, e **ORGANIZAÇÃO POPULAR** - organização de entidades representativas como sindicatos, associações de moradores, associações de lavradores etc.. Essas áreas de atuação são “profundamente articuladas: ‘educação’ é meio para a ‘organização’ ou vice-versa, ‘eduque-se organizando’ a ‘assessoria é também uma forma de ‘educação’, etc.”³³

Ao exercer estas ações, as ONGs parecem procurar seu “espaço próprio” no “campo de força” entre Igreja, universidades e partidos de esquerda: estes pólos proporcionavam no interior das ONGs uma articulação sui generis dos valores característicos dessas três instituições: (a) pela “competência” universitária e contra o seu “isolamento”: (b) pelo ideal de “serviço ao próximo” sobretudo aos mais necessitados, característica de tradição cristã, mas contra a sacralização das hierarquias eclesiais: (c) pelo ideário político veiculado pelas esquerdas, mas contra o “dogmatismo” e a “manipulação” partidária que as permeiam.

³¹ Idem, p.46.; vide também as seguintes citações.

³² Idem.

³³ Idem.

(iv) Finalmente, a passagem da “transição/redemocratização” para o pleno reestabelecimento dos direitos civis e políticos e das instituições democráticas no país representa um novo desafio para as ONGs.

Se antes a luta se dirigiu contra o autoritarismo do Estado, seu eixo desloca-se, agora, para a própria democratização da sociedade. As ONGs precisam, enquanto “um fenômeno institucional específico e que não se confunde, nem se dilui, como tal, em outras propostas organizativas, políticas ou ideológicas”, rediscutir novamente seu espaço e campo de, autonomia “frente ao Estado e também frente a partidos, Igrejas, correntes ideológicas determinadas que perpassam os movimentos sociais”³⁴.

Para discutir melhor esta nova fase passaremos a observar uma das experiências recentes, em termos de ONG, mais interessante no Brasil que se enquadra perfeitamente nas observações gerais a respeito das ONGs. Estamos falando do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, o IBASE, criado em 1981, comprometido com a democracia na defesa e “proteção dos direitos humanos, a preservação do meio ambiente, a promoção da justiça e bem-estar social com a participação de todos os brasileiros”³⁵.

Para dispor de elementos mais concretos para nossa discussão investigamos o projeto do catálogo de “Experiências Participativas”³⁶ do IBASE, mencionado no início deste ensaio, implantado em 1986 e recentemente interrompido. Entre suas principais idéias pretendia-se - e estas pretensões foram realizadas parcialmente - montar um banco de dados de experiências participativas por iniciativa da sociedade civil organizada, do executivo, do legislativo e do judiciário e divulgar as informações sobre essas práticas, criando condições para a formação de uma rede de intercâmbio entre os grupos que desenvolvem essas experiências. Mas, a expectativa de a divulgação dos dados subsidiar os movimentos enquanto uma resposta ou “caminho” a ser seguido na busca de superação de suas debilidades de articulação e desencadear uma rede de intercâmbios fracassou. O termo “rede” foi adotado pelo IBASE para expressar as formas de articulação horizontal dos diversos movimentos entre si.

Em uma visão ainda de violência e antagonismo entre Estado e sociedade civil, o projeto partia do princípio de que “as práticas populares criadas nos movimentos sociais devem ser valorizadas enquanto experiências que possibilitam o surgimento de novas instâncias de poder, menos centralizadoras e mais capazes de refletir a vontade popular”³⁷. O que se pretendia era o rompimento gradual das estruturas cristalizadas de exercício hierárquico e vertical do poder, impostas no período autoritário.

Todavia, como já observado, apesar de o intercâmbio acontecer, este não alcançou a regularidade e densidade desejadas. Além disso os movimentos consideravam insuficientes

³⁴ Idem.

³⁵ Conforme o Catálogo de Publicações do IBASE, 1989, verso da capa.

³⁶ Houve certa dificuldade, na época, de achar uma denominação que representasse as intenções deste projeto; vide o pequeno documento sob o título IBASE, *Projeto de intercâmbio de práticas populares*. R.J.: IBASE, 1987, mimeo internamente, o projeto continuou ser chamado por outro título.

³⁷ Grifos nossos. (Vide item “Justificativas para a Elaboração do Projeto de Intercâmbio de Práticas Populares”).

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

os resumos das experiências contidos nos Catálogos e, ao invés de entrar em contato com os agentes ligados à experiência, cujo endereço era fornecido, dirigiam-se ao IBASE em busca de maiores informações e detalhes.

De qualquer forma, tanto as informações do Catálogo não atendiam às demandas (não davam conta da complexidade das experiências), quanto o momento político havia mudado, tornando-se obsoleta a postura inicial do projeto de uma incondicional resistência ao Estado. Posição essa que via as próprias mobilizações e movimentos apenas enquanto ações coletivas exclusivamente dirigidas contra o Estado³⁸ - possibilitando como nunca antes na história brasileira a transformação das relações de poder -, incorrendo no perigo de instrumentá-los neste esforço de combate ao Estado autoritário.

Assim, abandonando em certa medida a intenção de prestar serviços mais imediatos aos movimentos cujo caráter ambíguo (doutrinador) - dos serviços - ficou cada vez mais evidente, o IBASE iniciou uma reflexão sobre seu papel na nova "institucionalidade" da sociedade brasileira e redefinição de suas próprias formas de atuação estruturadas agora em programas (e não mais projetos). Em seu documento programático para o período de 1990 a 1994 define como seu principal objetivo "o de colaborar, através da socialização da informação e do conhecimento, para a construção de uma sociedade democrática"³⁹.

Para atingir esse objetivo, o IBASE tem como princípios básicos: "a informação, o conhecimento sobre a realidade brasileira analisada sob a ótica da democracia. A democracia é definida como uma sociedade onde todas as relações econômicas, sociais, políticas e culturais estejam fundadas nos princípios da igualdade, solidariedade, diversidade, participação e liberdade. Essa definição difere substancialmente do conceito de liberalismo, definido como ideologia do sistema capitalista. O conceito de democracia implica na crítica do capitalismo ou de qualquer outro sistema que negue esses princípios"⁴⁰.

O instrumento estratégico nesta luta pela democracia consiste na produção, sistematização e divulgação de dados sobre a realidade econômica e social no Brasil com o qual quer romper o monopólio dos grupos dominantes e oferecer uma informação alternativa e crítica ao discurso oficial. Estas informações destinam-se, fundamentalmente, a atender às demandas dos movimentos sociais, organizações populares e de trabalhadores, ONG's e igrejas. O critério de seleção para o atendimento de tais demandas é a relação que as mesmas estabelecem com a luta pela democracia na atual conjuntura. Ou seja, as demandas atendidas são aquelas que se articulam com as linhas temáticas do programa do IBASE. É dada prioridade aos movimentos "que tenham ou possam ter um papel fundamental no processo de transformação da sociedade brasileira"⁴¹.

³⁸ Percebidos da seguinte forma: "Tratam-se de experiências autônomas de organização que têm como ponto de referência a participação popular, e com base nela procuram legitimar e implementar as reivindicações de um determinado bairro, grupo social, categoria sindical, etc.", vide IBASA, 1987.

³⁹ A reformulação do IBASA está documentada em IBASA *Programa Geral de atividades*. R.J.: IBASA, 1990: aqui, p.11.

⁴⁰ Idem.

⁴¹ Idem.

Em síntese: "O IBASE quer democratizar os conhecimentos e informações obtidos enquanto instrumentos na disputa de hegemonia e de poder".⁴²

4. O projeto político das ONGs e a realidade brasileira : algumas indagações

Acreditamos que a discussão nos dois últimos itens revelou uma série de pontos de contatos e coincidências entre as propostas pós-socialdemocrata, ecosófica e da dissidência dos críticos de crescimento com o discurso (e atuação) das ONGs no Brasil. Certamente, se estivéssemos num dos países aos quais se referem nossos interlocutores, poderíamos imaginar com boas razões as ONGs como um dos principais agentes de promoção da "transformação pós-socialdemocrata". E, neste contexto, refletir sobre as modificações que sua interveniência na articulação entre Estado, sociedade e mercado significaria para a própria gestão do território nos termos de socialização e descentralização, apontados por Rosanvallon.

Entretanto, esta aparente coincidência deve ser questionada conforme o contexto sociopolítico e histórico da sociedade brasileiro é qualitativamente diverso do contexto dos países industrializados. Assim há de se esperar que no Brasil a atuação das ONGs possua um significado social e político totalmente diverso. Mesmo assim, acreditamos ser possível se apropriar do discurso dos citados projetos políticos, por assim dizer, pelo avesso; ou seja descobrindo as semelhanças nas diferenças.

Se a atuação das ONGs como identificamos no Brasil estaria ocorrendo desta maneira em um país central, ela poderia ser compreendida como resposta ao esgotamento do modelo socialdemocrata de regulação social; mesmo no Brasil poderia significar também um substituto do projeto socialdemocrata (pois é neste sentido que Rosanvallon introduz o "reencaixamento da solidariedade na sociedade"), um país no qual jamais este projeto socialdemocrata foi dominante. Em outras palavras, o projeto político das ONGs pode significar o resgate de uma responsabilidade social ou em contextos, onde o Estado deixou se ser aquele agente principal de solidariedade social do qual Rosanvallon fala, ou em contextos onde o Estado provavelmente não terá "mais" condição de assumir este papel (historicamente ultrapassado).

É neste sentido que seria possível interpretar a atuação das ONGs em relação aos projetos políticos alheios como algo semelhante a uma hipotética atuação de (ONGs) nos países de onde vêm os projetos. Ainda, poderíamos seguir, para o caso brasileiro, a mesma sequência de raciocínio que leva da análise do projeto pós-socialdemocrata às consequências que significa para a reformulação de políticas sociais que levam à redefinição da gestão territorial.

⁴² Idem, p. 19

DOS ASSESSORES DE EXECUTIVO AOS ASSESSORES POPULARES, OU QUANDO O SABER NÃO É SÓ O SABER-FAZER ESTATAL

Enio Laprovitera da Motta*

Expressiva parcela da literatura analítica que se dedicou ao estudo dos aparelhos de Estado a partir de uma interpretação marxista parece ter eleito a contribuição de Poulantzas (1985) pós-estruturalista e, como consequência, no caso da pesquisa urbana os trabalhos de Lojkin, como o lastro teórico do qual fizeram emergir seus objetos de estudos.

A importância dessa contribuição é assaz conhecida não se inserindo nas nossas preocupações reapresentá-la quer seja em seus aspectos positivos quer nas suas insuficiências, mas, antes, retomá-la sob uma perspectiva, a nosso ver, ainda pouco explorada, em especial no que tange à problemática das relações entre o nosso sistema estatal de planejamento - aqui melhor representado pelo executivo municipal recifense - e os demais atores comprometidos com a transformação social.

Na verdade, o fator decisivo da nossa aproximação com Poulantzas (1985) diz respeito à ênfase por ele emprestada não só ao caráter positivo do Estado (e não mais de “reflexo”) na estrutura social - posto que isso Gramsci já o tinha demonstrado -, mas principalmente por sua preocupação em evidenciar sua “natureza de classe” e não apenas sua “utilização de classe”. Para ele, o Estado não pode ser concebido como um aparelho que uma vez nas mãos da burguesia, e só após isso, demonstraria, via política estatal, o seu caráter de classe. Torna-se necessário que o estudo do Estado mostre que a própria “materialidade institucional” estatal (aparelhos, leis, técnicas do poder, saber-poder, burocracia, etc.) traz em si conteúdos classistas.

A primeira recomendação de Poulantzas (1985) dirige-se para os analistas que procuram o fundamento da materialidade institucional do Estado na esfera da reprodução/circulação e das trocas mercantis, pois, segundo ele, esta abordagem parece não dar conta de certas semelhanças entre o Estado capitalista e o Estado (antes) existente nos países do Leste, apesar de suas relações mercantis conterem diferenças marcantes. As semelhanças entre ambos os Estados devem-se aos “aspectos capitalistas” que definem as suas relações de produção e sua divisão social do trabalho. Os trabalhadores não detêm nem o controle nem o domínio real do processo de trabalho e da burocracia estatal: trata-se de uma estatização e não de uma socialização; politicamente trata-se de uma ditadura sobre o proletariado.

A sugestão de Poulantzas é relacionar o Estado aos aspectos econômicos e, sobretudo, políticos e ideológicos das relações de produção, em especial, com a ampla reorganização social e técnica do trabalho própria ao capitalismo. Para isso toma como análise não mais que um caso desta nova divisão social do trabalho: a divisão entre trabalho manual e intelectual, em particular, de como o Estado capitalista, ao se “abrir” aos diversos grupos envolvidos nos conflitos sociais, tende a reproduzir no seu interior o trabalho manual enquanto

* Professor da Faculdade de Ciências Humanas Esuda/Associação Recifense de Educação e Cultura.

afastado do trabalho intelectual e, ao realizar a “cristalização” deste saber nos seus aparelhos, passa a definir tendências de poder internas ao Estado.

Note-se bem, dizer que o Estado capitalista possui uma “estrutura de poder” que permite a constante reprodução do domínio burguês não significa crermos numa burguesia-sujeito que, após se apropriar do Estado e livre dos conflitos sociais, passa a produzi-lo em conformidade com seus interesses - concepção instrumental do poder; nem tampouco significa partilharmos da explicação mística dos condicionamentos estruturais do sistema ao Estado que, de tão absolutos, autonomizam as estruturas dos próprios sujeitos tornando estes “portadores”, ou, como diz Miliband (1982), termina por transformar o pessoal do Estado em “meros funcionários” e que agiriam da mesma maneira quer estivessem num Estado fascista quer numa democracia burguesa.

Na verdade, por estrutura de poder estatal capitalista devemos entender a “condensação de uma relação de força” que, apesar de definida pelo conflito, perpassada por uma constante instabilidade, possui uma materialidade “seletiva” (Offe) que favorece a reprodução do domínio burguês, ou seja, é aqui que está o nó da questão. O Estado se “abriu”, incorporou as lutas, o sentido de suas políticas não pode ser dado a priori, pois nada mais é que o desenrolar histórico dos conflitos entre classes/frações/demais grupos sociais - inclusive a burocracia estatal, mas mesmo assim não podemos deixar de falar em “tendências”, ou seja, de um conjunto de “normas” que depois de “cristalizadas” nos aparelhos, tanto transformam-se em axiomas, quanto definem competências e posições dos grupos nas hierarquias e, portanto, poder (capitalista) - se assim não o fossem, perderia o sentido falarmos em Estado capitalista, pois, bastaria simplesmente chamá-lo de Estado.

O que é evidente é que se esta estrutura de poder entre os grupos e entre estes e o aparelho de Estado possui um matiz que tende ao universal, sua “ossatura”, ao ser moldada pelos conflitos - histórico, social e geograficamente circunscrito - só adquire sua verdadeira significação (“grau” de abertura do Estado, “intensidade” das “tendências” de poder, etc.) avaliando-se a qualidade das lutas sociais desenvolvidas em uma determinada formação econômica e social.

Aqui que as coisas começam a se complicar para o pesquisador brasileiro, pois, se a materialidade institucional do Estado capitalista em geral comporta uma autonomia relativa entre o Estado e a sociedade civil, assim como a formação de um novo corpo de intelectuais que em substituição ao clero e a justificação teológica do mundo social passa a fundamentar o mundo com base numa visão técnicoracional, tanto a sociedade civil desenvolveu instrumentos eficazes de controle do Estado (e isto foi uma preocupação constante da ciência política burguesa: a soberania individual), quanto o discurso estatal não aboliu a argumentação política voltada para o consenso.

No Brasil, ao contrário, parece que a hipertrofia de nosso aparelho de Estado, em especial do executivo face ao legislativo, e a fragilidade de nossa sociedade civil situada entre a repressão e consenso passivo (sobretudo através da cooptação de lideranças) dá à politização do saber (ciência) pelo Estado (poder) um matiz mais radical. Isto é, se a junção ciência-Estado sob

o capitalismo em geral não significa uma simples apropriação do saber pelo poder, posto que isso sempre aconteceu, e não podemos dizer que deixará de acontecer, mas antes significa a legitimação de um poder como decorrente de uma prática científica racional (Poulantzas, 1985: 61-62), no caso brasileiro, isto parece ter significado a legitimação em bases racionais (imposições estruturais do sistema, necessidades do desenvolvimento econômico, segurança nacional, etc.) do distanciamento do Estado face à sociedade civil.

Além do mais, pode-se dizer que a hipertrofia do Estado brasileiro imbricada com a ideologia tecnocrática parece ter assumido funções que em outras formações sociais são desempenhadas pelos conflitos na sociedade. Neste sentido, Ianni (1989: 174) lembra que o caráter incompleto de nossa “revolução” obrigou o Estado brasileiro a desenvolver processos sociais (“modernização” do Estado e da sociedade) que visavam a completá-la, o que no final, tendo em vista a base tecnocrática daqueles processos, acabou conferindo uma estatura científica ao reformismo de nossas classes dirigentes.

Uma curiosidade sintomática que parece deixar transparecer esta “substituição” de processos político-sociais pela “missão tecno-civilizatória” do Estado parece estar no fato de, ao contrário de todo discurso político, que, salve engano, caracteriza-se pela busca do consenso através de uma argumentação intersubjetiva (mesmo que estrategicamente articulada e imbuída de poder), o discurso do poder estatal brasileiro parece ter abolido seu matiz de convencimento, substituindo-o por imperativos de imposição ou ditos racionais. Como diz Ianni (1989: 263) se “o Estado se torna o lugar privilegiado do capital [...] o discurso do poder é principalmente o da economia, das razões do capital; e não o da política [...] como não há povo, compreendido como uma coletividade de cidadãos, não há por que discursar. A fala burocrática, o sermão, as diretrizes da economia, a ordem do dia são suficientes; destinam-se aos subordinados, àqueles aos quais se subtrai a soberania”. É assim que a técnica no Brasil parece roubar espaços da política.

Isto é bastante claro, por exemplo, caso observemos a própria montagem da materialidade institucional do nosso sistema de planejamento, em especial no que diz respeito às relações entre as esferas federal-estadual-municipal e a forma de inserção dos atores sociais no chamado planejamento nacional integrado.

É indiscutível que a gênese da política urbana centralizada remonta à institucionalização do BNH e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU no interior da política do regime militar e trazia em seu bojo a idéia de consolidar um Sistema Nacional de Planejamento do Desenvolvimento Local Integrado (SNPDLI), cujas ações favoreciam a otimização e a racionalidade das intervenções públicas, em especial no sentido de “harmonizar” as atuações no plano local (município) - estadual-federal.

Com este propósito, o Estado brasileiro passa a montar um gigantesco aparato técnico-institucional, cuja referência fundamental encontra-se na institucionalização das regiões metropolitanas em 1973, assim como a partir da criação da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), posteriormente chamada de Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CDUR), cuja função consistia em implementar a política de

desenvolvimento do governo militar dentro do discurso da eficiência e racionalidade das razões técnicas.

Assim o governo estadual de Pernambuco, a partir da Lei Complementar n° 14 de 8 de junho de 1973, cria o Conselho Deliberativo e Consultivo da Região Metropolitana do Recife, que, a partir de 1975, com a institucionalização da Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (FIDEM) passa a gerir nossa política metropolitana.

Interessa-nos reter destes episódios as seguintes questões: em primeiro lugar, uma rápida passagem pela composição social destes órgãos de gestão pública nos permite discernir o viés autocrático e hierárquico do sistema de representação implementado pelo regime militar, assim como perceber que a forma de comunicação privilegiada pelo aparelho de Estado é tanto o diálogo fechado entre esferas do executivo (guardando toda a sua hierarquia própria federal-estadual-municipal) quanto a comunicação entre "saberes especializados" reconhecidos unilateralmente enquanto tal pelo poder público (firmas de consultoria contratadas pelo Estado, nova tecnoburocracia emergente, etc.), mas cujo traço comum, como não poderia deixar de ser, é a ausência de diálogo com a representação dos segmentos populares.

Nesse sentido, a própria composição no interior da FIDEM é bastante ilustrativa, pois, no seu conselho com poder decisório - o conselho deliberativo, encontramos sete representações, sendo uma (a presidência) ocupada pelo governador do estado, cinco por membros nomeados pelo próprio governador e a outra pelo representante único de todas as demais esferas executivas municipais da região metropolitana do Recife - RMR que não o executivo municipal da capital. É mais do que notório que se trata de uma representação de executivo para executivo com forte concentração decisória na mão do governador do estado. Na verdade, os demais prefeitos dos municípios que compõem a Região Metropolitana do Recife aparecem no conselho consultivo que, como o próprio nome afirma, não dispõe de caráter decisório.

Além do mais, a própria criação do Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano que representava o apoio financeiro federal ao planejamento metropolitano, como mostram diversos analistas, acabou por intensificar ainda mais a hierarquização e a moldagem do planejamento local aos princípios estabelecidos pelos órgãos de planejamento metropolitano e federal, pois, caso desejassem o efetivo apoio financeiro para os seus planos de desenvolvimento, os municípios teriam de submeter seus projetos à aprovação do Conselho Nacional de Política Urbana (CNPNU).

De fato, o que vemos é a montagem de um sofisticado sistema de planejamento cujo traço comum é o ideário da eficiência técnico-administrativa e a conseqüente e absoluta exclusão dos setores desprovidos de legitimidade política e técnica - os setores populares, que nos poucos momentos em que são lembrados (excetuando-se, é claro, as intenções discursivas de caráter meramente político) parecem ser incorporados enquanto trabalho manual desprovido do capital-ciência (entendido aqui enquanto aptos para decisões da esfera do planejamento). Um momento ilustrativo parece ter sido o Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos, cuja atenção aos setores populares mostrou-se, na prática, enquanto implementação de

agências prestadoras de serviços e de capacitação profissional para os segmentos populares, inclusive os do setor informal (leia-se: trabalho manual).

Entretanto poderíamos problematizar que, apesar de o sistema de planejamento montado a partir do regime militar não incorporar os segmentos populares nos colegiados decisórios, esta incorporação nos moldes como é legitimada pelo sistema capitalista (democracia representativa) não é a regra, posto que ela se daria através da delegação de poderes ao legislativo e através da escolha dos representantes máximos do poder executivo (presidente, governador e prefeito).

Contudo a aplicação desta interpretação para o período em questão é por demais complicada, posto que o desmonte/restrrição do próprio sistema de representação do legislativo, principalmente através do AI-5, ao dar ao poder federal a capacidade de nomear os governadores de estado e, por sua vez, os prefeitos das capitais - agora consideradas áreas de segurança nacional, contradiz a definição do Estado como um "sistema relacional de poder de equilíbrio instável," e isso não apenas pela repressão às organizações de representação da sociedade civil, mas também pela já falada restrição da autonomia de jurisdições do próprio executivo estatal, especificamente do poder local (tradicionalmente conceituado como o espaço de maior autonomia político-ideológica do Estado), agora soldado no interior do homogeneizante sistema de planejamento integrado.

É no interior da formação e consolidação desta rede de agências de planejamento que o Município do Recife e demais municípios integrantes da Região Metropolitana do Recife, assessorados e coordenados pelos macroassessores FIDEM (Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife) e FIAM (Fundação de Apoio aos Municípios do Interior), passam a conceber seus projetos de desenvolvimento.

No Recife estas ações compreendem as administrações de Augusto Lucena (64-68, 71-75) Geraldo Magalhães (69-71) Antonio Farias (75-79) e, com algumas modificações principalmente no âmbito da participação popular, a administração de Krause (79-82), passando por Joaquim Francisco (83-85) e finalmente Jarbas Vasconcelos (86-88).

Interessa notar que os chamados planos de desenvolvimento local integrado (PDLI's) quando não eram concebidos pelos próprios gabinetes de planejamento estatal, esta atribuição era delegada a gabinetes técnicos especializados de planejamento - na verdade firmas particulares de consultoria - que, devidamente cadastrados pelos órgãos públicos, poderiam, inclusive, a depender de critérios técnicos (preço do empreendimento), ser contratados diretamente, isto é, sem concorrência pública via artifício "carta-convite". Na verdade, o critério fundamental de legitimidade exigido nas chamadas propostas técnicas era, em geral, o da "tradição técnica da proponente no que refere a trabalhos da mesma natureza", o que significava, devido à própria natureza do trabalho: planos de desenvolvimento, a concessão de atestados de reconhecimento dado por uma esfera pública para outra esfera pública.

Nesse sentido, paralelo à ampliação e diversificação dos órgãos de planejamento abriu-se um expressivo campo para o surgimento de inúmeras firmas de consultoria cuja origem,

como diz Cardoso (1979), vem desde o governo Kubitschek e sobreviveram por todo o período que ele chamou de planejamento como idéia salvadora, isto é, macropacotes tecnocráticos formulados em gabinetes e que não raro transformaram-se em políticas públicas.

Na verdade, se toda a “modernização” implementada no pós-64 significou um ponto de inflexão máximo nas relações entre Estado-sociedade civil, em nosso caso através da extrema “seletividade” das instâncias decisórias do planejamento, devemos anotar que tanto os grupos portadores do saber técnico especializado, em especial, a tecnoburocracia emergente - como diz Ianni (1989), o funcionário estatal compatível com o novo “grau” de racionalidade do sistema, e, assim, distinto da antiga burocracia - quando aos setores representativos do capital parecem ter ocupado posição de destaque na formulação de políticas.

Quanto aos interesses do capital basta citar a formação de diversos “anéis burocráticos” que soldaram os interesses classistas a certas agências alocativas, como a própria “racionalização” do modelo de implementação de políticas que tanto buscou o caminho da eficiência quanto agregou na sua base empresas movidas pela lógica do lucro.

Em relação à tecnoburocracia basta citar a clara ascensão desta categoria aos núcleos administrativos e de decisão estatal ou mesmo a certos organismos privados da sociedade civil que, ligados ao capital, passaram a formular diagnósticos, planos, programas públicos: Dreifuss (1987) cita a importância do escritório de consultoria CONSULTEC que parece ter sido uma espécie de “intelectual orgânico” do regime militar. Melo (1988), por sua vez, lembra o papel de destaque do sindicato da indústria da construção do Estado da Guanabara e de setores da UDN carioca na formulação da política habitacional do regime militar, cujos estudos consubstanciaram-se no BNH da gestão de Sandra Cavalcanti.

Entretanto se a nossa ossatura estatal apresenta particularidades quando comparada com as clássicas instituições “burguesas”, isto não significa que o Estado brasileiro não seja capitalista, nem tampouco, de forma teleológica, podemos transformar estas características genealógicas do Estado em “estruturas”, isto é, no sentido de que estes processos condicionarão o devir da nossa vida social e econômica, pois, ao contrário, e como sabemos, o desenvolvimento de uma estrutura pode muito bem negar sua gênese.

A própria história do Brasil recente parece indicar transformações nesse sentido. Com efeito, parece estar fora de dúvidas que a crise de hegemonia do regime burocrático-autoritário, tornada evidente com a crise do milagre econômico e que parece ter se tornado bastante evidente nos meados da década de 70, desencadeou o início de uma redefinição nas formas de integração entre o Estado e a sociedade civil, ao mesmo tempo que esta vai alcançando notável fortalecimento.

Alguns analistas, baseados na teoria da crise de legitimação de Habermas (1980), localizam o núcleo das mudanças no seio do aparelho de Estado. Segundo ele, a crise de acumulação ao colocar em “xeque” o mecanismo de legitimação do regime militar, posto que este consistia em contrapor as elevadas cifras de desenvolvimento econômico às ideologias,

induziu o Estado a buscar formas alternativas de legitimação face aos já desgastados mecanismos legitimadores de mercado. Deste processo resultaram tanto a reformulação das políticas públicas notadamente as de conteúdo social, quanto a própria abertura à participação popular.

Já outros analistas argumentam que a forte modernização das forças produtivas brasileiras, não obstante o clima de repressão e de desigualdades sociais, abriu espaço para uma ampla diversificação da sociedade civil, cujo desdobramento foi o desenvolvimento de um progressivo processo de negação do sistema, tal como ocorreu, por exemplo, na sucessivas vitórias parlamentares de 1974, 1978 e 1982 (Coutinho, 1989).

Acreditamos, pois, que ambas as análises, se combinadas, dão conta da verdade. Entretanto, se o nosso interesse analítico diz respeito ao processo de transição à democracia, não constam nas nossas preocupações nem identificar o seu impulso originário, nem tampouco suas razões, mas, antes, posto que é questão nevrálgica para o desenlace deste processo, buscar as nuances da nova materialidade que ora se insinua e que promete redefinições na forma de inserção dos grupos sociais nos aparelhos de Estado, mais precisamente dos grupos técnicos de planejamento e dos setores populares.

No entanto devemos ser cautelosos ao falar na formação de uma nova materialidade institucional do Estado. Com efeito, se 1974 inaugura uma reformulação no padrão de formulação de políticas, que, entre outras coisas, acabou com os instrumentos formais de intermediação dos interesses do capital dos novos colegiados (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Conselho de Desenvolvimento Social), assim como ao realizar uma forte centralização das decisões neste colegiado provocou uma ruptura no sistema de “anéis burocráticos” que até então caracterizaram o sistema estatal de tomar decisões, por outro lado, não podemos perder de vista que tanto estas transformações não significaram uma mudança na forma empresarial de provisão das políticas públicas, quanto a implementação de alguns de seus programas de conteúdo mais popular, a exemplo do PROFILURB (Programa de Lotes Urbanizados) parecem ter sido mais o resultado de exigências de organismos multilaterais que com a crise fiscal passaram a integrar colegiados decisórios do que o resultado de uma correlação de forças pró-setores populares (Melo, 1988b).

Ao que parece, as novidades ficam por conta do amplo revigoramento da sociedade civil e dentro disso o surgimento do planejamento participativo, assim como a incorporação de algumas organizações da sociedade civil nos núcleos de gestão urbana, expressando um movimento de ampliação da representatividade social no interior dos aparelhos de Estado legados pelo regime militar.

Os passos inaugurais na reformulação da institucionalidade esta tal montada pelo regime militar começaram a delinear-se ainda no interior do governo Geisel, que envia ao Congresso um conjunto de reformas conhecidas como a emenda constitucional nº 11 e que tinha por objetivo abolir o AI-5.

No entanto digno de nota é o fato de estas mudanças ainda terem conservado um papel de destaque ao poder executivo federal, na medida em que garantia seu poder de decretar estado

de sítio e outras medidas de emergência, inclusive sua capacidade de suspender garantias legais e de nomear governadores.

A chamada reforma eleitoral só começa a surgir no governo Figueiredo (81-85) que, apesar de permitir a oficialização de novas organizações políticas, como mostra Lavareda (1986), na prática devido ao curto prazo face à emergência das eleições estaduais de 82, terminou por inviabilizar algumas das novas regulamentações partidárias, quando não, ao estabelecer a proibição da coligação partidária, terminou por fragmentar as esquerdas (PMDB, PDT, PT) e garantir a vitória dos partidos governistas (PDS).

Isto é bastante ilustrativo da tentativa de no interior mesmo de um quadro de regularização democrática, garantir a homogeneidade e a harmonia no interior dos aparelhos de Estado através de artifícios do saber-poder estatal. De fato, a coligação implicava que os cargos para governadores, deputados federais e deputados estaduais seriam escolhidos no interior de uma mesma legenda político-ideológica, e assim garantia o caráter "anti-relacional" do poder público brasileiro.

No plano do nosso poder executivo municipal, os sinais da mudança começaram a surgir a partir, sobretudo, da administração Krause (79-82), que, apesar de inserida no bojo do sistema integrado de planejamento do regime militar, induz a mudanças localizadas importantes, como foi o caso do novo discurso participativo para o planejamento.

Na verdade, o governo municipal passa a adotar um amplo sistema de ações especificamente voltado para as áreas mais pobres da cidade em duas grandes linhas de ação: uma política habitacional de caráter mais popular e que incluía a consolidação de assentamentos subnormais, e um conjunto de ações mais diretamente voltado para o desenvolvimento comunitário - o Sistema de Ação Comunitária - SAC.

É através do SAC e de seus respectivos Núcleos de Planejamento Comunitário (NPC) que a administração municipal materializa seu discurso participativo. Deste processo interessa-nos reter dois aspectos principais. Em primeiro lugar, registrar que uma das estratégias por demais utilizada por esta administração, de acordo com César (1985), foi o contato com áreas pobres tradicionalmente ligadas aos grupos oposicionistas, cujo sentido parece ter sido o de criar/incentivar associações de bairros paralelas às já existentes com o intuito de fragmentar o movimento de oposição. Em segundo lugar, devemos notar que o referido programa contemplava as populações locais então beneficiadas mais enquanto trabalho de apoio e de eventuais consultas do que como trabalho intelectual de decisão. De fato, no SAC, as instâncias decisórias identificavam-se com as secretarias setoriais, em especial a Secretaria de Planejamento e Urbanismo, mas sobretudo com o prefeito.

Na prática, a participação das populações locais era vista pelo viés da legitimação política, também no intuito de facilitar algumas atividades desenvolvidas na área em questão, tais como, implantação física do núcleo de planejamento (conhecido como "Barracão"), levantamento dos problemas de cada assentamento, viabilização da realização das tradicionais pesquisas sócio-econômicas, dentre outras.

Existe, neste particular, sutis mas não pouco importantes singularidades: o chamado núcleo de planejamento - NPC implantado em cada área implicava a institucionalização, via decreto do prefeito, de uma comissão local (Comissões de Legalização da Posse da Terra). As primeiras foram Brasília, Teimosa, Coque e Coelhos, cuja particularidade era a incorporação oficial, lado a lado, de membros da comunidade, técnicos governamentais e corpos técnicos de assessores que desde algum tempo vinham trabalhando nas comunidades.

As comissões eram compostas de duas outras subcomissões que tinham a seguinte composição social: a "Subcomissão de Sindicância" que atuará sob a supervisão de um coordenador designado pelo diretor-presidente da URB - Recife (Empresa de Urbanização criada em 1973 cujas atribuições antes cabiam em parte à Secretaria de Planejamento) e mais quatro membros, sendo dois da comunidade e dois da URB - Recife; a "Subcomissão Especial de Julgamento" que seria responsável pela elaboração dos pareceres técnicos para os problemas emergentes na consolidação da área, estava representada por 6 membros, sendo 3 do executivo municipal, um da comunidade, um da Ordem dos Advogados do Brasil e o outro da Comissão Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife - CJP.

Para nós é de particular importância atentarmos para a inclusão da CJP como órgão de assessoria das comunidades locais no interior de espaços públicos de gestão, cuja indicação já vinha estabelecida no próprio decreto de criação das referidas Comissões de Legalização da Posse da Terra, pelo menos por dois motivos: o primeiro deles refere-se ao fato de a CJP ser uma entidade ligada à Igreja católica que, através de suas instâncias de base, desenvolveu um importante papel no seio das lutas comunitárias durante toda a vigência do regime militar, gozando, por isso mesmo, de grande legitimidade popular, fato que parece ter sido devidamente reconhecido e aproveitado pela percepção populista de Krause; o segundo motivo é que o episódio em questão lança luz por sobre toda uma articulação de grupos técnicos de assessoria que se desenvolveram no Brasil a partir sobretudo das décadas de 60 e 70, cujo contato com a Igreja católica e os setores populares no seio da sociedade civil foi bastante forte; só que, a partir da década de 80, com o gradual processo de modernização das jurisdições estatais, começam inclusive a se projetar no interior de diversos espaços públicos de gestão.

No entanto o momento mais decisivo da participação comunitária e da multiplicação destes grupos de assessores populares e suas respectivas ações "cooperativas" no interior da máquina pública parece coincidir com o período da administração Jarbas Vasconcelos e seu programa "Prefeitura nos Bairros". De fato, a institucionalização da participação popular adquire com Jarbas uma conotação mais efetiva, devido tanto ao próprio momento histórico das lutas populares, quanto ao amplo apoio popular referendado a sua administração por uma eleição municipal, e se ex-pressa em mudanças institucionais na forma da relação entre o executivo e as comunidades de base.

Importa, no momento retermos que, não obstante as administrações anteriores terem realizado transformações institucionais em que vislumbrava-se uma crescente preocupação com as comunidades locais, a exemplo dos diversos programas de ação comunitária, habitacional para áreas subnormais e até a criação de departamento especializados no trato com os referidos assentamentos subnormais no interior do nosso aparelho estatal, a composição dos colegiados decisórios, relativa à gestão daquelas áreas e do urbano de uma maneira geral,

parece conservar até então a não inclusão das representações dos segmentos populares, assim como a predominância do que chamamos representação de executivo para executivo.

Isto é confirmado tanto no interior do Conselho Municipal de Desenvolvimento - CDUR (além das representações - IAB, OAB, FIEP, ACP, ADEMI/PE, etc.) criado na gestão Krause e diretamente vinculado ao gabinete do prefeito, como no interior das três instâncias decisórias da Empresa de Urbanização do Recife - URB-Recife: Conselho de Administração, Conselho Fiscal e Diretoria Executiva (a única exceção fica por conta da inclusão de um vereador da Câmara Municipal do Recife incluído no referido Conselho de Administração).

É só na gestão Jarbas que este quadro institucional apresenta mudanças mais significativas, em especial através da institucionalização das Comissões Especiais de Urbanização e Legalização-COMUL's, que, não obstante a semelhança com as Subcomissões Especiais de Julgamento da gestão Krause, possuem a particularidade distintiva de serem instâncias deliberativas e estarem diretamente vinculadas ao diretor-presidente da URB-Recife e, assim, inscritas no próprio organograma daquela instituição, deixando de ser um mero item de programa.

Além do mais, apesar das atuais COMUL's serem espaços de deliberação temporários uma vez que seu período de vida é vinculado ao processo de elaboração e implementação dos projetos de urbanização para a respectiva área, sua institucionalização é garantida por lei e não mais por decreto do prefeito, podendo ser requerida pela própria comunidade local desde que obedecidas algumas formalidades. Atualmente existem quinze COMUL's institucionalizadas e em funcionamento, cada qual com a seguinte composição social: dois representantes do executivo, um da comunidade, um da OAB, e finalmente, um do Grupo de Assessoria indicado pela comunidade em questão.

É de fundamental importância notarmos três questões. Em primeiro lugar, que a própria lei de criação destas COMUL's foi elaborada no interior da articulação assessorias populares-movimentos sociais, aprovada na íntegra (salvo questões menores de procedimentos) na gestão Jarbas Vasconcelos e consubstancia-se no Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social - PREZEIS, que, vale dizer, equacionou a efetiva consolidação dos assentamentos subnormais através da Concessão do Direito Real de Uso - CDUR, dentre outras inovações.

Em segundo lugar, não obstante o "projeto popular" da lei do PREZEIS, em particular o caso das COMUL's, não ter contemplado um fórum que propiciasse uma discussão coletiva, e neste aspecto se assemelhava às negociações de "tendência" isolacionista das comissões da época Krause, a administração Jarbas seja por reconhecimento próprio, seja como atendimento às reivindicações populares, contribui e complementa a lei do PREZEIS na medida em que institucionaliza o FÓRUM PREZEIS: o espaço coletivo para as discussões simultâneas entre todas as COMUL's, representações populares diversas, assessorias e os técnicos do executivo envolvidos na implementação dos projetos públicos.

Em terceiro lugar, importa percebermos que a referida lei não fixa uma assessoria específica para compor as Comissões de Urbanização tal como aconteceu com as comissões da gestão de Krause, mas, ao contrário, delega à própria comunidade envolvida o poder de escolher e

substituir a qualquer momento a sua representação técnica: os grupos de assessoria. Envolvidos nos trabalhos das quinze COMUL's, temos hoje os seguintes grupos de assessoria: ARRUAR, CEN DHEC, SCJP, CEAS, CEDOHEP.

Além do que, temos de reconhecer que estes grupos de assessoria não só participaram da concepção e das lutas para sua institucionalização, mas participam, cotidianamente, do gerenciamento daqueles espaços, e tentando preencher uma lacuna na análise do planejamento participativo deve-se prosseguir adiante da mera confirmação da abertura de novos espaços, e buscar a gênese de novas práticas que ao colocar "saberes" em conflito tanto deslegitima, ou (re)politiza a arena (técnica) das decisões do executivo, quanto parece instituir novas relações que, ao possibilitar que a representação popular "traga" o seu saber (assessorias), devolve a ela sua capacidade de argumentação.

Usamos a expressão "argumentação" para lembrar que se Habermas (1987) na sua teorização sobre a "sociedade da comunicação ideal" refere-se a um tipo de relação que pressupõe sujeitos com capacidade argumentativa equivalente, os atores hoje postos na realidade não apresentam este equilíbrio. Assim, é de suma importância pensarmos processos/espacos que minimizem aquelas desproporções.

Além disso, a relação saber (assessorias) X grupos populares, seja no interior de espaços institucionais, seja nas suas relações cotidianas, está circunscrita numa relação em que o poder de agir daqueles é concedido pelos representantes populares que, a seu critério poderão anulá-lo. Só para dar uma idéia, das quinze COMUL's, em pelo menos nove ocorreram pedidos de substituição de assessorias. Não menos interessante é o fato de estas substituições terem ocorrido com grupos ligados à Igreja católica num momento em que aí existia uma clara hegemonia conservadora (substituição do Arcebispo de Olinda e Recife D. Hélder Câmara por D. José Cardoso).

Temos aí mais uma interessante faceta do nosso objeto de análise, pois, e como mostra Heller (1978), se o mundo capitalista, ao mesmo tempo em que desagregou o saber em diversas profissões submetendo-o à forma mercadoria, destruiu qualquer tipo de vinculação que pregue a unidade entre o "discurso" e o "comportamento" do ator técnico social e profissional em questão, a lógica que preside a contratação dos grupos de assessores por parte dos setores populares parece ir justamente em sentido contrário a essas determinações gerais, posto que tanto as diversas assessorias aglutinam um conjunto diversificado de saberes (arquitetos, planejadores urbanos, assistentes sociais, advogados, etc.) como o exemplo da substituição dos grupos ligados à Igreja católica anteriormente citada demonstra que a requisição popular das assessorias exige uma unidade entre "discurso" e "comportamento" destas organizações na medida em que pedem "explicações" sobre seu engajamento social.

Além do mais, tanto a própria forma compra-venda do saber é eliminada na medida em que estes grupos são financiados pela cooperação internacional, quanto a exclusividade do diálogo saber especializado-saber especializado é rompida quando estes grupos buscam formas alternativas para o diálogo, em especial com os setores populares: pesquisa participante, vídeos e publicações populares, maquetes e plantas de projetos em linguagem alternativa.

Para finalizar, é bom lembrarmos que o universo das assessorias ao tempo que prestadoras de serviço ao movimento popular, começam a lutar, de um modo empírico e no plano das suas auto-representações, por um espaço próprio na sociedade civil e no interiorismo dos aparelhos governamentais. Indício desta suposição parece ser o gradual processo de desarticulação dos fóruns de assessoria com temáticas específicas (Fórum Interentidades do Movimento de Bairro, etc.) para fóruns mais amplos e pluritemáticos como é o caso do atual Fórum das ONG's de Pernambuco, que reúne vinte e duas entidades dos mais diversos temas. Não menos importante é o significativo número de espaços e conselhos públicos de gestão que incluem representantes das assessorias (ONG's): COMUL's, Conselho Municipal do Meio Ambiente, Conselho Municipal de Direitos Humanos, Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança, etc.).

É bom frisarmos tratar-se de um processo concomitante e não excludente com suas atividades de assessoria "stricto sensu", e isso é bastante claro caso observemos o atual processo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento do Recife, em que, apesar de o próprio poder governamental reconhecê-las enquanto "ator", concedendo-lhes "assento e voz" na Comissão da Sociedade Civil, as entidades do Fórum das ONG's de Pernambuco não deixaram de formar um grupo executivo (GACIPE: Grupo de Articulação Pró-Cidadania Popular) que nos "bastidores" do processo do plano diretor "assessoram" a Comissão das Organizações Populares, atuação semelhante, aliás, à que ocorreu durante a elaboração da nossa Constituição Federal, Estadual e Leis Orgânicas do Município do Recife.

Apesar de não termos privilegiado esta ótica de análise, não podemos deixar de citar que o universo das práticas das assessorias não se esgota nas suas relações com o sistema de planejamento, mas lança luz para o mundo cotidiano dos movimentos populares, e isto é bastante evidente se notarmos que os três macrotemas que definem o conjunto das assessorias expressam na verdade, os temas-motivos das reivindicações populares: a questão do gênero e da negritude (Movimento da Saúde da Mulher e Movimento Negro), a questão da violência e da justiça (Movimento de Defesa dos Direitos Humanos) e a questão do uso do solo e da habitação (Movimento dos Favelados, dos Sem-Terra e o Movimento de Bairros).

Na verdade, estes conjuntos temáticos nos levam a refletir sobre o "envelhecimento do paradigma da produção" e sugerem que as reivindicações urbanas não mais vinculem-se, exclusivamente, aos temas (econômicos) imbricados com a questão da reprodução da força de trabalho, mas ampliem-se para questões que dizem respeito às "identidades culturais" de seus atores (mulher, negro, ecologia, etc.) e, dentro destas, à emergência de uma cultura da autogestão da sociedade, em que os organismos de assessoria (ONGs) ocupam um lugar estratégico. Isto significaria reconhecer, como disse Touraine (1983) e Castells (1983), que os novos movimentos sociais não mais buscam conquistar o poder (Estado), mas antes buscam recuperar sua capacidade de gestão e intervenção sobre si e todo conjunto social.

Referências Bibliográficas

CARDOSO, F.H. (1972). *O Modelo Político Brasileiro*, SP. Difusão Européia do Livro.

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

- CASTELLS, M. (1983). *La Cidade y las Massas*. Madrid, Alianza Textos.
- CEZAR, M.do C. (1985). O Movimento Popular do Recife: Trajetória e Articulação Política. In: *Os Movimentos de Bairros do Recife e seu Relacionamento com a Prefeitura da Cidade do Recife 1955-1989*. ETAPAS, Recife.
- COUTINHO, C.N. (1989). *Gramsci, um Estudo sobre seu Planejamento Político*, RJ, ed. Campus.
- DREIFUSS, R. A. (1987). *1964: A Conquista do Estado. Ação Política, Poder e Golpe de Classe*. Petrópolis, ed. Vozes, 53 ed.
- HABERMAS, J. (1980). *A Crise de Legitimação no Capitalismo Tardio*. RJ, ed. Tempo Brasileiro.
- _____. (1987). *Teoria de la Acción Comunicativa*. Madrid, Taurus, vol I.
- HELLER, A. (1978). *A Filosofia Radical*. SP, ed. Brasiliense.
- IANNI, O. (1989). *Estado e Capitalismo*, SP, ed. Brasiliense, 2ª ed.
- LAVAREDA, A. (1986). *Poder e Voto: Luta política em Pernambuco*. Recife, ed. Massangana.
- MELO, M.A.B.C. (1988a). Classe, Burocracia e Intermediação de Interesses na Formação da Política de Habitação in *Espaço e Debates*, São Paulo, ed. Parma, n.24.
- _____. (1988b) Políticas Públicas e Transição e Democrática, notas sobre o Reformismo Conservador na Política Social e de Habitação no Brasil, 1974-1984. Mestrado em Desenvolvimento Urbano e Regional - UFPE.
- MILIBAND, R. (1982). *O Estado na Sociedade Capitalista*. RJ, Zahar
- OFFE, C. (1984). *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*, RJ, ed. Tempo Brasileiro.
- POULANTZAS, N. (1985). *O Estado, o Poder, o Socialismo*. RJ, ed. Graal, 2ª ed.
- TOURAINÉ, A. (1983). *Le Retour de L'Acteur*. Paris, Fayard.

ESTADO E MERCADO: A CONSTRUÇÃO SOCIAL DA AGENDA DO ESTADO NA ESFERA DA HABITAÇÃO, 1930-1990

Marcus André B. C. de Melo*

Capitalism is a system in which scarce resources are owned privately. Yet under capitalism property is institutionally separated from authority. As a result, there are two mechanisms by which resources are allocated to uses and distributed to households: the market and the state. In the market, productive resources - capital, land, labor capacities - are allocated by their owners and the distribution of consumption results from decentralized interactions. Yet the state can also allocate and distribute and it can act on those same resources that constitute private property. Not only can states tax and transfer but they can regulate the relative costs and benefits associated with private decisions. Thus, inherent in capitalism is a permanent tension between the market and the state (Przeworski, 1988, p.1).

Este texto explora analiticamente as rupturas e descontinuidades na intervenção do Estado na esfera da habitação, os deslocamentos do campo político e conceitual que baliza a formação da agenda do Estado na área da habitação e sua articulação com processos sociais mais amplos no período 1930-1991. A análise se detém nas articulações entre atores, processos de intermediação de interesses e ação coletiva em conjunturas históricas e regimes políticos distintos. A intervenção do Estado assumiu formatos e conteúdos distintos que no entanto transcendem uma suposta correlação estreita entre regimes e padrões históricos de intervenção, mas fundamentalmente está associada à definição da articulação entre as esferas do mercado e do Estado. Esta definição - ou modo de reconhecimento - da questão urbana, em particular da habitação em objeto legítimo de política pública e que assume uma forte centralidade na discussão atual em torno do neoliberalismo, é que constitui o objeto central deste trabalho.

A constituição de um aspecto da realidade social em objeto de política pública é um processo que é socialmente mediado. A construção social de um campo de intervenção estatal, portanto, não mantém nexo causal com carências sociais objetivas. Importa na análise da formação de políticas a identificação das opções estratégicas dos atores individuais e coletivos e a configuração estrutural da arena de política em que operam. Esta última é fundamental por definir as barreiras à entrada no processo decisório - pelas relações de poder específicas à organização política em um momento dado (o que é fundamental para a compreensão da formação de políticas em sociedades não pluralistas), ou ainda pela própria dinâmica da ação coletiva em geral em que os grupos sociais apresentam um padrão diferenciado de mobilização (Olson, 1968). As ações dos diversos atores incorporados podem se pautar pela politização de um issue específico e sua conseqüente entrada na agenda governamental (ou, de forma simétrica, pela sua não-politização, transformando-os num objeto de não-política).

Na seção seguinte se reconstitui a agenda-em-transformação da intervenção do Estado em termos de política social a partir de 1930. Em seguida se analisa a questão específica da

*Professor do MDU/UFPE.

agenda habitacional - a qual está sobredeterminada fundamentalmente pela questão mais ampla da política social ou do (mal) desenvolvimento do welfare state no Brasil. Resgata-se com essa demarcação analítica a discussão das relações entre habitação e welfare state - e suas especificidades na periferia capitalista.

1. A construção histórica da agenda das políticas de bem-estar social no Brasil 1930-1990

A política social se inscreve na agenda da intervenção do Estado brasileiro no quadro das transformações associadas à Revolução de 30 e à era Vargas. Como assinalado, o timing dessa intervenção terá fortes repercussões na evolução da sociedade brasileira. A política social se constituiu um mecanismo de engenharia institucional que permitiu a incorporação de atores sociais ao sistema político num contexto de baixa institucionalização liberal (Santos, 1988). Neste sentido ela não se define enquanto intervenção redistributiva - a qual balizou fundamentalmente a ação dos sindicatos nos países capitalistas avançados (Flora, 1988; Korpi, 1989) ou no Brasil no período recente; ela se inscreve num movimento de nation building - o qual assume na América Latina especificidades (Gomes, 1987).

A construção da identidade da nação se constitui um eixo estruturador das relações sociais que supera como aponta Touraine (1989) clivagens de classe. Na era do corporativismo orgânico - que se estende grosso modo de 1930 a 1945 - o campo teórico que balizava as decisões de política social se articulava em torno da idéia de incorporação. A solução encontrada foi a segmentação e regulação dessa incorporação, cuja apreensão teórica exige o conceito de cidadania regulada tal como elaborado em Santos (1979). Esta segmentação da cidadania encerrava uma clara dimensão espacial, em que as cidades se convertem no locus da cidadania regulada - pela jurisdição urbana das novas leis trabalhistas - e o campo, o espaço dos pré-cidadãos.

Com o colapso do corporativismo enquanto regime político (mas que perdura nos arranjos institucionais) e advento da ordem política semicompetitiva do populismo, o eixo estruturador das decisões de política social se desloca. A questão social enquanto incorporação de atores sociais vai ser subsumida numa elaboração em que a política social vai ser subsidiária do imperativo da industrialização. É nesse contexto que os trade offs entre eficiência e equidade - que não podem sequer existir enquanto problema no período corporativista, no qual o objetivo da política social era fundamentalmente a construção de uma ordem institucional e não a realização de investimentos sociais - passam a ser colocados de forma incipiente enquanto problemas. A política social, no entanto, não era avaliada pelos policy-makers em sua capacidade de reduzir as taxas de inequidade, mas como o preço político a ser pago pelos arranjos clientelísticos que viabilizariam a industrialização. A não-constituição de complexos empresariais de produção capitalista de bens e prestação de serviços sociais (os quais só emergiram no pós-64) reforçava o descolamento da política social da dinâmica da acumulação. A banalização da política social e a instrumentalização política do aparato organizacional do Ministério do Trabalho e Institutos de Aposentadoria e Pensão durante a implementação do Plano de Metas são ilustrativas.

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

O debate sobre as políticas públicas e seu impacto sobre o bem-estar social assumiu a partir da segunda metade da década de 50 contornos bastante distintos. Não nos interessa o debate acadêmico intramuros nem a discussão de estratégias de forças políticas organizadas enquanto tal. O debate na arena acadêmico-científica ou intra-organizações políticas - partidárias ou não - mantém uma interação dinâmica com as transformações na agenda governamental na medida em que, a um só tempo, influencia e é influenciado pelo Estado-em-ação. Aqui, a privilegia análise um campo teórico ou eixo analítico que baliza os processos de decisão e avaliação de políticas públicas. Alguns atores foram excluídos da arena decisória na fase repressiva do regime burocrático-autoritário; neste sentido, trata-se do debate permitido entre a elite governamental e os interlocutores autorizados do regime.

No final dos anos 50 e primeira metade dos anos 60, o eixo analítico privilegiado para a análise e avaliação de políticas públicas era o seu caráter estrutural/compreensivo ou incremental/setorial, definido na agenda do populismo radical pelo binômio reformas de base ou estagnação social e econômica¹. As reformas de base -agrária, urbana, administrativa - constituiriam na conhecida formulação de inspiração cepalina o mecanismo de engenharia político-institucional que permitiria superar os gargalos de estrangulamento do sistema produtivo - e a um só tempo possibilitaria o desenvolvimento social, impedindo assim a reprodução perversa das baixas taxas de bem-estar. Subdesenvolvimento social e estagnação versus reforma e crescimento era a escolha trágica da agenda populista. Políticas sociais de corte compensatório - que por analogia constituíam reformas de superfície - não eram consideradas na agenda reformista radical dos governos populistas desenvolvimentistas no início da década de 60, constituindo-se de forma negativa, como não-política.

Com as transformações associadas à mudança de regime político e reestruturação do sistema produtivo - e sua dinamização expressa nas altas taxas de crescimento do produto verificadas durante o ciclo expansivo (1968-1973)-, o eixo analítico se desloca da problemática da estagnação para a questão do desenvolvimento econômico (ou crescimento) versus distribuição de renda. O objeto a ser investigado e quantificado são os efeitos redistributivos (regressivos ou positivos), de “respingamento” (trickle down effects), sobre a renda real das camadas de menor ingresso, resultantes do crescimento econômico. A controvérsia sobre a distribuição de renda e desenvolvimento (Tolipan e Tinelli, 1975), como passou a ficar conhecido este debate sobre políticas públicas e bem-estar social numa perspectiva dinâmica, prosperou num quadro de crítica ao regime militar e passou ao largo de uma discussão sobre a política social. O foco efetivo do debate eram os efeitos perversos das políticas públicas não explicitamente sociais, e a política social era referida como uma não-política, uma omissão face a pouca prioridade conferida aos aspectos distributivos pelo regime. A incorporação da política social à dinâmica da acumulação, expressa na constituição de complexos empresariais em torno da política social é entendida como uma dimensão da não-política. Este debate na realidade se processou em escala mundial sob o comando ideológico do Banco Mundial que passou a difundir a fórmula Redistribution with Growth (Brett, 1986)- no que foi seguido pela OIT que introduziu a abordagem das Basic Needs (Melo, 1991).

¹ A expressão paradigmática desta posição é o livro de Celso Furtado sugestivamente intitulado *Subdesenvolvimento ou Estagnação na América Latina*, 1966.

Esta problemática, com efeito, foi internalizada pela elite governamental e policy-makers durante o governo Geisel e adquire expressão programática no II PND; assumindo, também, uma tradução organizacional com a criação de ministérios e conselhos ministeriais na área social (Melo, 1989). Mais do que isso, o conteúdo substantivo das políticas foram redefinidos (sem, contudo, um abandono de certos postulados básicos). Igualmente, a alocação de recursos na área social passa a ser priorizada, e as taxas de crescimento do gasto social se expandiu fortemente.

O divisor de águas na trajetória do reformismo militar inaugurado por Geisel é assinalado, por um lado, pelo aprofundamento da crise fiscal e do desequilíbrio externo na primeira metade da década de 80; por outro lado, pela transição política e conseqüente inauguração da Nova República. Mais uma vez se observa um deslocamento do eixo analítico do binômio crescimento versus distribuição de renda para a questão de eficiência (gerencial) e eficácia social de políticas - para além das considerações tradicionais sobre os trade offs entre eficiência (alocativa) e equidade. Assim, ao se reconhecer a escala e magnitude da intervenção pública na área social, abre-se o caminho para uma crítica a sua efetividade e capacidade resolutive. A questão central passa a ser o mistargeting das políticas sociais. Este conceito é fundamentalmente difundido pelo Banco Mundial (IBRD, 1987) e designa a incapacidade de as políticas alcançarem os segmentos sociais que configuram a população-meta das políticas. Ele se expressa intra-setorialmente, intersetorialmente e intra-programas sociais, em que os subsídios e benefícios são alocados desigual e regressivamente. O problema, portanto, não é a irrelevância do gasto social público, mas a forma pela qual o expressivo volume de recursos envolvidos é (mal) alocado. É neste ponto que a dimensão gerencial do mistargeting é expressiva: os benefícios auferidos pelos segmentos sociais representam parcelas pouco expressivas do dispêndio total pelos custos associados à manutenção de estruturas organizacionais gigantescas.

Se num primeiro momento (que se estende grosso modo de 1966 a 1973) a discussão se centrava nos efeitos regressivos das políticas públicas não sociais - em que a própria inexistência da política social estava, equivocadamente, pressuposta - e, num segundo momento (1974-1983), a crítica se dirigiu ao tipo de racionalidade (empresarial) e prioridades da política social, a partir de 1984, o campo conceitual se desloca para a análise do modus operandi da mesma e ao seu caráter burocrático, privatista, centralizado, excludente e ineficaz. No diagnóstico que os analistas críticos e setores organizados realizam, dois instrumentos de engenharia político-institucional são apontados para a superação do mistargeting: a participação dos atores excluídos da arena decisória das políticas (e seu corolário, a transparência nos processos decisórios) e a descentralização (pela qual os problemas associados ao gigantismo burocrático poderiam ser superados)².

Estas questões constituem o pano de fundo do intenso debate, que se desenrolou no período pré-constituente da Nova República, e que buscava definir uma reforma compreensiva das políticas públicas de natureza social. Esta problematização não poderia ser feita durante o

² Este diagnóstico está consubstanciado no Relatório da Comissão Para o Plano do Governo (COPAG), no Programa de Prioridades Sociais para 1985, e no I PDN-NR.

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

regime militar pelo bloqueio ideológico a uma avaliação da política social do regime (Aureliano e Draibe, 1989:156). Com efeito, a crítica mais ampla ao caráter conservador do regime subsumia as análises de um “modelo brasileiro de bem-estar social”, que, para além de sua efetividade social, se desenhava nitidamente ao longo da década de 70. Com a fragmentação da coalizão que viabilizou a Nova República e, sobretudo, com a exacerbação da crise fiscal, este projeto reformador das políticas públicas de natureza social se inviabiliza. Em seu lugar emerge um realinhamento dos atores coletivos visando a uma redefinição das esferas públicas e privada, das relações Estado-sociedade. Observa-se, portanto, que o eixo analítico da problematização das políticas sociais se desloca, mais uma vez, e no sentido da redefinição do papel do Estado e sua legitimidade, e não mais no sentido da forma e conteúdo da intervenção pública.

2. A constituição social da agenda da política habitacional 1930-1990

Habitação para cidadãos imperfeitos

Mas será obra social atender-se a esses habitantes das favelas da capital da república? (Ministro do Trabalho, 1935).

A agenda da intervenção pública na área habitacional - a despeito de algumas especificidades - está fundamentalmente determinada pelo debate mais amplo sobre as políticas públicas e bem-estar social discutido acima. Assim a emergência e modo de reconhecimento da esfera da habitação como objeto legítimo de política pública se deu no marco da questão do nation-building dos anos 30.

O aspecto fundamental da cidadania regulada (Santos, 1979) era a segmentação dos beneficiários dos produtos da política habitacional. Santos incorretamente incluiu habitação como uma das áreas que “deixavam de ter grupos específicos legítimos que por elas demandassem, visto que o reconhecimento social se fazia por categorias profissionais” (Santos, 1979:77). Com efeito, as bases desta segmentação foram estabelecidas durante a montagem das carteiras prediais dos primeiros Institutos de Aposentadoria e Pensão. A segmentação do acesso é explicitada pelo Ministro do Trabalho do Governo Provisório ao se opor à construção de habitação para moradores de favelas, afirmando: “Não se confundam os operários, os trabalhadores, com esses indivíduos que habitam as favelas dos nossos morros”. E argumentava:

Mas será obra social atender-se a esses habitantes das favelas da capital da república? [...] S. Exa. focaliza essa questão como uma necessidade para atender à pobreza que habita as favelas, mas essa pobreza não é constituída da classe laboriosa, pela classe que produz, já amparada, em grande parte pelo governo provisório, nas edificações operárias, destinadas, todas elas, exclusivamente, a serem ocupadas por operários.

E assinala com clareza a estratégia de segmentação perseguida:

Tanto assim que tivemos oportunidade - nós, do governo provisório - de impor, como condição para concessão dessas habitações, fossem os requerimentos encaminhados pelos próprios sindicatos profissionais, evitando-se, assim, que indivíduos não operários se tornassem seus ocupantes, o que desvirtuaria a grande obra realizada então (Salgado Filho, in BMTIC, set. 1937:229-230).

Com efeito, o mecanismo corporativo de alocação de produtos da política habitacional será substituído por mecanismos clientelísticos - os quais ainda terão base corporativista - durante o populismo, para ser substituído pelo mecanismo de mercado - mas que conviverá com outro mecanismo alocativo (o clientelismo) a partir de 1964. Assim, o modo específico de reconhecimento da esfera da habitação enquanto objeto de política pública na agenda do Estado corporativo deixará marcas profundas na política habitacional brasileira. O malogro da Fundação da Casa Popular pode ser explicado por ela se constituir numa instituição com objetivos e práticas universalistas (ou não institucionalmente segmentada) numa República Corporativista (Melo, 1990).

Da habitação para clientes à habitação eficiente

A reforma urbana [...] é, entretanto, apenas parte de um todo que se constitui no conjunto de reformas que se fazem necessárias - prementemente necessárias, para dar ao Brasil uma nova feição em que se integre verdadeiramente na vida econômica do país essa grande maioria de brasileiros hoje inteiramente marginalizados face ao arcaísmo de nossas instituições. (João Goulart, Correio da Manhã, 29.1.63, p.1)

Verifica-se na passagem do corporativismo para o populismo um deslocamento do campo conceitual que informa as decisões sobre a política habitacional de um instrumento de incorporação segmentada dos atores ao sistema político para sua instrumentalização como moeda privilegiada nos mercados políticos urbanos de corte populista. A agenda dos governos populistas se polarizou fortemente a partir da segunda metade da década de 50 operando um novo deslocamento nas formas de problematização da intervenção pública na área habitacional.

Assim, na primeira metade da década de 60, a questão habitacional passou a se articular com a questão das reformas de base, via reforma urbana. A sobredeterminação da questão urbana pela questão rural - a crise das cidades como produto da crise do campo - convertia a agenda da política habitacional, e urbana em geral, numa não-agenda. Apenas durante o último ano do governo Goulart a questão urbana foi incorporada como um aspecto central das reformas de base³. As tentativas de formulação de uma política habitacional durante a crise do populismo só teve lugar durante o interregno conservador do governo Jânio Quadros. Os temas associados a partir da década de 70 à resolução da questão urbana tais como organização comunitária e autogestão, descentralização, intervenção do Estado local e setorial, consumo coletivo e demandas na esfera da reprodução são subsumidos na questão mais ampla da intervenção compreensiva do Estado, do planejamento central, das demandas na esfera da produção. Mais que isso: os primeiros eram elementos centrais do projeto conservador que opunha a noção de comunidade ao papel do Estado, mercado à idéia do planejamento (Cardoso, 1983).

No bojo do projeto de modernização conservadora perseguido pelos governos militares se verifica um deslocamento do eixo analítico que balizava a avaliação da política habitacional. A pouca ou mínima prioridade conferida aos programas populares e a lógica predominantemente financeira que presidia à formulação da política passam a constituir o

³ Para uma reconstituição historiográfica minuciosa desta discussão ver a seção "Class Strategies, political projects and the urban question during the crisis of populism: the national arena", in Melo, 1987, p. 265-319.

foco da crítica. O espaço teórico que circunscrevia esta discussão era definido pela questão do tipo de racionalidade - empresarial ou redistributiva - da política. As prioridades relativas conferidas ao SBPE e aos programas de interesse popular eram analisadas, como também o trade off entre programas de desenvolvimento urbano e habitacionais. Em suma o que se buscava avaliar eram os trickle down effects do aparato organizacional e financeiro complexo que havia se erigido em torno da política habitacional.

Como assinalado, na trajetória do regime burocrático autoritário se observa uma inflexão na gestão Geisel quando o projeto de modernização conservadora dá lugar a um reformismo conservador que incorpora à agenda governamental questões distributivas. A tradução concreta desta inflexão são os programas reformistas introduzidos a partir de 1975 (Profilurb, Ficam, Promorar) como o redirecionamento dos programas tipo cohabs. De forma semelhante, as questões fundiárias entram na agenda das preocupações governamentais. O eixo analítico que baliza a avaliação das políticas urbanas se desloca agora no sentido do modus operandi da política - em oposição à ênfase na natureza das prioridades e magnitude dos impactos : a análise se centra na eficácia social, efetividade e eficiência gerencial da política. Assim, são assinalados a burocratização e o formato institucional ineficiente dos programas de habitação popular; o arranjo financeiro das operações de repasse em que os recursos financeiros são apropriados e privatizados e a excessiva centralização decisória e ausência de mecanismos de participação. Estes fatores apontam para o mistargeting da política habitacional, cujo indicador mais perverso segundo análise recente do Banco Mundial (World Bank, 1988) é a alocação desigual dos subsídios associados com o FCVS. A auto-sustentação financeira dos programas inviabilizaria, segundo avaliação, um impacto efetivamente redistributivo⁴.

Observa-se aqui uma inversão do ideário conservador das décadas de 50 e 60: os conceitos de organização comunitária e self help (cujas origens remontam ao liberalismo clássico anti-estatizante; Harms, 1982) são recuperados em suas dimensões normativa e instrumental. A participação e autogestão são desejáveis tanto pelo princípio democrático que encerram tanto pela eficácia gerencial que permitem.

No quadro da Nova República, o ímpeto reformador do núcleo hegemônico da coalizão levou a uma ampla discussão pública em torno da política urbana. Os projetos de reforma foram descontinuados, no entanto, com a fragmentação das alianças que suportavam esta coalizão. Os programas urbanos - o caso paradigmático, mas não exclusivo - são aqueles a cargo da SEAC - passaram a ser governados por uma lógica prebendária e de facções, em conformidade com arranjos políticos ad hoc visando a sustentação política de curto prazo do executivo federal. Neste cenário, de encurtamento do horizonte temporal do cálculo político, as preocupações com o médio e longo prazo que são inerentes ao planejamento são descartadas.

A transição para um modelo novo de política habitacional fundado num diagnóstico da ineficácia, ineficiência e inefetividade da política habitacional é descontinuada. Este fato

⁴ Este é o diagnóstico do Relatório Final do GTR/Sistema Financeiro da Habitação e de *A Reformulação do Sistema Financeiro da Habitação e a Nova Política Urbana. Fundamentos e proposições*, MDU/IAB.

está associado a dois processos que se sucederam temporalmente. Em primeiro lugar, a transição democrática ao diminuir os custos da ação coletiva, pela não-repressão à mobilização de interesses da oposição ao regime, converte questões distributivas (para estabelecer um paralelo com Santos, 1988) em redistributivas ao aumentar a visibilidade das interdependências entre custos e benefícios de políticas (tal como antecipado pelos atores). Ocorre então uma saturação da agenda da política e uma paralisia decisória. Expressão destas últimas são, respectivamente, a inflação de demandas de reforma sinalizada por inúmeras propostas e discussões públicas realizadas, e a extinção do BNH sem criação subsequente do anunciado Banco Nacional de Desenvolvimento Urbano. Num segundo momento, é a própria coalizão mais ampla que se fratura, com o deslocamento dos setores progressistas para a margem do sistema de alianças montado por Sarney no início da Constituinte, inviabilizando-se assim as transformações propostas.

Estas transformações foram também em larga medida inviabilizadas pela agudização da crise fiscal do Estado brasileiro. Com o advento do governo conservador de Collor e a conseqüente hegemonização de um discurso e prática política com matizes neoliberais, é o próprio papel do Estado que está em jogo: as instituições da política habitacional passam a ter seu papel redefinido em função dos agentes de mercado. A questão que circunscreve a discussão das políticas públicas urbanas é, portanto, num quadro de redefinição da esfera pública - que foi potencializada pela falência fiscal do Estado -, de como se configura o problema das carências urbanas.

O colapso do padrão de financiamento na área urbana, que era fundamentalmente um padrão federal, levou à multiplicação de experiências pontuais, de iniciativa local- a estadualização e municipalização da política urbana e habitacional -, experiências estas que sucumbiram (ou estão sendo inviabilizadas) com as transformações estruturais em curso nas relações financeiras intergovernamentais, com a política macroeconômica praticada, as quais exacerbam a crise fiscal de estados e municípios. Para além de uma situação conjuntural, pode-se afirmar que se trata de um divisor de águas, em que os papéis das instâncias locais e centrais estão sendo estruturalmente redefinidos.

Referências Bibliográficas

- ANDRADE, Luis Aureliano G. de (1982). *Habitação e Poder. Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação*. Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- AURELIANO, Liana e DRAIBE, Sônia (1989). A especificidade do Welfare State Brasileiro. In: *Economia e Desenvolvimento 3*, Brasília, MPAS/CEPAL.
- BRETT, E. A. (1986). Reaching the Poorest: Does the World Bank Still Believe in "Redistribution with Growth"? In: *London Symposium on the World Bank's Role: Recovery in the Developing World*. Washington, IBRD, 74-88.
- CASTRO, Maria Helena G. (1989). Interesses, Organizações e Políticas Sociais. NEPP/ UNICAMP, *Cadernos de Pesquisa* n. 12.
- FLORA, Peter ed. (1988). *Growth to Limits: the Western European Welfare States since World War II*, vol. 2. New York, De Gruyter.

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

- GOMES, Ângela de Castro (1987). *A Invenção do Trabalho*. Vértice.
- HARMS, Hans (1982). Historical perspectives on the practice and purpose of self help housing In: P. WARD (1982). *Self-help housing: a critique*. Londres, Mansell.
- JOBERT, B. e MULLER, P. (1987). *L'Etat en Action: Politiques Publiques e Corporatisme*. Paris. PUF.
- KORPI, Walter. (1989). Power, Politics, and State Autonomy in the Development of Social Citizenship, *American Sociological Review*, vol. 54, June, nº 3. p.309-328.
- MELO, Marcus B. C. de (1987). The State, the Housing Question and Public Policy Formation in Brazil, PhD, diss., University of Sussex.
- _____. (1989). Políticas Públicas e Transição Democrática: Notas sobre o Reformismo Conservador na Política Social e de Habitação In: MOURA, A.S. de (org.) *O Estado e as Políticas Públicas na Transição Democrática*. São Paulo, Vértice-Massangana, p. 166-188.
- _____. (1991). Interesses, Atores e Ação Estratégica na Formação de Políticas Sociais: a não-política da Casa Popular 1946-1947, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 15 (no prelo).
- MELO, Marcus B. C. de e MOURA, Alexandrina (1991). O Estado e as políticas públicas urbanas 1974-1990, *Planejamento e Políticas Públicas* n. 5, IPEA, Brasília.
- OLSON, Mancur (1965). *The Logic Of Collective Action*. Cambridge, Harvard University Press.
- PRZEWORSKI, Adam (1989). The State and the Economy under Capitalism. Manuscrito, Universidade de Chicago.
- SALGADO FILHO (1938). Casas Para Operários, *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, vol. 5, 49.
- SANTOS, Wanderley G. (1979). *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro, Ed.Campus.
- _____. (1988). Genese e Apocalipse. Elementos Para uma teoria da crise institucional latino-americana, *Novos Estudos CEBRAP*. 20 p. 110-118.
- TOLLIPAN, R. e TINELLI A.C. orgs. (1975). *A controvérsia sobre a distribuição de renda e desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Zahar editores.
- TOURAINE, Alain (1989). *Palavra e Sangue*. São Paulo, Paz e Terra.
- WORLD BANK (1988) Brazil. Public Spending on Social Programs: Issues and Options. Notas.

**RECONSTRUINDO UTOPIAS PERDIDAS:
OS MUTIRÕES AUTOGERIDOS EM SÃO PAULO**

Nabil Georges Bonduki*

1. A título de apresentação: convite aos céticos e apaixonados

Palavras e argumentos são insuficientes para mudar opiniões. Por isso, ao invés de apenas argumentar, convido todos os que atuam, trabalham ou refletem sobre as políticas públicas, em particular sobre a questão habitacional, e os que sonham com formas alternativas de organização e gestão da produção a visitarem ou conhecerem alguns dos 45 mutirões autogeridos que a Prefeitura de São Paulo, através de HABI e do FUNAPS está financiando em todas as regiões do município, abrangendo até agora a mais de 6.000 famílias.

Os céticos vão se surpreender; os apaixonados vão se emocionar. Trata-se do Programa FUNAPS COMUNITÁRIO, que viabilizou, na prática, uma reivindicação de quase dez anos do movimento de moradia de São Paulo: acesso à terra e financiamento de material de construção diretamente para cooperativas e mutirão, com assessoria técnica autônoma do poder político.

Neste programa habitacional pioneiro no Brasil, associações comunitárias, verdadeiras cooperativas habitacionais, assinam um convênio com o FUNAPS para receber financiamento e promover a edificação das moradias, administrando todo o processo produtivo: contratam entidade de assessoria técnica, montam o canteiro de obras e obtêm os instrumentos de trabalho, compram o material de construção, organizam o mutirão, envolvendo todos os futuros moradores, e contratam, até o limite de 10% do total do financiamento, parte da mão-de-obra necessária.

Não se trata, portanto, simplesmente de um mutirão, trabalho gratuito promovido pelo Estado para a construção de casas, nem de autoconstrução, onde cada morador se vira individualmente para levantar um abrigo. É o mutirão autogerido, organização autônoma da sociedade civil que, com o apoio e financiamento da prefeitura, equaciona a produção das moradias com a participação dos moradores e introdução de avanços tecnológicos e sociais do qual só o trabalho coletivo pode participar

Durante toda uma década em que defendemos, num amplo processo coletivo de lutas, o mutirão autogerido, enfrentamos forte resistência do poder público, empresários, técnicos e intelectuais que identificavam essa forma de produzir moradia como um misto de atraso tecnológico e romantismo delirante. Mutirão seria sinônimo de baixa produtividade, processos artesanais de construção, longo e interminável tempo de obra, impossibilidade de produção

*Arquiteto e professor da Escola de Engenharia de São Carlos da USP. Superintendente de Habitação Popular (HABI-SEHAB) da Prefeitura do Município de São Paulo.

massiva de moradias, baixas densidades, desperdício de terrenos e precariedade habitacional. Autogestão, então, seria um ideal inatingível, uma utopia do século XIX: os sem-terra jamais seriam capazes de administrar recursos e gerir a construção de um conjunto habitacional.

Nada como experiências concretas para desfazer mitos, preconceitos e ceticismo. O mutirão autogerido, graças à capacidade de organização do movimento de moradia e ao apoio da Prefeitura de São Paulo, não é mais uma proposta, um sonho, uma utopia: é uma realidade que derruba teorias. A um custo 50% inferior ao cobrado por empreiteiras, as associações promotoras do mutirão estão construindo casas de excelente qualidade (até 60 m² de área), com grande aproveitamento da terra (densidades líquidas de até 700 hab/ha), em alguns meses de trabalho.

A autonomia das assessorias técnicas garante diversidade e qualidade nas soluções especiais, arquitetônicas e urbanísticas, como ocorre nos mutirões da região de Pirituba. Nos mutirões do Conjunto São Francisco (região de S. Mateus), quase 900 casas erguidas num extraordinário processo organizativo desmitificam a idéia de que o mutirão e a autogestão são incompatíveis com uma produção massiva de casas. Ali, as associações criaram uma usina de elementos pré-fabricados que produz componentes utilizados para acelerar a obra. No Conjunto Adventista Fase 2, em pouco mais de oito meses as casas ficaram prontas, rapidez que tem sido observada em vários outros mutirões. Em vários outros mutirões, surgem iniciativas paralelas: cooperativas de produção e de mão-de-obra, construção de creches e escolas em processo autogestionários semelhantes, oficinas culturais, atividades recreativas e de lazer, etc., numa consolidação da organização alcançada no mutirão canalizada para a promoção e administração de equipamentos voltados para o tempo livre do trabalhador.

Alta produtividade, excelente qualidade de construção, baixo custo e rapidez caracterizam os mutirões autogeridos. Ao lado do enorme avanço na organização e participação popular que este programa possibilita, essas características permitem colocar a autogestão não só como alternativa de grande alcance para equacionar o problema habitacional, a nível nacional, mas também como uma opção para repensarem-se as políticas públicas num patamar novo entre a estatização e a privatização.

2. O nascimento de uma política pública inovadora: a construção de territórios de utopia

Não foi de uma hora para outra que se desenhou uma proposta inovadora na política habitacional. Foram quase dez anos de preparação e luta, nos quais, de diferentes maneiras foram formuladas alternativas, testadas com muita dificuldade na prática cotidiana do enfrentamento movimento/poder público.

De início, a crítica e a indignação foram fundamentais: nos anos de 80/83 se foi tecendo um quadro de revolta frente à política habitacional há década em implementação pelo BNH, numa conjuntura em que o problema da moradia se agrava em São Paulo com o esgotamento do chamado padrão periférico de crescimento urbano. O aumento de desemprego, os despejos

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

e a falta de qualquer solução habitacional, sobretudo para os setores de renda mais baixa, engordaram movimentos de moradia. Estes cresceram numa conjuntura de grande mobilização, marcada pelo avanço do processo de democratização, pela rearticulação sindical e pela formação dos novos partidos, em particular pelo Partido dos Trabalhadores, com vínculos fortes com os movimentos sociais.

A luta por moradia, neste quadro, ganhou novas perspectivas. Mesmo sem abonar uma perspectiva reivindicatória, formularam-se propostas alternativas de gestão dos projetos habitacionais influenciadas por um forte sentimento comunitarista (originário, em grande parte, da Igreja progressista) e por experiências trazidas do exterior, em particular das cooperativas habitacionais uruguaias. Buscando se opor à política habitacional vigente, centralizadora, vertical, de cima para baixo, baseada na promoção e financiamento estatal e da produção privada (padrão Cohab, em que o objetivo principal era garantir recursos para dinamizar a construção civil) e, por outro lado, ao reino da individualidade, presente na autoconstrução, alguns movimentos defendem propostas que contemplam o mutirão e a autogestão. Deve-se ressaltar o papel exercido, nesta perspectiva, por técnicos voluntários ou por entidades de assessorias técnicas que atuaram como impulsionadoras destas idéias.

Neste período não foi fácil diferenciar a proposta do mutirão autogerido das iniciativas oficiais de fazer da autoconstrução e do mutirão promovidos pelo poder público o eixo da política habitacional.

O programa João de Barro, desenvolvido pelo BNH, o Programa Municipal de Habitação, promovido pelo CDH no interior de São Paulo, e iniciativas como o happening “1.000 casas em dia” de Góias defendiam o mutirão promovido pelo poder público como a solução - “terceiro-mundista” - para enfrentar-se a crise habitacional e se pareciam, equivocadamente, com o que propunham os movimentos. Na verdade, o poder público fazia o possível para ignorar as propostas autogestionárias, uma vez que as “autoridades” não concebiam a participação popular para além da sua contribuição na construção como mão-de-obra.

Foi neste contexto que, entre 1984 e 88 foram desenvolvidos e implantados alguns projetos habitacionais em que, de modo muito tímido, o mutirão autogerido esteve presente. A luta para a prefeitura ou o governo do estado assumir esta perspectiva, atuando como agente financiador e reservando o papel de agente promotor para entidades populares, quase nunca foi bem-sucedida. Porém esquemas de produção próximos a este foram conquistados. E, rompendo o cerco, estes projetos pioneiros - como Vila Nova Cachoeirinha, Recanto da Alegria, AMAI, Vila Comunitária, Conjunto Adventista Fase 1, SAF II e Valo Velho - tiveram um papel decisivo: mostraram que organizações populares, assessoradas por técnicos autônomos do poder público, seriam capazes de administrar todo o processo produtivo. Sem o apoio efetivo do poder público, com boicotes, sem prioridade e recursos, arrancando, com muita luta, condições mínimas para poder autogerir um empreendimento, a epopéia destes movimentos foi fundamental para testar a experiência, aperfeiçoar mecanismos, afirmar propostas, avançar no sentido de demonstrar sua viabilidade. Mais do que isto: plantando sementes, construindo territórios de utopia - espaços concretos, construções vivas, comunidades, ruas, festas - estes movimentos acenderam uma luz no final do túnel.

E a história mostrou que nem toda luta é inglória: sem estas experiências nunca, em tão pouco tempo, uma utopia poderia virar realidade.

3. A autogestão vira política

O grande desafio era mostrar ser o mutirão autogerido alternativa capaz de garantir uma produção massiva de moradias, a baixo custo e em prazos relativamente curtos. Embora durante a década de 80, as experiências realizadas tenham demonstrado a viabilidade da proposta e tenham servido para aperfeiçoá-la, a falta de apoio efetivo do poder público não permitiu um teste definitivo das suas potencialidades como uma opção para enfrentar o problema habitacional.

A oportunidade surgiu em 1989, com o governo Luiza Erundina. Respalçados pela luta e projetos dos anos anteriores, pela força dos movimentos de moradia os mais mobilizados de São Paulo e pela incorporação nos quadros da administração de técnicos que durante anos assessoraram a luta pela autogestão, pudemos, num prazo relativamente curto, manter um Programa Habitacional - o FUNAPS COMUNITÁRIO - que incorporou quase dez anos de experiências e avaliações do movimento, da universidade, do poder público e das assessorias técnicas. O sucesso deste programa - embasado por esta história - é uma prova de que a formação de políticas públicas adequadas à realidade do país requer um período de maturação, testes e experiências concretas que quase nunca o poder público no Brasil (sempre movido pelo curto prazo) e mesmo a universidade (sempre distante das situações concretas e sem recursos) têm conseguido realizar.

O programa nasceu num órgão "periférico" da estrutura administrativa da Prefeitura de São Paulo, ao qual ninguém dava muita importância, a Superintendência de Habitação Popular (HABI), que sempre teve uma intervenção limitada sobretudo a pequenas ações em favelas ou a um atendimento habitacional de cunho assistencialista e se utilizou de um fundo administrado por HABI, o Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (FUNAPS). O próprio nome do FUNAPS mostra seu objetivo inicial (atendimento a pessoas; habitação subnormal), mas a lei que o criou permitia sua utilização como uma espécie de órgão financiador de habitação a nível municipal e a formalização de convênios com entidades ou associações que tivessem o mesmo objetivo. Assim, com alguma ousadia e criatividade, sem necessidade de criar novos órgãos, ou aprovar, ou rever leis-hipóteses-, foi possível tecer um arcabouço institucional que garantiu apoio do poder público aos mutirões autogeridos. Por outro lado, a implantação de um programa inovador num órgão sem muita estrutura, sem vínculos sólidos com interesses econômicos empresariais e com corpo técnico reduzido, bem relacionado com os movimentos sociais e ávido por encontrar novos caminhos, não encontrou resistências que existiriam em uma empresa muito mais forte, como a COHAB, estruturada numa visão empresarial, com vínculos consolidados com empreiteiras e com corpo técnico arraigado a seus produtos tradicionais.

Na viabilização de um programa baseado na autogestão a questão institucional é central, pois a resistência dos órgãos públicos municipais em admitir a perda do seu papel promotor é enorme. Aí reside o nó da questão: quando o FUNAPS se convenia com uma associação ou

cooperativa para financiar projeto habitacional, a administração pública está, efetivamente, dividindo uma parcela de seu poder com a sociedade organizada, deixando de ser promotora e passando apenas a exercer apenas um papel de normatização, fiscalização e controle. E isto não é aceito por uma gama variada de correntes políticas, da direita à esquerda, e também por grupos internos do poder que microscopicamente se formam em órgãos públicos. As correntes mais estatizantes vêem a autogestão como uma maneira de o Estado abrir mão de suas responsabilidades, jogando nas costas do cidadão funções que são públicas; quando a autogestão é associado ao mutirão, a questão se agrava, pois novamente se levanta a antiga concepção de que o mutirão é sobre-trabalho. Já as correntes conservadoras não estatizantes vêem o perigo do fortalecimento da sociedade e movimentos organizados na criação de estruturas produtivas públicas não estatais, que ocupariam espaço da iniciativa privada capitalista.

Com a lentidão normal da tomada de decisões do poder público (a que não escapa a administração petista em São Paulo), se todos os aspectos fossem considerados e se formassem grupos de pressão em torno da questão, provavelmente o programa FUNAPS COMUNITÁRIO demorasse muito para sair do papel ou talvez sáísse apenas como projeto piloto, limitado em qualidade. No entanto a certeza que tinha a equipe de HABI de que o fundamental, depois de quase dez anos de experiências, era demonstrar a viabilidade da autogestão como uma alternativa massiva para o problema da habitação e a força dos movimentos de moradia, que garantiu uma relativa prioridade e, portanto, recursos do orçamento municipal para habitação popular, viabilizaram numa escala inédita a concretização de quase 50 mutirões autogeridos em São Paulo.

4. Os céticos tinham razão

O problema não é que os céticos não tinham razão; estavam certos em quase tudo que afirmavam na sua oposição aos mutirões promovidos pelos governos. A questão é que eles eram céticos; não acreditavam que as dificuldades existentes no mutirão poderiam ser superadas tanto pela sua associação com a autogestão como pela montagem de um programa que contemplasse todos os aspectos envolvidos na edificação de uma moradia, preocupação que os mutirões promovidos pelo governo público nunca tiveram.

Mutirões não podem ser promovidos pelo poder público: esta é uma conclusão óbvia. O que sempre garantiu rapidez e agilidade no tão massivo processo de autoconstrução em lotes próprios, que, num certo período da história da cidade, viabilizou, malgrado suas deseconomias, a moradia popular, foi o fato de seus promotores terem total autonomia e liberdade para empreenderem suas casas, buscando as melhores alternativas dentro do universo em que estes proprietários podiam se movimentar. A não interferência do poder público possibilitava rapidez e agilidade; expedientes diversos e criados na prática por estes agentes individualizados viabilizaram “economias invisíveis”, inacreditáveis para o poder público.

Um grande erro foi pensar que estes expedientes se limitavam ao trabalho gratuito na construção da casa e associar esse trabalho gratuito com procedimentos do poder público,

que eliminam todos os demais expedientes que viabilizavam a autoconstrução - que, na verdade, foi sempre auto-emprego. Foi a pior combinação possível: procedimentos licitatórios convencionais atrasam a compra de material e encarecem seu custo, a exclusividade do trabalho gratuito alonga o tempo da obra, os participantes do mutirão não tinham controle sobre os técnicos funcionários públicos, muitas vezes distantes da realidade local. Assim, não é de surpreender que estes mutirões promovidos pelo poder público tenham, em muitos casos, fracassado, gerando uma imagem de que "mutirão não dá certo".

O Programa FUNAPS COMUNITÁRIO foi montado levando-se em conta esta análise. A autogestão - promoção da construção sob responsabilidade da associação - supera uma parte importante de entraves presentes em mutirões empreendidos pelo poder público. A associação recebe 4% do financiamento para remunerar assessoria técnica autônoma e pode controlar seu desempenho diretamente, sem inchar a máquina administrativa e sem precisar do poder público como intermediário entre os usuários e os técnicos. A utilização de 10% de financiamento para o pagamento de mão-de-obra rompe outro entrave do mutirão: é possível contar com profissionais da construção civil remunerados durante a semana complementar para o mutirão e acelerar o tempo de obra; isto sempre existiu, mesmo que de forma disfarçada em boa parte das casas autoconstruídas ou auto-empregadas. Finalmente, a possibilidade de estes mutirões contarem com recursos para instalação de canteiro e compra de equipamentos e instrumentos de trabalho garante um nível razoável de produtividade e segurança ao processo produtivo - que jamais existiu na autoconstrução e apenas possível quando presente o trabalho coletivo. Rompe-se, assim, os principais entraves tantas vezes ressaltados nas críticas aos mutirões.

Por outro lado, a economia realizada na compra dos materiais constituiu outro aspecto importante na autogestão. O preço pago pelas associações é muito inferior ao que o poder público obtém nas suas morosas e muitas vezes contraproducentes licitações; os mecanismos de compra de material pelas associações deve ser ainda melhor estudados na perspectiva de rever e aperfeiçoar a Lei de Licitação.

O surgimento de centrais de pré-fabricação ou de produção de equipamentos nos canteiros dos mutirões também deve ser visto na mesma perspectiva: redução de custo, ganho de produtividade e de qualidade.

Enfim, o fato de o financiamento global estar prefixado em valores reais introduz outra variável importante para explicar o êxito dos mutirões autogeridos: toda a economia realizada não volta aos cofres públicos, mas deve ser obrigatoriamente aplicada em melhoramentos na casa ou no bairro. Desta forma se estimula a produtividade, se combate o desperdício, se promove o melhor aproveitamento dos recursos públicos em benefício dos cidadãos.

Sem dúvida, a busca do lucro é um dos motores de capitalismo e uma das razões por que a empresa privada funciona melhor que a pública (em média); movida por princípios diferentes mas se beneficiando do mesmo estímulo, a autogestão realiza um desempenho próximo ao da empresa privada viabilizando objetivos públicos. Esta é uma das razões por que dá certo.

5 .Mas os apaixonados não param de sonhar

As quase 6.000 unidades habitacionais que estão sendo construídas por mutirão autogerido significam um orçamento de aproximadamente 9 bilhões de cruzeiros, em valores de março. Estes recursos são administrados por quase 50 associações comunitárias ou cooperativas; na prática significa uma divisão do poder e da responsabilidade da administração municipal com a sociedade organizada de outra forma de gestão da “coisa pública”.

Assim como os pioneiros mutirões autogeridos no período de 1983 e 1988 significaram a construção de um horizonte novo para a política habitacional (territórios concretos que demonstravam que a utopia não era puro desvario), o Programa FUNAPS COMUNITÁRIO representa a abertura de uma perspectiva nova de intervenção para outros setores de política social nas administrações municipais. É este o estágio de reflexão/ação atual sobre o tema da autogestão em São Paulo.

A questão se coloca a nível de outros programas habitacionais (por exemplo, urbanização de favelas, compra e reforma de casarões encortiçados), mas também nas áreas da educação, cultura, esportes e abastecimento, aspecto de grande importância pela abrangência e relevância destes setores sociais.

A multiplicação dos mutirões autogeridos e seu sucesso tem criado junto aos grupos comunitários envolvidos a seguinte questão: se conseguimos construir centenas de casas por que não poderíamos edificar escolas, creches, oficinas culturais, áreas de recreação e lazer, também em autoconstrução. Partindo da moradia - que de, qualquer maneira, não deixa de ser de consumo individual - passa-se para a reflexão sobre os equipamentos coletivos (os equipamentos de “domesticação”, de disciplinação do trabalhador) e sobre o caráter da sua gestão.

As primeiras experiências com esta perspectiva já começaram, como, por exemplo, no Conjunto S. Francisco e começaram levantando uma questão óbvia: construir escolas não é suficiente o importante é discutir a renovação do processo pedagógico. E enquanto a administração passa mais de 2 anos buscando se entender para superar a setorização que impera no poder público separando as políticas sociais, o movimento, no seu microterritório, rapidamente aprende que equipamentos sociais não podem ser pensados de modo separado e propõe a construção de um conjunto articulado do edifício de múltiplo uso, rompendo a tradicional concepção de projeto (que reflete a visão convencional de uso destes equipamentos) de edifícios públicos.

Rompendo tradições arraigadas pela gestão estatal centralizada, a autogestão nascida através do mutirão inunda o campo das políticas sociais, construindo territórios onde o poder começa a pertencer a uma multiplicidade de pequenas comunidades organizadas. Reproduzirão antigos vícios que o poder gera? Sem dúvida, por mais que a manutenção da democracia interna seja um objetivo sempre colocado. Mas o poder não está mais concentrado nas mãos de poucos, e a função de administrar é, assim, dividida por muitos, rompendo a superada visão de que é exclusivamente da responsabilidade do Estado, gerido por burocratas, resolver todos os problemas sociais e coletivos que a sociedade demanda.

Construir a gestão pública não estatal; criar uma alternativa à visão estatizante e à concepção não liberal; dividir o poder e a responsabilidade do Estado; manter as funções estatais de arrecadar, fiscalizar e controlar os recursos necessários para a implantação das políticas sociais; renovar os modelos tradicionais de projetos de moradia e edifícios públicos; garantir uma nova qualidade para o tempo livre do trabalhador, organizado coletivamente para gerir o pedaço da cidade que ocupa; superar a gestão totalitária dos equipamentos de reprodução do poder são resultados palpáveis que uma reflexão apaixonada dos mutirões autogeridos apontam. São alternativas ao capitalismo explorador e ao "socialismo" real totalitário, burocrático e conservador. Na crise de falta de alternativas, do reino de antigas crenças, nasce um horizonte; renascem utopias que pareciam perdidas...

DIFICULDADES E LIMITES DA PARTICIPAÇÃO NA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DO RECIFE

Jan Bitoun*

Desde novembro de 1989, o Plano Diretor do Recife está sendo elaborado no âmbito da Secretaria de Planejamento da prefeitura municipal. Esta conta com a assessoria de um consórcio de empresas consultoras que já produziu estudos de caráter preliminar, com graus diversos de aprofundamento, identificando os principais problemas e delineando diretrizes aventadas como capazes de nortear a ação do município nos próximos vinte anos.

A partir destes estudos temáticos, cuja maioria se apresenta como um condensamento de conhecimentos até hoje dispersos nos centros de pesquisa universitários e nas repartições públicas, se configura um diagnóstico do estado atual da cidade cujas características marcantes residem:

- 1) na importância incomum do setor informal no quadro de uma economia urbana setorialmente diversificada sem que possa ser identificada uma "vocalização" estruturadora¹;
- 2) na carência da infra-estrutura básica de saneamento com reflexos negativos no conjunto do ambiente urbano assentado na sua maior parte num sítio estuarino aterrado²;
- 3) na "ineficiência" das práticas pretéritas de controle do uso do solo que deixaram se construir uma mancha urbana extensiva, com amplos vazios especulativos, e onde se notam fenômenos localizados de verticalização servindo de padrões para a evolução dos preços num mercado formal de terra ao qual não tem acesso a maior parte das famílias³;
- 4) nos múltiplos impasses de uma gestão do espaço urbano face à existência de diversos agentes públicos das esferas estadual e federal no espaço municipal e na aglomeração metropolitana sem que os poderes municipais consigam assumir os seus papéis de coordenação no atendimento de demandas setorial e territorialmente diferenciadas⁴.

Na elaboração do plano diretor, conforme estipulado no Art. 106 da Lei Orgânica do município é "assegurada, paritariamente, na forma da lei, a participação popular, através das entidades da sociedade civil organizada, habilitadas para esse fim, e dos órgãos públicos". A Secretaria de Planejamento da prefeitura promoveu a formação de três comissões de acompanhamento e de discussão nesta fase de elaboração do plano. Assim, vêm se reunindo semanalmente e

*Professor do Departamento de Ciências Geográficas da UFPE -Recife.

¹ PCR. Consórcio Procenge/Urbana/Acqua-Plan. Plano Diretor de Desenvolvimento do Recife. Perspectivas de Desenvolvimento Econômico para o Recife. Recife, 1990.

² PCR. Consórcio Procenge/Urbana/Acqua-Plan. Plano Diretor de Desenvolvimento do Recife. Saneamento. Recife, 1991.

³ PCR. Consórcio Procenge/Urbana/Acqua-Plan. Plano Diretor de Desenvolvimento do Recife. Uso e ocupação do solo. Recife, 1991.

⁴ GOMES, Edvânia T. A. *Espaço, planejamento e gestão de serviços comuns metropolitanos: uma perspectiva geográfica sobre a região metropolitana*. Recife, 1989.

separadamente representantes da Comissão dos Órgãos Públicos, da Comissão dos Movimentos Populares e da Comissão da Sociedade Civil.

A título de representante do Mestrado em Geografia da Universidade Federal de Pernambuco na Comissão dos Órgãos Públicos, pudemos acompanhar os trabalhos de elaboração do plano e nos questionar sobre as causas da evidente morosidade do processo participativo, levantando, nesta comunicação, algumas considerações sobre os freios que ele enfrenta remetendo às próprias dificuldades do ato de planejar no Brasil das grandes metrópoles.

Com efeito, a credibilidade do planejamento urbano tem sido profundamente atingida pela crise financeira que reduziu a capacidade de intervir do Estado brasileiro, pela crise de legitimidade dos poderes públicos que procuraram superá-la através da liberalização política e pela crise conceitual levando a redesenhar um “planejamento possível” concebido não mais como uma “imposição de uma ordem do ou de desenvolvimento”⁵ mas como “uma modalidade de socialização... e contextualizada pela luta fundamental entre diversas forças sociais e seus respectivos projetos, assim como pela relação existente entre Estado e Sociedade”⁶. Experiências de gestão participativa foram implementadas a partir do fim da década de setenta quando se multiplicaram e se evidenciaram as manifestações da vida associativa nas grandes cidades e, em particular, os movimentos de moradores. As reivindicações passaram a ser ouvidas, registradas e, às vezes, contempladas pelos poderes locais. No entanto, na elaboração de diretrizes mais globais e de mais longo prazo, objetivo do plano diretor, a prática participativa está sendo testada na sua capacidade de se constituir um novo insumo do planejamento visto como uma “modalidade de socialização” que permite aos agentes da produção do espaço urbano firmar compromissos explícitos no decorrer da própria elaboração do plano.

A redução das linhas externas de financiamento está tornando cada vez mais inócuo e desacreditado o planejamento reduzido a mera formalização por parte do poder executivo local da sua inserção em programas nacionais ou internacionais. A credibilidade do ato de planejar, ligada cada vez mais à sua capacidade de extrair da sociedade local recursos escassos mas efetivamente empregados na consecução de objetivos definidos via compromissos publicamente firmados, remete à importância central da qualidade da participação na elaboração do plano diretor.

1. A condução do processo participativo: dificuldades operacionais e políticas

A implantação da participação pelo executivo municipal, cumprindo o preceito da Lei Orgânica do Recife no seu Art. 106, supracitado, não eliminou definitivamente a desconfiança de que se procurava, através da formação das três comissões já referidas, compor um quadro formal de legitimação de um processo de planejamento que, na sua essência, iria manter as características tecnoburocráticas que presidiram planos anteriores. Esta suspeita se fundamentava na história política recente do município em que, após a vitória eleitoral do

⁵ MASSIAH G. e TRIBILLON J. F. *Villes en developpment*. Paris, 1987. p. 106-109.

⁶ CORAGGIO, J. L. *Possibilidades de um planejamento territorial para a transição na América Latina*. 1987. p.63-94.

PFL em 1988, tinham sido desativados os principais mecanismos de gestão participativa idealizado no quadro do Programa “Prefeitura nos Bairros” da Secretaria de Ação Social do prefeito Jarbas Vasconcelos. No clima de polarização política característico dos embates eleitorais em Pernambuco, o tema da participação parecia identificado com as forças derrotadas e, portanto, motivo de rejeição por parte daqueles que tinham a responsabilidade do executivo municipal.

Outrossim, a demorada preparação do termo de referência para elaboração do plano diretor deixava antever a produção de um plano chamado de desenvolvimento na tradição dos documentos outrora oriundos do órgão de Planejamento Metropolitano (FIDEM), em que muitos técnicos da prefeitura tinham se formado enquanto planejadores: ênfase dava às perspectivas econômicas apontando para um crescimento inevitável, dotação de infraestrutura a ser garantida por fontes externas de financiamento e capacidade quase sem limites do poder público de moldar e remoldar o desenho urbano, pelo menos nas intenções.

Aumentava ainda mais a suspeita ao se verificar a ausência de meios e estratégias de ampla divulgação dos trabalhos, condição para que os representantes nas comissões e os próprios vereadores se sentissem envolvidos num processo social mais amplo e, quiçá, pressionados por uma nascente e fragmentada “opinião pública”.

Qualquer que seja o grau de desconfiança quanto aos objetivos reais da participação institucionalizada, cabe tecer algumas considerações sobre o caráter operacional das comissões no âmbito das quais se resumiu, por enquanto, o processo participativo. Observa-se que, nas reuniões semanais de cada comissão, vários representantes não comparecem ou comparecem de modo bastante irregular. Estas ausências dificultam os trabalhos obrigando a “nivelamentos” periódicos da informação e tornam cada vez mais difícil a inserção de debates seqüenciados no quadro da elaboração de um projeto de plano que deverá ser encaminhado à apreciação da Câmara dos Vereadores no prazo de quatorze meses, após a promulgação da Lei Orgânica em 4 de abril de 1990, conforme estipulado nos Atos das Disposições Transitórias que acompanham esta lei. Estas ausências, que fizeram com que nem os espaços participativos concedidos fossem plenamente ocupados, se devem, em parte, à própria desconfiança quanto aos objetivos reais da prefeitura ressaltando-se, no entanto, o empenho dos assessores técnicos, em particular do consórcio de empresas assessoras, em promover o debate. É também provável que a falta de credibilidade do planejamento já esteja tão enraizada que, para muitos, não vale a pena nele investir esforços e sacrificar outras atividades.

Entre as ausências são particularmente preocupantes aquelas dos vereadores cuja representação em cada comissão está institucionalmente assegurada, e que assinalam o costume já enraizado de receber do poder executivo projetos prontos, e aquelas dos representantes das prefeituras dos municípios limítrofes assim impedindo debates sobre a dimensão metropolitana das políticas urbanas municipais.

Quanto à qualidade dos debates que ocorrem nas reuniões das comissões não podia deixar de ser decisivamente influenciada pelas heranças político-culturais que marcam os órgãos públicos e os chamados movimentos populares e sociedade civil.

Na Comissão dos Órgãos Públicos, composta por funcionários de repartições federais, estaduais e municipais, a rotatividade das pessoas é relativamente intensa, privilegiando-se o caráter institucional e reduzindo-se o de responsabilidade pessoal do representante. O silêncio, inicialmente pesado, remete à tradição de não envolvimento individual no quadro de órgãos marcados por tendências burocráticas de extrema especialização e fragmentação, dificultando uma visão de conjunto da responsabilidade do serviço público. Esta especialização leva, às vezes, a atitudes tecnicistas de discussão de detalhes dos relatórios apresentados em detrimento do debate sobre os problemas principais neles apontados. Uma vez o silêncio rompido, observa-se, ainda uma irresistível tendência para idealizar um futuro a partir da ação toda poderosa do poder público.

Na Comissão dos Movimentos Populares, na qual, pelos motivos já expostos, se manifesta com vigor a desconfiança sobre a condução do processo de participação, as dificuldades operacionais são grandes, tanto no que se refere à necessidade de comparecimento em horários de expediente quanto à assimilação de textos de caráter técnico. Além destas dificuldades, observa-se uma preocupação constante com a necessidade de manter laços de representatividade com a "base" que constitui a referência essencial.

Pela sua composição, a Comissão da Sociedade Civil é a mais eclética: associações de classe - IAB, OAB, etc., associações empresariais e grupos de assessoria ao movimento popular. Muitos dos seus membros têm uma rica história de envolvimento técnico-administrativo e político e procuram ampliar o debate além da comissão institucionalizada, tentando assim reafirmar uma prática tradicional de intermediação entre aparelho público e setores ditos organizados da sociedade a partir de um duplo pertencimento.

Traços de diversas identidades, próprias à sociedade política recifense, emergem assim, mesmo com timidez, no âmbito do estreito formato institucional de enquadramento da participação na elaboração do plano diretor. O conteúdo dos debates, nas suas partes substantivas, é, ele, profundamente marcado por uma percepção quase que comum do ambiente urbano recifense e de sua produção. A existência de um discurso já elaborado sobre a cidade, e que influencia sobre maneira as consciências dos diversos membros das comissões, precisa ser analisado na perspectiva da contribuição que a participação poderá, ou não, dar ao esforço coletivo de planejamento.

2. Recife: a interpretação clássica

Com efeito, o modo de discutir os problemas da cidade no âmbito das comissões continua marcado por uma percepção global que direciona ou impede a busca de soluções. Domina esta percepção a idéia de "caos" - o caos urbano. Expressa-se através desta palavra um cotidiano de desconforto, de pequenas e grandes misérias que, desigualmente distribuídas e vividas, acabam atingindo pouco a pouco todos os habitantes, direta ou indiretamente, permanentemente ou não.

A primeira acepção da palavra caos - "o caos é um vazio absoluto e ilimitado que precede, propicia a geração do mundo"(Aurélio) - remete à busca do "Grande Arquiteto do Universo"

capaz de gerar um mundo urbano ordenado. Obviamente, nega-se a realidade do mundo urbano historicamente construído e incentivam-se soluções idealistas características de uma vertente de planejamento. A segunda acepção da palavra caos, “grande confusão ou desordem”, leva à procura do grande terapeuta capaz de curar as disfunções deste organismo que seria a cidade.

Na historiografia urbana local, o poder público é apresentado como o grande produtor da cidade identificando-se períodos paradigmáticos quando assumiu plenamente o seu papel de engenheiro civil: o tempo dos holandeses, a gestão do Conde da Boa Vista, nos meados do século passado, e a idade áurea do planejamento funcionalista dotado dos recursos do “milagre econômico”. Esta percepção torna difícil a construção de compromissos entre agentes da produção do espaço urbano e leva a considerar-se a ação institucional-jurídica do Estado como o único vetor do ordenamento territorial.

O segundo marco da interpretação clássica apresenta a paisagem recifense como resultado de um processo cultural que ainda não se completou. “A cidade se projeta na paisagem como um signo da vitória do cultural sobre o natural” escreve Josué de Castro⁷. A vitória do cultural significa a imposição de normas e padrões da cidade “civilizada” ou burguesa. O espaço dos pobres não foi visto como plenamente urbano, mas como uma excrescência do rural com modos biologicamente insatisfatórios e inadaptados à expressão cultural da cidade desejada. Está sendo interpretado, no máximo, como espaço a ser tratado com competência e que o progresso deverá incorporar à sociedade urbana. Nega-se a sua permanência histórica e nega-se o papel de agente ativo na produção do espaço urbano de grande parte dos cidadãos.

O terceiro marco da interpretação tradicional é a ênfase dada à problemática regional na explicação do caráter “insuficiente” da cidade. O desenvolvimento regional seria a chave, fora do alcance da sociedade local, da resolução dos problemas urbanos gerados pela invasão dos pobres. O êxodo rural explicaria, através do conceito de “inchaço”, o desordenamento da cidade. Caberia então “fixar o homem no campo” para que, feita uma fortaleza, a urbe passasse a expressar o progresso. A idealização nostálgica de um passado bucólico associa-se, nesta interpretação, ao reconhecimento de impotência para configurar um quadro de paralisia face aos problemas identificados.

Acreditamos que os debates em torno do plano diretor representem um passo na superação dos bloqueios fincados nestas percepções. Mas estes ainda são dimensões do real no ato de planejar ameaçando afastá-lo do tratamento da realidade urbana.

3. Recife: os temas novos

Nos debates desenvolvidos nas comissões emergem ainda assuntos apresentados como novos na medida em que correspondem a temas identificados com a chamada modernidade. Três desses assuntos merecem ser comentados mais detidamente já que se corre o perigo de vê-los tratados com base em modismos e assim facilitar a legitimação de diretrizes seletivas e excludentes, distantes do cotidiano urbano.

⁷ CASTRO, Josué de. *A cidade do Recife: ensaio de geografia urbana*. 1954.

A preocupação ecológica, se resumida à defesa do verde e ao preservacionismo, pode levar a uma renovação do velho ideário higienista que, no Recife, não parece ter se esgotado. Enraizado numa história de intervenções efetivas até os anos 50 deste século, mantém-se permanente nas práticas políticas e técnicas. Os vereadores, numa tática sazonal de legitimação, relembram a cada inverno através dos seus requerimentos a necessidade de limpar as galerias, construir canaletas e aterrar as ruas transformadas em lamaçais. Para o corpo de engenheiros, o controle das águas assume uma conotação de teste de eficiência, também renovado a cada estação chuvosa. O discurso higienista se faz presente ainda no que se refere às paisagens do centro urbano, das praias e dos rios sempre enfocando o olhar do turista incomodado pela sujeira provocada pelo comércio ambulante e a “falta de educação do povo”. Se o higienismo do século passado manifestava uma inquietude sobre a cidade, o ecologismo, nas suas tendências mais extremadas, expressa um ódio à cidade e a seus habitantes.

A ênfase dada às novas tecnologias na definição de rumos capazes de dinamizar a economia urbana representa a atualização do ideário desenvolvimentista. Procura-se, hoje, quais seriam as “vocações” econômicas do Recife capazes de reconduzir a economia local. A promoção do “tecnopólo” de Pernambuco bem como o desenvolvimento do turismo, se representam alternativas, não podem, no entanto, ser privilegiados em detrimento da diversidade setorial e da importância do setor informal, principais características estruturais da economia local.

O tema da conquista da cidadania é também muito presente nos debates nas comissões. Foi colocado na ordem do dia através das práticas de democracia direta implementadas nas últimas gestões municipais. Tem, em Pernambuco, origens ambíguas agregando duas forças rivais nos conflitos sociais acirrados e nos embates políticos pré-1964. A Igreja católica, na sua vertente influenciada pelo personalismo cristão, procura enquadrar a população em formatos paroquiais, evitando assim tanto a individualização liberal quanto o totalitarismo do Estado. No campo oposto no período pré-64, militantes marxistas, que, na época, tinham lutado pela hegemonia política, acreditando ser a socialização dos meios de produção a condição do progresso, reencontraram condições políticas de atuação marcadas pela referência ao Movimento de Cultura Popular do início dos anos sessenta.

A conquista da cidadania é apresentada como um processo pedagógico lembrando assim o velho pensamento liberal. Lança-se mão tanto de campanhas propagandísticas, inclusive através das instituições escolares, visando normatizar comportamentos, quanto da esperança de que as lutas para o acesso ampliado aos bens de consumo coletivo levem a uma pedagogia das relações Estado/sociedade, delineando o elenco dos direitos e dos deveres. Neste caminho, confundem-se, com frequência, as lutas dos cidadãos para se apropriarem-se parcelas cada vez maiores dos bens numa lógica de mercado e a utopia de uma “polis” em constituição.

O ambientalismo extremado, o entusiasmo para com as novas tecnologias e a idealização de uma democracia urbana em construção representam, assim, novos obstáculos trazidos pela onda da modernidade. Tornam ainda mais difícil a enunciação de diretrizes efetivamente implementáveis a partir de laboriosas negociações nas condições atuais do espaço e da sociedade urbana recifense.

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Referências Bibliográficas

- ALPHANDERY, P. et alii. *L'équivoque écologique*. Paris : LaDecouverte, 1991.
- ANDRADE, M. C. de. *Recife: problemática de uma metrópole de região subdesenvolvida*. Recife : Universitária, 1979.
- BERDOULAY, V. *Des mots et des lieux: la dynamique du discours géographique*. Paris : CNRS, 1988.
- BITOUN, J. Recife: uma interpretação geográfica. *Revista de Geografia*, Recife: UFPE/DCG-NAEG, n.6, n.1, jul/dez. 90.
- _____. A evolução no espaço urbano: memória e identidade. Ensaio sobre o Recife. *Anais do I Encontro Regional de Estudos Geográficos*, Recife, UNICAP. 1991.
- CASALI, P.A.A. A questão tecnocrática e o discurso dos agentes do planejamento urbano. *Espaço e Debates*. São Paulo: NERU, 3 (9). 1983.
- CORAGGIO, J. L. Possibilidades de um planejamento territorial para a transição na América Latina. *Espaço e Debates*. São Paulo: NERU, 7 (20). 1987.
- GOMES, E. T. *A Espaço Planejamento e gestão dos serviços comuns metropolitanos: uma perspectiva geográfica sobre a Região Metropolitana do Recife*. Recife, Dissertação CMG/UFPE. 1989.
- MASSIAH, G. et TRIBILLON, J. F. *Villes en developpement*. Paris: Decouverte. 1987.
- MELO, M.L. de. *Pernambuco: traços de sua geografia humana*. Recife, Ed. Jornal do comércio. 1940.
- PCR. Consórcio Procenge/Urbana/Aqua-Plan. *Plano Diretor de Desenvolvimento do Recife*. Recife, 1990/91. (Diversos estudos preliminares).
- SANTOS, M. *O espaço do cidadão*. São Paulo: Nobel. 1987.

**CIDADANIA, IDENTIDADE E GESTÃO URBANA:
REFLEXÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA DE IPATINGA**

Ana Maria Schmidt *

Heloisa Soares de Moura Costa *

Este trabalho tem como objetivo contribuir para o debate acerca da questão da cidadania de uma forma geral e da relação entre cidadania e identidade urbana de forma mais específica. Procura-se, através da reflexão sobre uma experiência concreta e ainda em andamento, que é a elaboração do Plano Diretor para a cidade de Ipatinga - MG, buscar uma forma de tratar questões locais ou cotidianas dentro de um marco de referência que as incorpore, com igual peso, às questões mais estruturais do espaço urbano.

Neste sentido, apesar de ser baseada num caso específico, trata-se de uma discussão de caráter geral, tanto em termos teóricos de concepção do urbano, quanto em termos da prática do planejamento e da gestão. Cabe esclarecer que tal distinção entre teoria e prática é, no nosso entender, totalmente fictícia, uma vez que cada modelo ou estilo de planejamento e de gestão naturalmente embute uma determinada visão teórica de cidade. Esta discussão teórica mais abrangente é feita na primeira seção do trabalho.

Existem, entretanto, a nosso ver, algumas especificidades, que, sem comprometer a questão geral, tornam-na mais interessante. Tais especificidades estão ligadas, por um lado, ao fato de Ipatinga ser uma cidade operária, planejada para ser a base urbana de uma única siderúrgica - a USIMINAS, onde a leitura da cidade revela com um grau extremo de transparência a perversidade dos processos de produção e apropriação do espaço/segregação da população.

Por outro lado, Ipatinga forma, juntamente com mais dois outros municípios, a segunda aglomeração urbana do Estado de Minas Gerais, tendo sido então alvo de um acelerado processo migratório, bem como de inúmeras experiências de planejamento. As últimas eleições municipais representaram uma ruptura no processo de gestão da cidade, introduzindo a busca da cidadania plena como uma prioridade e trazendo como consequência a necessidade não só de intervenção no espaço, mas também de (re) conhecimento deste espaço pela população e pela administração municipal.

É dentro deste quadro referencial que se situa o processo de elaboração do Plano Diretor de Ipatinga, através do qual se procurou desenvolver uma metodologia que, embora de forma ainda exploratória, tenta lidar com a cidade ao nível da análise e ao nível de critérios quantitativos e qualitativos de intervenção no espaço.

1. Do planejamento integrado à gestão da cidade

Sem a pretensão de traçar uma evolução das diversas concepções de cidade e de planejamento em voga no Brasil nos anos recentes, é importante situar em que circunstâncias surgem e se

* Arquiteta, urbanista, responsável pela parte de estrutura urbana do Plano Diretor de Ipatinga.

** Arquiteta, professora de Planejamento Urbano e Regional/FAMIH-BH, doutoranda do Cedeplar/UFMG.

solidificam conceitos que passam a ser usados de forma generalizada, tais como plano diretor, reforma urbana, cidadania, gestão urbana.

De forma geral pode-se dizer que o planejamento urbano¹ no Brasil, da mesma forma que o regional, o local, já nasceu centralizado, aparentemente despolitizado, setorializado enquanto forma de conhecimento e intervenção na realidade, hierárquico em sua implementação, além de elitista na medida em que pressupunha um saber técnico totalmente distante do cidadão comum.

Os planos diretores, planos de desenvolvimento ao estilo Serfhou entre outros, aparecem então, nas décadas de 60 e 70, como os instrumentos de implementação do planejamento, muitas vezes fadados às prateleiras, seja pela falta de autonomia e recursos dos municípios para colocarem em prática as propostas, seja por terem se constituído em apenas uma formalidade com vistas à obtenção de recursos federais. Entretanto cabe ressaltar que, apesar de todas estas críticas a posteriori, este enorme conjunto de planos teve o mérito de inventariar com rigor uma grande variedade de áreas urbanas, abrangendo um amplo espectro de situações (Bernardes, 1986).

Em termos teóricos, entretanto, prevalece a abordagem tributária do funcionalismo, na qual a cidade é vista como um organismo que deve ser ordenado a partir de uma separação espacial e hierárquica de funções urbanas, em que situações diferentes ou anômalas são consideradas como “problemas” indesejáveis que devem ser resolvidos ou eliminados (a questão da erradicação de favelas, por exemplo, para usar o termo da época). Dentro desta visão, os planos tinham metas bastante palpáveis a serem implementadas num prazo determinado. Em outras palavras, a cidade ficaria “pronta” caso o plano fosse implementado.

A partir de meados da década de 70 e principalmente na década de 80, a falência desta forma de planejamento é amplamente debatida. Não há entretanto a adoção de um novo modelo de planejamento, a não ser por algumas tentativas de “planejamento participativo”, que na verdade se constituem uma tentativa de incorporar os emergentes e crescentes movimentos sociais urbanos, muitas vezes transferindo para a população parte do ônus da implantação dos diversos equipamentos e serviços urbanos (autoconstruções, mutirões, etc.).

Nesta fase, o urbano aparece muito mais como objeto de análise e crítica do que como objeto de intervenção. Ganham terreno principalmente as abordagens de tradição estruturalista, em especial a sociologia urbana da chamada escola francesa. A cidade aparece então como fruto da atuação de diversos atores ou agentes identificados com diferentes frações do capital, como o local onde se dá o consumo, onde a força de trabalho se reproduz, como a materialização espacial das chamadas condições gerais de produção.

Em todas estas abordagens a questão fundiária, e de forma mais ampla a livre atuação do capital imobiliário, aparece como um dos principais entraves à socialização efetiva do espaço e dos

¹Planejamento urbano entendido como um conjunto de ações tomadas pelo poder público no sentido de ordenar o espaço urbano e demais atividades na cidade, diferentemente de outras experiências anteriores do tipo propostas urbanísticas, projetos de novas cidades ou mesmo tentativas de reformas básicas com relação à propriedade (por exemplo, governador Goulart).

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

diversos meios de consumo coletivo, na medida em que este setor se apropria de forma concentrada e muitas vezes improdutivo dos investimentos públicos nas cidades.

Multiplicam-se então estudos sobre a atuação do Estado no urbano através da análise de programas e planos ligados à questão urbana; a questão habitacional se sobressai numa multiplicidade de abordagens, diversas formas de atuação do capital imobiliário destacam seu papel de estruturador do espaço urbano, principalmente das áreas de expansão. Numa vertente paralela e complementar surgem os estudos sobre organizações comunitárias e lutas urbanas, numa tentativa de reivindicar não só equipamentos e serviços mas também um espaço reconhecido na gestão da cidade (Valladares e Figueiredo, 1983).

É dentro deste contexto que surge, na segunda metade da década de 80, no bojo do processo de elaboração da nova Constituição Federal e posteriormente das Constituições estaduais e municipais, a bandeira da reforma urbana, como a cristalização de um processo de discussão de amplos setores da sociedade, incluindo entidades de profissionais que tradicionalmente tratam da questão urbana e entidades organizadas do movimento popular.

A reforma urbana tal qual formulada priorizava dois princípios fundamentais no trato da questão urbana: a prevalência da função social da propriedade e a gestão democrática da cidade. Tratava-se assim de criar mecanismos que garantissem à população a manutenção de direitos adquiridos e a participação no estabelecimento de prioridades, bem como permitissem ao poder público uma maior socialização do espaço através da penalização da especulação imobiliária pelo uso improdutivo do solo e através da interferência direta em áreas prioritárias (Costa, 1988).

Em síntese a reforma urbana visa à obtenção da cidadania plena, em geral entendida como maior acesso à terra e aos bens e serviços urbanos, bem como acesso à gestão via mecanismos de participação da sociedade.

Em termos teóricos esta proposta embute de forma genérica as visões neomarxista do urbano, enquanto que resgata a necessidade de intervenção direta na cidade, não na forma do planejamento tal qual concebido anteriormente, mas como um processo de gestão do qual o cidadão participa de forma organizada.

Finalmente, para completar este quadro, cabe salientar que a Constituição vem resgatar o planejamento através da obrigatoriedade de elaboração de planos diretores, provavelmente numa demonstração de força dos setores de certa forma ligados à concepção tradicional de planejamento. Assim, neste embate teórico acerca da concepção de cidade e de formas de intervenção, os setores mais identificados com a busca da cidadania, na forma proposta pelo movimento pela reforma urbana, têm optado por considerar o plano diretor como um dos instrumentos, ao alcance do poder municipal, através do qual viabilizam-se os princípios da reforma urbana. Nesta abordagem privilegia-se a questão da produção do espaço intra-urbano no plano diretor, ficando as políticas referentes às demais áreas de atuação (educação, saúde, etc.) formuladas nos diferentes níveis da administração municipal.

2. Identidade, espaço e gestão: as unidades espaciais de vida urbana

No processo de elaboração do Plano Diretor de Ipatinga adotou-se como ponto de partida o escopo teórico apontado acima, ou seja, a cidadania plena como o objetivo a ser buscado. Desta forma, as propostas vão incorporar os diversos instrumentos de reforma urbana que permitem um acesso mais socializado ao espaço. Da mesma forma, ao nível da gestão, a participação dos cidadãos se deu nas diversas etapas de elaboração do plano, através de seminários, discussões, formação de Conselhos Comunitários a nível regional e central, entre outros, na medida em que a novidade do processo de participação na gestão impõe seus próprios limites.

Este instrumental teórico revela-se extremamente útil na compreensão dos macroprocessos de produção e apropriação do espaço, de identificação dos atores responsáveis pela estruturação da cidade, na inserção da cidade no contexto regional mais amplo. Entretanto, a nível micro, ou seja, do espaço mais imediatamente ligado ao cotidiano dos cidadãos, fica uma lacuna conceitual que, em tese, deveria ser coberta pelo que genericamente se chama uma gestão democrática da cidade.

Em outras palavras, a participação organizada da população, ou mais provavelmente a descentralização dos processos de planejamento e gestão, deveria tratar das questões urbanas no nível micro, sem perder entretanto a referência da visão estrutural. Tais situações ainda estão longe de acontecer em termos reais, e o vácuo conceitual permanece.

A nível teórico, as abordagens que trabalham com o espaço a nível micro são em geral originárias das teorias da percepção e das escolas de desenho urbano. Correndo o risco de pecar pelo reducionismo, poder-se-ia dizer que estas abordagens fornecem instrumentais valiosos para a análise do ambiente construído (morfologia, volumetria, ambiência, entre outros), porém não apresentam pontos de amarração deste tipo de análise com a análise estrutural dos processos que geram tais ambientes. Neste sentido estas abordagens permitem aos cidadãos perceber a realidade, mas não compreendê-la e transformá-la.

Por outro lado, o aporte das diversas organizações comunitárias, embora valioso, por razões históricas, ainda se situa num nível muito imediatista de atendimento a reivindicações pontuais, onde o planejamento urbano da cidade como um todo ainda é visto como muito distante das prementes necessidades cotidianas.

É nessa tentativa de construir uma ponte entre as visões mais imediatas e as visões mais estruturais que entendemos que o conceito de cidadania deve ser ampliado, deve incorporar o conceito de identidade. Identidade dos cidadãos com o espaço e identidade própria de um determinado espaço, ou seja, um bairro, um trecho de cidade, etc. que tenha uma "cara" própria, que possa ser identificado como tal, que seja uma referência para os cidadãos que lá residem e para a cidade em geral.

Esta questão foi trabalhada de forma bastante interessante por Viviescas (1988) que aponta a necessidade de se buscar no espaço urbano as referências culturais coletivas que possam ser traduzidas em termos de identidade dos diversos lugares da cidade.

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

A carência generalizada das cidades tem colocado historicamente a intervenção no espaço urbano como uma intervenção acima de tudo quantitativa, ou seja, que caminhe no sentido de cobrir os déficits detectados em termos de habitação, infra-estrutura e equipamentos coletivos de forma geral. Também nesta direção têm caminhado as demandas da população, até por falta também de um referencial alternativo. Embora necessário, este não pode ser o limite. É preciso ir além.

É preciso considerar o aspecto qualitativo na análise e nas formas de intervenção no urbano. Neste sentido, a cidadania representa não só acesso aos bens elementares à vida urbana, mas acesso a um urbano vivo, com “cara” de cidade, com uma identidade coletiva. Buscou-se assim privilegiar o espaço coletivo, resgatar o conceito de espaço público onde o cidadão se torna protagonista de sua própria cidade, adquirindo por ela afetividade necessária para preservá-la.

Assim, como bem o sintetiza Viviescas, “às reivindicações pela satisfação das necessidades físicas e imediatas se articula o componente cultural, estético, ambiental e qualitativo de todas e cada uma das eventuais soluções, mas não como um agregado e sim na configuração de um paradigma cuja base fundamental é a construção de uma cidade pelo e para o cidadão” (1988: 64).

Em termos metodológicos, o que se propôs inicialmente foi fazer uma leitura do espaço urbano a partir da qual procurou-se introduzir uma variável espacial, cujo elemento definidor seria o grau de identidade existente, latente ou proposto dos diversos espaços da cidade. Foram definidas assim as “unidades espaciais de vida urbana”, não só como unidades de (re)conhecimento da estrutura urbana, mas, num segundo momento, como uma proposta de regionalização do planejamento e da gestão, como se verá de forma mais detalhada nas seções que se seguem.

3. Ipatinga (gestão e estrutura urbana)

O Município de Ipatinga, na gestão petista do prefeito Chico Ferramenta, vem sendo administrado através de uma proposta de democratização da gestão urbana que se encontra em processo de implantação com a criação de vários Conselhos Regionais. Este processo tem início com a discussão do Plano de Emergência elaborado no início da administração e na discussão dos orçamentos anuais através do Conselho de Orçamento.

Entre outras especificidades do município destaca-se o fato de que seu espaço urbano resulta de uma economia baseada em uma única indústria, a USIMINAS, que gerou um intenso processo migratório. Para melhor quantificar este crescimento, basta dizer que a população urbana do município passa de 4.185 habitantes em 1960 para 44.780 habitantes em 1970, atingindo cerca de 100.000 habitantes em 1975², 151.000 em 1980 e estima-se que em 1990 sua população esteja em torno de 200.000 habitantes.

Na primeira fase de existência da cidade, naturalmente, a usina é por excelência o centro gerador de crescimento, tanto em termos de sua construção e sua produção industrial, quanto em termos

² FJP-PDI - Vale do Aço, vol.2 - demografia.

de “produção” de uma cidade para fixação de seus trabalhadores. Assim a USIMINAS inicia a construção de áreas habitacionais baseadas no conceito de unidades de vizinhança, a partir de um plano que, conforme seu autor, buscava criar “um paraíso urbano-industrial”³. No período 1952-1967 são parcialmente implantados os bairros da usina.

Apesar da concepção original da cidade pressupor que a ocupação urbana se restringia aos bairros implantados pela usina, já neste período a expansão do centro (antiga estação da ferrovia) e a implantação de núcleos “espontâneos” deixam antever uma ocupação urbana sem controle, fruto do poder de atração do dinamismo da atividade econômica que se implantava.

Tal situação, evidentemente, produziu desde o início da ocupação uma estrutura urbana totalmente segregada, não só em termos espaciais, como também em termos de qualidade do espaço urbano, dadas as características dos processos de ocupação: um controlado pela empresa e outro dito espontâneo, ou seja, mais próximo daqueles experimentados pelas demais cidades brasileiras.

É durante a década de 70 que este processo diferenciado de ocupação se evidencia com maior clareza, na medida em que, por um lado, quase todos os bairros residenciais da USIMINAS terminam de ser implantados, caracterizando a estrutura hoje existente. Por outro lado praticamente todos os loteamentos que hoje constituem a cidade de Ipatinga a noroeste da usina foram aprovados e/ou implantados.

A partir do momento em que a cidade vai se tornando mais dinâmica e mais diversificada enquanto centro de apoio à indústria, mais complexa se torna a implantação de novas áreas habitacionais, pois estas passam a conviver com áreas não planejadas, de grande potencial de crescimento demográfico, disputando assim recursos naturais, equipamentos e serviços urbanos disponíveis. Nesta fase, a USIMINAS passa a repartir com os poderes públicos o ônus decorrente da implantação de novos bairros, garantindo entretanto a atuação dos órgãos públicos nas áreas destinadas a seus empregados.

A cidade dita “espontânea” cresce à margem do território da usina, marcada pela lógica da formação e apropriação dos espaços comum às cidades brasileiras de forma mais exacerbada, e expressa essas marcas na sua estrutura.

O parcelamento do solo, em Ipatinga, controlado pelos poucos proprietários de terras produziu bairros que evoluíram dispersos no espaço, entre glebas vazias, esperando valorização, e áreas desprovidas de equipamentos públicos, além de grande número de lotes vagos. A escassez de terras favoráveis, a especulação imobiliária e a baixa renda da população fizeram com que a essa população não sobrasse senão a alternativa de ocupar áreas sujeitas à erosão, áreas inundáveis e sem saneamento básico. Esse tipo de ocupação constitui-se em áreas espalhadas por toda a cidade.

³ Citado por Costa, 1979, 54.

Além da importância da usina na dinâmica urbana de Ipatinga, a área industrial da USIMINAS, por sua grande dimensão, aparece como elemento seccionador da estrutura urbana, tanto em termos puramente físicos como em termos do processo histórico de constituição da cidade.

Sua inserção física na cidade faz com que as pessoas não esqueçam, em nenhum momento, que esta é uma cidade industrial siderúrgica. Na paisagem urbana grandes chaminés dominam o cenário, assim como a fumaça e a poluição.

A forte dependência da cidade em relação à usina está evidenciada na própria condição da existência de Ipatinga e de muitas pessoas que trabalham ligadas a ela, direta ou indiretamente, ou permanecem na expectativa (como os que aí chegaram em busca de emprego e melhores oportunidades de vida). Tal relação marca a cultura da cidade, cria uma forma de vida, uma cara de cidade que se expressa no principal símbolo de Ipatinga: a usina.

O impacto da USIMINAS no cotidiano da vida urbana se faz presente nas mais variadas formas: desde a própria estrutura de suas extensas propriedades de terra, elemento estruturador da cidade, até as consequências que repetidas mudanças de turnos de trabalho trazem à eficiência do sistema de transporte coletivo, ou mesmo a mudança na configuração e utilização dos espaços públicos, causada pela construção de passagem de trabalhadores em desnível para acesso à usina. E até a peculiaridade que o caminhar de vários trabalhadores, com seus uniformes cinzas, pelas ruas da cidade, no meio da noite, numa troca de turnos, representa.

A distribuição espacial da população guarda estreita relação com a origem industrial da cidade e com os condicionamentos da estrutura fundiária, entre outros.

A maioria dos cidadãos ipatinguenses possui renda familiar na faixa baixa (66%) e mora nos diversos bairros da cidade dita espontânea, enquanto a população de renda alta mora, via de regra, nos bairros ligados à usina.

A preocupação com a eficiência do sistema e a prioridade sempre presente em várias administrações e dada pela própria USIMINAS a este setor fizeram com que vários estudos, projetos e obras fossem realizados e se chegasse à, atual estrutura viária, de dimensões bastante generosas e característica de metrópoles modernas.

Dadas as características da ocupação dispersa, a cidade apresenta-se como polinucleada em termos de comércio e serviços, o que lhe confere um caráter bastante dinâmico.

O sistema viário de Ipatinga realiza, eficientemente, as ligações entre os diversos bairros com o centro principal, os outros centros, a usina, o Hospital Márcio Cunha e com o sistema viário regional.

Já toda a parte de infra-estrutura social foi sempre relegada a um segundo plano, situação esta que se pretende reverter. O quadro de carência generalizada só se diferencia das demais cidades na medida em que a segregação espacial descrita anteriormente o apresenta de forma mais concentrada, mais visível e em nítido contraste com as áreas planejadas.

É dentro deste quadro de redefinição de políticas e prioridades que se insere a elaboração do plano diretor.

4. Dos processos gerais a vida cotidiana: aspectos metodológicos/diretrizes/gestão da cidade

A metodologia proposta neste trabalho diz respeito principalmente à leitura interdisciplinar da estrutura urbana de Ipatinga e, conseqüentemente, às propostas do plano diretor no que se refere aos aspectos de estrutura urbana, habitação e em certa medida transportes, saneamento e meio ambiente⁴.

Procura-se inicialmente perceber, de forma mais geral, o espaço urbano de Ipatinga a partir de alguns enfoques que se complementam. Assim, à evolução da ocupação do território desde o marco inicial de implantação da USIMINAS até os loteamentos mais recentes, superpõe-se uma análise que procura apontar a lógica intrínseca a este processo de crescimento, com ênfase na identificação dos agentes responsáveis pela produção do espaço de Ipatinga.

Um outro aspecto que merece ser mencionado é que uma parte significativa dos quadros da prefeitura municipal veio para a cidade na gestão atual (PT), o que faz com que esta leitura detalhada do espaço urbano seja ainda mais importante como uma forma sistematizada de apreensão do espaço da cidade.

A configuração espacial da cidade reflete hoje a forma como se deu o processo de produção e apropriação do espaço, tendo como parâmetro os elementos que o estruturam e condicionam, tanto a nível sócio-econômico e político (atuação da usina, estrutura fundiária, dominação política), como em termos de condicionantes físicos (topografia, limites, hidrografia, rede viária, entre outros).

A partir desta visão macro da estrutura urbana, parte-se para uma análise mais detalhada do espaço urbano, uma abordagem que incorpora a visão da cidade e do espaço mais próximo da vida cotidiana do cidadão. Assim pode-se perceber a cidade estruturada não só a partir de grandes elementos que articulam ou servem de barreira aos diversos lugares da cidade, mas de unidades espaciais de vida urbana. Tais unidades podem ser conjuntos e/ou subdivisões de bairros existentes, que possuam uma certa identidade, uma complementariedade na vivência cotidiana.

Dentro deste enfoque, a definição das unidades espaciais de análise é mais do que uma leitura segmentada do espaço urbano, embutindo já uma proposta de intervenção, que articula os diversos espaços da cidade, estruturando-os internamente.

Para a definição e análise da configuração espacial das unidades, usou-se como metodologia o confronto dos processos mais gerais identificados num primeiro momento do trabalho,

⁴ A título de esclarecimento, cabe dizer que o Plano Diretor de Ipatinga está sendo elaborado através de consultoria em diversas áreas da administração municipal. O acompanhamento e a participação dos técnicos da prefeitura se dão de forma diferenciada dependendo das especificidades de cada setor. Neste sentido, embora no que se refere à questão urbana a abordagem teórica seja a explicitada anteriormente, no seu conjunto o plano diretor apresenta propostas setoriais nas diversas áreas de atuação da administração municipal.

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

com aqueles processos mais cotidianos, percebidos principalmente a partir das pesquisas de campo, envolvendo profissionais das diversas áreas.

Esta leitura foi feita tendo como referência a unidade espacial institucionalmente utilizada e que deixa transparecer a origem de cada lugar: o bairro. Em cada um deles, a partir de mapeamentos e entrevistas, foram levantadas as seguintes informações:

- caracterização: história / o morador / geografia e traçado / referências urbanas / tipologia habitacional (lotes, verticalização, arquitetura e densidade) / uso do solo predominante / espaços públicos / espaços de convergência / formas de apropriação dos espaços / manifestações culturais (festas, espaços, bens) / identidade (sentimento de pertencer ao lugar) / paisagem urbana (convergência visual, pontos de perspectivas amplas, marcos, diversidade/homogeneidade);
- o que dá a marca do lugar;
- limites: físicos/virtuais;
- barreiras físicas: fundo de vale / encostas/morros / vazios / rodovias / grandes usos;
- articulações: transporte coletivo / sistema viário principal / espaços de polarização / grandes equipamentos;
- níveis de fruição: acesso à habitação (serviços básicos e equipamentos) / acesso ao lazer / acesso ao comércio e serviços / formas de participação social e
- tendências: convergências / crescimento / articulações.

A percepção das informações acima e análise integrada entre os diversos setores que atuam no espaço da cidade tornaram possível o conhecimento do cotidiano da cidade, explicitando a identidade e a “cara” de cada lugar, o seu papel na estrutura da cidade, as formas de manifestações culturais, os espaços de convergência e de encontro dos moradores, as referências simbólicas, as formas de articulação entre os diversos bairros evidenciadas nas trocas econômicas e sociais, os níveis de participação e fruição da população nos benefícios que a cidade produz (escola, saúde, lazer e trabalho), as tendências e potenciais de cada área, etc.

A partir dessa leitura de cada bairro, foram definidas as unidades espaciais de vida urbana, tendo como referência critérios tais como: algumas unidades traduzem a intenção de reforçar a identidade local já consolidada; outras refletem áreas “prontas”, bem equipadas e sem perspectivas de expansão, como é o caso daquelas que abrangem os bairros construídos pela usina para moradia de seus funcionários.

Em algumas o que as definiu foi a possibilidade de uma diversidade social e de usos, já anunciadas, atributos desejáveis à vida urbana. Já outras teriam nas suas configurações as intenções de uma nova estrutura evidenciada, principalmente, pelas intervenções já decididas e em processo de concretização, além das tendências inevitáveis, por exemplo, no centro a sua reestruturação, expansão e revitalização de áreas degradadas e sua tendência de crescimento sobre os bairros vizinhos.

Em síntese, as unidades refletem basicamente três tipos de situações: as consolidadas, as tendências previsíveis e as propostas de intervenção para estruturação interna da área. As propostas do plano diretor, naturalmente, refletem esta tentativa de unir as abordagens mais estruturais com aquelas mais ligadas ao espaço cotidiano.

Assim, propõe-se que as unidades espaciais de vida urbana sejam adotadas não apenas como unidades de análise e planejamento, mas também como instâncias de gestão e de organização da comunidade. Desta forma, as diversas intervenções sobre o espaço dar-se-ão de maneira mais integrada e num nível de aproximação que incorpora o cotidiano do morador. Este nível de abordagem procura resgatar qualitativamente o espaço urbano enquanto espaço de vivência, sem prejuízo da necessária abordagem quantitativa de diminuir carências e cobrir déficits existentes.

Num nível mais estrutural, as propostas visam orientar a atuação contínua do poder público municipal, não concebendo portanto um espaço urbano acabado a vigorar a partir de um horizonte de tempo predeterminado. Tal atuação, acreditamos, deve se pautar por duas diretrizes complementares: intervenção direta nas áreas especiais e nos setores considerados de interesse social, por um lado, e por outro no estabelecimento de critérios e mecanismos de controle da atuação privada tanto no mercado imobiliário quanto na implantação das atividades econômicas no espaço urbano.

Dentro destas premissas, não há uma definição de zoneamento da cidade a partir de localização de funções urbanas no sentido clássico, mas a partir da necessidade de espacialização de grandes usos e equipamentos e de áreas que requerem tratamento especial. Nesta categoria incluem-se áreas consideradas como patrimônio coletivo em termos ambientais, culturais ou sociais, bem como áreas de intervenção prioritária (áreas habitacionais de alta densidade, baixa renda e carência generalizada de equipamentos e serviços, muitas vezes envolvendo situações de risco). Nas demais, generaliza-se o uso misto, procurando-se obter um maior adensamento da população e das atividades. Tal adensamento visa a um uso mais intensivo dos investimentos públicos já realizados em infra-estrutura, serviços e equipamentos, evitando a ociosidade dos mesmos, bem como a decorrente elevação dos custos sociais e privatização dos benefícios.

Assim, as propostas referentes à ocupação do solo visam a uma redistribuição espacial das densidades populacionais em função do grau de consolidação das diversas áreas, das tendências detectadas, da capacidade da infra-estrutura existente, bem como do possível impacto proveniente da implantação de grandes projetos e/ou equipamentos. São então destacadas as áreas preferenciais para adensamento (tanto vertical quanto horizontal), as áreas de restrição, bem como os critérios a serem observados nas áreas de expansão da cidade.

Em termos de etapas nesta retomada de um processo de planejamento em novas bases, tais propostas devem ser a partir de agora detalhadas em termos da necessária legislação urbana complementar, incorporando todos os mecanismos e instrumentos tributários e do processo de gestão, à disposição do poder público, para caminhar na direção de uma cidadania mais completa.

Finalmente um pouco a título de ilustração cabe dizer que o conjunto de propostas do plano diretor está sendo reconsolidado e reapresentado a partir do corte espacializado das unidades propostas.

Longe de ser um mero reforço da abordagem defendida, tal formato busca fazer as vezes de balão de ensaio, coordenando os diversos níveis de intervenção propostos num mesmo espaço e, de certa forma, antecipando as possibilidades e limitações embutidas nesta forma espacializada de gestão da cidade.

A título de conclusão, cabe enfatizar que o que se procurou foi, a partir de uma experiência concreta, buscar uma abordagem conceitual e metodológica que tentasse fazer uma transposição entre os processos estruturais mais gerais e aqueles referentes à vida cotidiana dos cidadãos. Neste sentido, pretende contribuir para o debate a nível teórico.

Enfatizando-se a questão da identidade e propondo-se uma leitura espacializada dos processos acima, foram criadas as unidades espaciais de vida urbana. Propõe-se assim que estas estruturam não só a cidade com seus diversos lugares, mas também o processo de gestão, tanto a nível interno da administração, como a nível da espacialização da participação da população.

Busca-se avançar na construção de uma gestão urbana que seja mais próxima do cidadão e que procure pensar o espaço de forma mais integrada, cobrindo carências, mas também qualificando-o, de forma a que venha a se constituir uma referência para o coletivo.

Longe de produzir uma receita, procura-se contribuir para uma reflexão mais abrangente, nesta fase de transformação, de novas tentativas de pensar e atuar sobre o espaço urbano.

Referências Bibliográficas

- BERNARDES, L. 1986. "Política urbana - uma análise da experiência brasileira". In: *Análise e Conjuntura*, v.1, n.1, janeiro/abril 1986. p.83-119.
- COSTA, G. 1979. o processo de formação do espaço nas cidades monoindustriais. Tese de Mestrado, COPPE/UFRJ.
- COSTA, H. 1988. "A reforma urbana e a busca da cidadania". In: *Indicador*, v.6, n.27, outubro/dezembro 1988. p.889-894.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1978. *Plano de desenvolvimento integrado do Aglomerado urbano do Vale do Aço*. vol.2 - demografia.
- VALLADARES, L. & FIGUEIREDO, A. 1983. "Housing in Brazil: an introduction to recent literature". In: *Bulletin of Latin American Research*, v.2, n.2, maio 1983. pp.69-91.
- VIVIESCAS, F. 1988. "Identidade municipal e cultura urbana". In: *Espaço e Debates*, n.24, ano VIII, 1988. p.55-66.

RIODEJANEIRO: O PLANO DA CIDADE

Tamara Tania Cohen Egler*

Vera Rezende **

Pensar o papel do plano diretor é reconhecer os elementos de intermediação para a ação dos inúmeros agentes sociais e das mil formas que interagem no movimento de produção, apropriação e gestão do espaço urbano.

Trata-se de pensar um conjunto de políticas urbanas, estabelecer um plano de prioridades e espacializar o processo de intervenção. Agir sobre os espaços sociais, criando vasos intercomunicantes, eleger estratégias de gestão que promovam o estabelecimento de espaços de intermediação para a expressão e seleção de interesses que são formulados pelas unidades econômicas e comunidades urbanas.

A primeira síntese que pode ser realizada é reconhecer o universo de processos que constituem a dinâmica da totalidade de produção da cidade. Trata-se de desenhar os contornos nas relações que se estabelecem entre capital, trabalho e propriedade da terra no processo de construção do marco edificado da cidade. No interior dessa complexidade, podemos reconhecer uma primeira análise na qual a relação fundamental se realiza entre a propriedade da terra e o trabalho, e uma outra que desvende a ação dos agentes capitalistas articulados ao processo de apropriação de lucros, juros e rendas na produção do marco edificado¹.

Uma outra síntese é aquela que reconhece a dinâmica das relações políticas, centra sua interpretação nas relações que se estabelecem entre Estado e cidadãos, na elaboração de programas de ação para a produção e apropriação de equipamentos de consumo individual e coletivo.

Pensar a política urbana, é reconhecer o ininterrupto movimento no interior do qual interagem centenas de necessidades que são formulado pelas unidades sociais, econômicas e espaciais, na grande maioria das vezes, colocadas em função de interesses parciais.

1. Qual é o papel do plano diretor na intermediação desses processos?

A experiência anterior de elaboração de planos diretores, realizada pelo SERFHAU, tinha um pressuposto básico de ordenação territorial. A análise reconhecia procedimentos caóticos na ação dos agentes construtores do marco edificado. Era preciso pôr ordem, estabelecer lugares, determinar normas para a construção do espaço físico territorial.

* Doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo e professora adjunta no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR/UFRJ.

** Doutoranda em Estruturas Ambientais na Universidade de São Paulo FAU-USP, Professora Assistente da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFF, consultora do Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro.

¹ Foram realizados muitos estudos sobre os processos de produção do espaço urbano, que permitiram decodificar a natureza dos processos econômicos que lhe davam origem.

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

No quadro dessa conjuntura histórica, o Estado é reconhecido como o lugar onde se organizam os diferentes interesses dos agentes que interagem no processo de construção do espaço. O planejamento é entendido como um instrumento capaz de estabelecer prioridades, hierarquizar investimentos, ordenar espacialidades, atender às necessidades sociais de equipamentos de consumo coletivo. No quadro desse entendimento foram realizados inúmeros planos diretores.

A dinâmica de transformação da sociedade e da cidade, redefine o papel do Estado no interior dessas relações. Não se trata mais de reconhecer no Estado um maestro do desenvolvimento urbano capaz de conciliar interesses e distribuir benefícios ao longo de um orquestramento para atender aos interesses gerais da sociedade.

A realidade do processo de urbanização está na ampliação das desigualdades no uso social dos espaços, na multiplicação das dificuldades em relação ao acesso à habitação e aos equipamentos de uso coletivo. O que desvenda o papel do Estado e redefine o nosso olhar. Trata-se não de pensar o seu papel estrutural e orquestrador, mas de valorizar a ação interlocutora com as demandas sociais.

É nesse quadro que podemos analisar a nova forma de conceituar, constituir e estabelecer estratégias metodológicas para a elaboração de planos diretores.

A nova inserção do plano diretor pressupõe novos elementos constitutivos nas práticas de planejamento e conduz a um repensar dos processos metodológicos. Trata-se de traçar limites entre procedimentos técnicos e políticos, reunir e sistematizar as informações sobre a cidade, "inventar" procedimentos democráticos para a participação popular na política urbana, reconhecer os processos metropolitanos e as necessidades locais.

Analisar a dinâmica desse processo para a elaboração do plano diretor para a cidade do Rio de Janeiro é o esforço que realizamos a seguir.

2. A concepção do plano

A elaboração da Constituição Federal de 1988 retoma a discussão sobre a questão urbana que tem início na década de 1970 e está contida no Projeto de Lei Federal de Desenvolvimento Urbano. Por esse projeto, alguns novos instrumentos de controle da produção do espaço eram introduzidos, embora sem colocar limites ao exercício do direito de propriedade e à centralização da política urbana na esfera federal.

A discussão do anteprojeto da Constituição Federal traz de volta as questões da cidade. Foram formuladas diferentes propostas de diferentes setores sociais que resultaram no capítulo relativo à política urbana. Sua execução ficou delegada ao nível local, cabendo aos planos diretores a função de instrumentos básicos dessa política, na qual os objetivos maiores são explicitados como o ordenamento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus cidadãos.

A volta do plano diretor, figura já tão desgastada e de comprovada ineficiência como instrumento de planejamento, causa perplexidade nos vários órgãos de planejamento e no meio acadêmico.

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Só o Rio de Janeiro já contara com três planos diretores - Agache (1930), Doxiadis (1965) e Pub-Rio (1977) - e nenhum deles conseguira alterar a tendência ao agravamento das várias questões urbanas. Ao contrário, esses planos cumpriram o papel ideológico de desfocar a realidade da cidade, deslocando a compreensão dos seus problemas e suas causas concretas para o nível físico-territorial onde a atuação do poder público pouco influenciaria na apropriação e divisão social do espaço (Rezende, 1982)

Ao tornar obrigatória a elaboração de planos diretores para cidades com mais de 20.000 habitantes, e vinculando a aplicação de instrumentos de política fundiária à elaboração do mesmo, abre-se o debate em busca de caminhos alternativos para a sua elaboração.

Em maio de 1989, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano realiza um seminário que resulta nas seguintes proposições relativas ao plano diretor:

1. Constituir um processo de planejamento no qual sejam implantadas novas formas de controle da produção e apropriação do espaço urbano, e afastar a idéia de produto.
- 2 Incorporar outros níveis de planejamento além do físico territorial: o planejamento social e econômico.
3. Compatibilizar o desenvolvimento econômico com a proteção do meio ambiente.

Buscou-se, dessa forma, distanciar-se do plano diretor convencional, negando-se seu carácter físico-territorial. A justificativa dessa nova conceituação estava dada na própria Constituição ao vincular as funções sociais da cidade à política urbana e essa ao plano diretor. Da mesma forma, o cumprimento da função social da propriedade estava vinculado ao ordenamento da cidade expresso no plano.

Um outro movimento caminha na mesma direção, a Câmara dos Vereadores busca em seminário subsídios para a elaboração da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro.

Nesta lei foram reafirmados os princípios gerais contidos na Constituição Federal, a saber: o plano diretor é o instrumento regulador dos processos de desenvolvimento urbano, a participação social e os processos de descentralização se constituem base para a realização da política urbana, e a divulgação da informação é o meio que permite aos cidadãos o controle sobre a administração pública. É estabelecido um prazo de seis meses para a elaboração do plano².

A Secretaria de Planejamento assume o comando do processo em busca de procedimentos para realizar a participação; foram organizados grupos de trabalhos de carácter setorial, a saber: habitação, transportes, serviços públicos, atividades econômicas e meio ambiente, aos quais foi delegada a responsabilidade de realizar propostas para a elaboração do plano diretor.

Esses grupos foram constituídos por técnicos da prefeitura responsáveis pela coordenação e associações representativas do capital imobiliário, industrial, associações de moradores e entidades representativas dos profissionais liberais.

² Ver a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, 1990.

No transcorrer dos trabalhos foram formuladas no debate duas proposições: uma primeira que prioriza o olhar sobre as partes de elementos constitutivos do urbano, uma segunda que busca delimitar os contornos das totalidades espaciais. O desenvolvimento dos trabalhos contemplava num primeiro momento: a elaboração de instrumentos para a transformação dos processos espaciais em cada um dos diferentes setores. O segundo momento metodológico seria proceder ao processo de espacialização³.

A participação das diferentes representações do capital e dos cidadãos no interior dos grupos de trabalho é sugestiva. Para cada tema proposto, diferentes representações. Por exemplo, para o grupo habitação os empresários da construção civil e a população; para aqueles das atividades econômicas, os empresários da indústria e do comércio. No transcorrer dos trabalhos foi possível observar que as representações do capital participavam de forma organizada, com a produção de reivindicações formuladas em documentos de natureza técnica.

Foi instituído um fórum democrático, no foram criadas condições para a manifestação de diferentes interesses no processo de produção e apropriação do espaço urbano. Para tornar legível o processo, é interessante notar como cada grupo desenha os contornos de sua participação a partir de interesses parciais e necessidades localizadas.

Na dinâmica dessa ação, muda a concepção de plano diretor. Onde está expressa a idéia de que a cidade é resultante da ação de inúmeros agentes que devem participar da elaboração do plano (Rolnick, s/d) a partir de um fórum no qual podem se expressar interesses parciais e selecionar procedimentos gerais.

3. Os novos elementos do plano

O plano diretor incorpora novos elementos quando comparado aos planos anteriores: a colocação de limites ao exercício da propriedade urbana, a criação de meios para ampliar o acesso à terra e à habitação, a proteção do meio ambiente e a compatibilização do uso e ocupação do solo com a oferta de infra-estrutura urbana⁴.

A questão habitacional se coloca como o principal problema da cidade. O Rio de Janeiro apresenta 545 favelas e 900 loteamentos irregulares, a metade destes localizados na zona oeste (Fonte: SMU Pref. da Cidade do Rio de Janeiro --1991). A produção formal de habitações é irrelevante diante da produção real, demonstrando que as soluções oficiais não foram suficientes para atender às necessidades sociais.

A simples redução da questão habitacional à crise de oferta e demanda e a busca de soluções técnicas ou financeiras não encontra eco na administração municipal. O entendimento da questão passa pela exclusão de uma parcela da população do consumo dos bens em geral e dos bens sociais da cidade e pela forma como se articulam o Estado e o capital na produção do espaço urbano.

³ O prazo determinado pela Câmara de Vereadores para a entrega do plano diretor reduz o tempo de trabalho para a especialização das propostas.

⁴ A análise dos instrumentos e políticas realizada a seguir está expressa no projeto de Lei do plano diretor para o Rio de Janeiro.

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Buscou-se, dessa forma, mecanismos que atuassem na formação de rendimentos fundiários, alterando as condições de acesso à terra não só por parte da população como por parte do poder público municipal para a implantação de projetos habitacionais. Foram propostos os instrumentos do solo criado ou concessão onerosa do direito de construir, do imposto predial e territorial progressivos no tempo e o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano.

O solo criado ou concessão onerosa do direito de construir deverá ser pago pelo proprietário que construir área superior à área de seu terreno, fixando-se o coeficiente 1 de aproveitamento de terreno como o limite de construção para efeito de isenção do pagamento.

A proposta apresentada no plano diretor determina a progressividade do valor a ser cobrado do solo criado da 0,05 no primeiro ano de sua aplicação a 1,0 no quinto ano de sua aplicação, ano em que atingirá o valor final. Isso significa o estabelecimento de um período de transição até sua aplicação plena. A proposta também utiliza fatores diferenciados para cobrança nas diferentes áreas da cidade, segundo a destinação dessas áreas para populações de baixa, média ou alta renda ou segundo a intenção de estimular a ocupação de alguns locais em detrimento de outros.

Esse instrumento permitirá à administração municipal retomar parte da valorização incorporada aos terrenos, ficando esses recursos monetários destinados ao Fundo de Desenvolvimento Urbano que deverá financiar projetos de habitação e serviços públicos

Constituem mecanismos de redistribuição de rendas fundiárias formadas no processo de produção do marco edificado. Entendemos a formação da renda do solo urbano como uma relação que se estabelece entre o capital e a propriedade, onde as sucessivas aplicações de capital público e privado elevam a renda da terra e o seu preço. Essa renda deverá se realizar por aqueles que no momento de venda exercem a propriedade, que podem ser os proprietários iniciais, os incorporadores ou ainda os proprietários moradores (Egler, 1987).

A idéia desses instrumentos é alterar a lógica da desigualdade na divisão social e territorial do espaço. Para tanto, os espaços que detêm as maiores densidades de aplicação de capitais, onde se eleva a renda e o preço da terra, pagariam um tributo de natureza fundiária pelo direito de construir/apropriar essas espacialidades.

Nesta lógica está contida a idéia de que esses espaços de privilegiada localização são resultantes de um processo sucessivo de aplicação de capitais públicos. A inclusão de uma nova relação, como o solo criado gera um tributo a ser apropriado pelo Estado e que deverá ser aplicado na realização de políticas sociais.

O solo criado ao buscar a apropriação por parte da administração municipal de porção da valorização acrescida aos terrenos busca fazer retornar à coletividade o que foi feito e empreendido pelo esforço coletivo a partir de investimentos públicos oriundos de impostos.

O imposto predial e territorial progressivo irá incidir sobre os terrenos ociosos localizados em áreas adequadas para serem ocupadas, destinadas a adensamento ou objeto de projetos ou

investimentos públicos. Busca-se induzir os proprietários de terrenos a utilizá-los ou vendê-los, assegurando dessa forma o cumprimento da função social da propriedade urbana. O objetivo de sua aplicação é ampliar a oferta de terrenos no mercado, ao mesmo tempo em que é forçado o aproveitamento de lotes ociosos.

A alíquota do imposto será duplicada a cada ano, cumulativamente até o limite máximo de 25% do valor venal do terreno. A aplicação da progressividade levará em conta o prazo de 8 anos para sua aplicação, caso o proprietário se comprometa em edificá-lo nesse prazo, configurando aqui também uma etapa de transição ou minimização dos efeitos do instrumento.

O eixo instrumental da política de transportes é priorizar o transporte público coletivo, ficando estabelecida a tarifa única para a cidade do Rio de Janeiro. O preço da tarifa deverá ser calculado em função do deslocamento e não do número de viagens, o que beneficia a população que mora na periferia urbana. É prevista a criação de uma Câmara de Compensação Tarifária para operacionalizar a proposta⁵.

A política de proteção ao meio ambiente parte de uma ampla conceituação do mesmo, onde, além do meio ambiente natural que contempla os recursos do solo, ar e água é considerado o ambiente cultural que contempla o patrimônio construído pelo homem. O plano institui um sistema de gestão ambiental e reafirma a obrigatoriedade de estudos e relatórios de avaliação de impactos ambientais para o licenciamento de atividades industriais, comerciais e de serviços e até residenciais de grande porte.

Para expressar os diferentes mecanismos e instrumentos como elementos setoriais do processo de planejamento são formuladas proposições ao nível da totalidade do espaço. A interdependência das formulações produzidas pelos grupos de trabalho leva à definição de limites de crescimento para os diversos bairros da cidade. Esses limites foram fixados em função da capacidade do sistema viário e de transportes, da oferta de saneamento básico e das demais condições ambientais. O objetivo é compatibilizar o uso e ocupação do solo com a oferta de infra-estrutura urbana.

Traduzem-se sob a forma de índices máximos de aproveitamento de terreno, que definem a área máxima a ser edificada em um terreno, independente da aplicação do solo criado. A existência desses índices não impede a aplicação de índices menores ainda em áreas sujeitas proteção ambiental, definidas por critérios de proteção à paisagem ou de proteção ao patrimônio cultural.

A colocação de limites de crescimento para bairros já adensados permitirá que o poder público, ao contrário do refazer constante de obras para atender ao crescimento de bairros, reoriente seus investimentos para outras áreas da cidade.

4. Os processos de produção, apropriação e gestão

O essencial de nossa análise é reconhecer a natureza das proposições que estão contidas no plano e que se constituem políticas que promovam processos de transformação na produção do espaço, na formulação de formas de apropriação desse espaço e em práticas de gestão da cidade.

⁵ Essa dimensão do processo urbano nos remete à importância de processos metropolitanos da gestão.

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Como podemos observar pelas nossas reflexões anteriores a linha estrutural de ação proposta no plano se constitui um conjunto de instrumentos e normas que agem sobretudo no interior dos processos econômicos e espaciais de produção do marco edificado.

Em primeiro lugar é preciso considerar que os resultados desse trabalho têm sua origem num conjunto de proposições formuladas nos grupos de trabalho, no interior do qual se verificou um processo de exclusão e seleção de alternativas (Offe, 1984).

Os estudos de Claus Offe sobre a seletividade das instituições no Estado capitalista tornam legível que o aparelho de Estado deve procurar “decantar” os interesses globais do capital, através de um processo seletivo que afasta interesses estreitos e efêmeros. Mais claramente, das formulações que são produzidas no interior das unidades isoladas, seleciona aquelas que melhor atendem aos interesses gerais do capital. É essa a caracterização que faz do Estado capitalista um lugar onde se traça a condução nos processos (Offe, 1984).

Os elementos teóricos contidos nessa formulação se constituem em ferramentas que podem contribuir para nossa análise do plano. Como processo é possível observar que foram afastados os interesses mais imediatos dos agentes que exercem a propriedade fundiária urbana. A tentativa de controlar as formas espaciais do processo de construção do espaço busca limitar a formação de densidades no interior da divisão territorial da cidade. Que se completa por uma política de transportes capaz de ampliar as condições de mobilidade espacial. Finaliza por um conjunto de propostas para a formulação de uma política específica para o meio ambiente.

Trata-se de um conjunto de proposições que atendem aos interesses gerais da totalidade urbana, ou podemos ler aos interesses gerais das diferentes unidades capitalistas que interagem no urbano.

O caráter social das políticas contidas no plano está atrelado à ação dos setores capitalistas de construção da cidade. A criação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano é a expressão mais clara dessa relação, é ele que deverá financiar a produção da habitação social. O crescente processo de pauperização conduz o Estado a ampliar suas intervenções sobre as demandas sociais que se multiplicam (Jacobi, 1989).

É evidente que os recursos gerados nesse processo não serão suficientes para atender à totalidade das demandas sociais, e a seleção de programas de ação passará necessariamente pela capacidade que os grupos sociais detêm de se organizarem e produzirem suas demandas (Offe, 1984).

A segunda questão é refletir sobre os elementos que estão contidos no plano e que podem se constituir elementos de transformação das formas de apropriação, no sentido de ampliar o uso social do espaço.

Desenvolvendo esse tema Ribeiro (1990) trabalha a noção de acessibilidade à terra e aos equipamentos de consumo coletivo. A proposta da autora é que não se omitam na elaboração dos

planos diretores elementos que ampliem as possibilidades de acesso das populações mais pobres às áreas equipadas da cidade ali onde se multiplicam as oportunidades de trabalho e vida.

A criação de uma Câmara de Compensação Tarifária para o estabelecimento de uma tarifa única se constitui um esforço para equalizar os custos de circulação no espaço. Trata-se de um processo de distribuição dos custos de deslocamento na cidade de forma mais igualitária. O que amplia a capacidade de apropriação social do espaço.

A terceira questão é pensar os fundamentos contidos no plano, no que se refere aos processos de gestão. O plano é apenas um momento na dinâmica dos processos espaciais, é onde se estabelecem os elementos essenciais do "contrato social". A implementação dessas políticas depende dos processos de gestão que emanam em forma de práticas cotidianas das instituições estatais.

As questões relativas ao processo de gestão que estão expressas no plano são as seguintes: estabelecer mecanismos de participação da comunidade no processo urbano e na fiscalização de sua execução, criação do Conselho Municipal de Política Urbana e a indicada a necessidade de se estabelecer um sistema municipal de planejamento. Seus objetivos são: promover a interação de todos os órgãos responsáveis pela execução das propostas de sua avaliação e revisão⁶.

São proposições de caráter muito genérico, não avançam na definição dos contornos de uma política de gestão.

Pensar os processos de gestão do território é reconhecer a dinâmica dos processos gerais e das necessidades locais de planejamento⁷. Estamos nos referindo, por um lado, à crescente metropolização que exige um planejamento sobre o conjunto dessa territorialidade e por outro lado à necessidade de se reconhecer a importância de descentralização da máquina burocrática em busca de formas alternativas da gestão local.

A importância de se desenvolver instituições políticas locais é analisada por Borja (1989), que desenvolve o tema de "democracia territorial" como base de articulação da sociedade. Para ele, a única maneira de superar os percalços da burocratização das instituições estatais é propor mecanismos de representatividade que correspondam aos sujeitos sociais e cidadãos, onde se realiza a identidade comunitária. E vai além, demonstrando como a descentralização e a participação são importantes, mas se completam pelo estímulo à cooperação dos cidadãos e o desenvolvimento de formas que contemplem o trabalho voluntário na gestão e administração dos serviços públicos.

O plano diretor proposto para o Rio de Janeiro indica processos de participação e gestão, no quais não se separam os processos da totalidade e das unidades espaciais. Não são propostas estratégias de transformação para a gestão da cidade.

⁶ Ver plano diretor para a cidade do Rio de Janeiro.

⁷ Essa questão está contemplada no plano diretor da cidade de São Paulo, ver Folha de São Paulo - São Paulo, uma cidade tão grande quanto seus problemas, 4/12/1998.

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Concluindo, era nosso propósito demonstrar que o plano contém elementos que deverão alterar o processo de formação e apropriação de rendimentos fundiários, que estão no bojo da produção. Que as proposições relativas às formas de apropriação são apenas iniciais, é preciso caminhar na ampliação de proposições dessa ordem. E que será necessário caminhar na formulação de estratégias de gestão centralizada e em busca de proposições de valorização da esfera local.

Referências Bibliográficas

- BORJA, Jordi, 1989. *Gestão Municipal*, organização político-administrativa, participação da cidadania. Trabalho apresentado no Seminário Internacional Poder Local e Reformas Sociais, São Paulo, 1989.
- CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. *Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, Convênio Municipal do Rio de Janeiro, 1990.
- EGLER, Tamara Tania Cohen, 1987. *O chão da nossa casa. A produção da habitação em Recife*. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- JACOBI, Pedro, 1989. *Movimentos sociais e políticas públicas: demandas por saneamento básico e saúde*. São Paulo, 1974-1984, São Paulo, Cortez.
- OFFE, Claus, 1984. *Dominação de classe e sistema político sobre a relatividade das instituições políticas*. In: OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1991. Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente. *plano diretor da cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro. Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro.
- REZENDE, Vera, 1982. *Planejamento Urbano e Ideologia: Quatro Planos para a cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres, 1990. A reforma e o plano: algumas indicações gerais. In: Grazia de GRAZIA (org.). *plano diretor, instrumento de reforma urbana*. Rio de Janeiro. FASE.
- ROLNIK, Raquel e et alii, s/d. *São Paulo: crise e mudanças*. São Paulo, Prefeitura de São Paulo.

* No processo de elaboração do plano diretor estão previstos novos desencadeamentos de trabalhos que deverão aprofundar os processos de gestão.

Sessão 2:

***Reestruturação do Território e
Perspectivas Regionais***

Coordenador: Roberto Smith

A INSERÇÃO REGIONAL DOS GRANDES APROVEITAMENTOS HIDRELÉTRICOS - UMA DISCUSSÃO DAS POSIÇÕES EMERGENTES NO SETOR ELÉTRICO

Carlos B. Vainer *

Já se afirmou que os grandes projetos de investimento¹, entre eles os grandes aproveitamentos hidrelétricos, constituem “um modo de produção do espaço, recente e distinto, na América Latina” (Laurelli, 1987, p. 13). Vasta é a literatura em que se descreve seus efeitos sobre as regiões em que são implantados: ao invés da difusão da modernização prometida pelos discursos (apologéticos ou com pretensões teórico-conceituais) acerca dos pólos de desenvolvimento, as catedrais do deserto ou enclaves que canalizam para o exterior (da região ou do país) os impulsos dinâmicos. Ao invés de redução das disparidades regionais e desconcentração industrial, captura das periferias (recursos minerais, energéticos, etc.) pelos centros hegemônicos, nacionais e/ou internacionais. Às regiões de implantação, de modo geral, tem restado a desestruturação das atividades econômicas preexistentes, o crescimento desordenado da população, desemprego, favelização, marginalização social, e, quase sempre, degradação ambiental.

Os estudos regionais acerca dos impactos de grandes aproveitamentos hidrelétricos têm insistido, via de regra, em apontar a perspectiva setorialista, prevalecente no processo de planejamento, implantação e operação, como um dos principais responsáveis pelo balanço regional negativo que tem resultado destes empreendimentos². Por seu lado, o setor elétrico brasileiro vem expressando a preocupação de incorporar esta questão aos marcos do planejamento e ação setoriais. Recorrendo ao conceito de inserção regional, o plano diretor de Meio Ambiente do Setor Elétrico 1990/1992 - IIPDMA (Eletrobrás, 1990) - chega a defini-lo como um dos três princípios básicos que devem orientar “a postura geral do Setor Elétrico no trato das questões sócio-ambientais” (Eletrobrás, 1990, v. 2, Parte V, p. 3)³.

O objetivo desta comunicação é o de apresentar e analisar as proposições de inserção regional que vêm sendo formuladas pelo setor elétrico. Pretende-se discutir se estamos diante de uma efetiva mudança de concepções e modos de operar o planejamento e a implantação de grandes aproveitamentos hidrelétricos, ou se assistimos a alterações que, ao invés de desmontar, buscam preservar, sob nova roupagem, os padrões tradicionais do planejamento setorial elétrico.

* Doutor em Desenvolvimento Econômico e Social, Diretor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro - IPPUR/UFRJ.

¹ Por grandes projetos de investimento entendem-se as “grandes unidades produtivas, a maioria das quais para o desenvolvimento de atividades básicas, como arranque ou início de possíveis cadeias produtivas, para a produção de aço, cobre e alumínio; outras para a extração de petróleo, gás e carvão, dedicadas a sua exploração em bruto e/ou transformação em refinarias ou centrais termelétricas (...) grandes represas e obras de infra-estrutura associadas ou não aos exemplos anteriores (...) complexos industriais portuários, e, em outra escala, usinas nucleares, geotérmicas, etc.” (Laurelli, 1987, p. 133). Para uma caracterização mais refinada dos projetos de grande escala, v. Ribeiro, 1987.

² Ver por exemplo, Hofman, 1987.

³ “Foram considerados como princípios básicos os conceitos de viabilidade socioambiental, inserção regional e relacionamento institucional e com a sociedade...” (Eletrobrás, 1990, v.2, Parte V, p.3).

Assim, consagramos uma seção à exposição da emergência da concepção de inserção regional na setor elétrico. Em seguida, discutimos alguns conceitos básicos que estruturam esta concepção. Na última seção, apresenta-se uma rápida síntese e tecem-se alguns comentários acerca das possibilidades e limites das propostas do setor.

1. O reconhecimento do problema pelo setor elétrico

É no Plano Diretor para Conservação e Recuperação do Meio Ambiente nas Obras e Serviços do Setor Elétrico - I PDMA (Eletrobrás, 1986) - que aparecem as primeiras referências sistemáticas à inserção regional (I.R.) dos empreendimentos do setor elétrico (S.E.), particularmente dos aproveitamentos hidrelétricos.⁴ É, no entanto, sobre o II PDMA, de 1990, que centraremos nossa análise, tanto por ser o documento oficial mais recente, quanto por ser apresentado como o resultado do acúmulo progressivo de experiências e reflexões acerca das dimensões socioambientais.

O II PDMA busca apresentar uma espécie de história da questão regional, enquanto dimensão particular da problemática socioambiental em geral. A partir de determinado momento:

reconhece-se [...] que a implantação das instalações de suprimento de energia elétrica pode acarretar rupturas, muitas vezes consideráveis, nos sistemas físico, biótico, sócio-econômico e cultural dos locais e região em que estas se situam. Aliás, a discussão das questões ambientais e sociais suscitadas pelos empreendimentos elétricos no Brasil ganhou importância significativa nos últimos anos. (Eletrobrás, 1990, v. 1, Parte I, p. 1).

Na origem deste reconhecimento, estariam fundamentalmente, três fatores, a saber:

legislação cada vez mais detalhada no tocante à conservação do meio ambiente e ao tratamento justo dos grupos sociais, chamando atenção, por exemplo, para a situação das populações locais e para áreas de especial interesse ecológico, entre outras;

crescente mobilização da sociedade e, em especial, dos segmentos diretamente afetados pelos empreendimentos na manifestação e defesa de seus interesses;

avaliação da experiência passada do próprio Setor (Idem, p.2).

É evidente o esforço em descrever a emergência da consciência do problema regional, ou socioambiental, como uma evolução mais ou menos natural, para a qual teriam concorrido equitativamente elementos externos (legislação e mobilização social) e internos (experiência do setor). Por esta perspectiva, o S.E., longe de ser um obstáculo ou fonte de resistência à incorporação das dimensões socioambientais ao planejamento e avaliação dos seus empreendimentos, seria apenas um sujeito a mais no processo de conscientização e elaboração do problema.

Esta não é a visão apresentada pelo relatório da pesquisa realizada pela FIPE e SRL Projetos, por encomenda da própria Eletrobrás:

A resistência da comunidade, juntamente com as restrições das agências internacionais de financiamento, tem exercido papel fundamental na forma de tratar os efeitos advenientes dos aproveitamentos hidrelétricos realizados ao longo do tempo (Idem, p. 36)⁵.

Para evitar dúvidas, o mesmo relatório deixa clara a natureza reativa da incorporação da questão regional pelo S.E.:

os projetos implementados desde meados da última década passaram a defrontar-se com resistência cada vez mais forte por parte da população direta e indiretamente afetada. Em um processo de progressiva aglutinação, esta passou a exigir, como medida compensatória aos transtornos impostos pelo empreendimento, um leque de ações sempre mais variado e de maior abrangência espacial. Paralelamente, as organizações da sociedade civil e as agências internacionais, além de reforçarem as demandas regionais, empenharam-se em exercer pressões no sentido da internalização regional dos benefícios decorrentes da implantação de aproveitamentos hidrelétricos (FIPE/SRL, 1989, p.7).

Neste contexto, e seja qual for a versão constante em seus documentos oficiais, o fato inquestionável é que o S.E. resistiu, enquanto pôde, a assumir sua responsabilidade no equacionamento e enfrentamento das questões que, sob formatos e através de mecanismos diferenciados, lhe estavam sendo colocadas pelas agências multilaterais, pelos movimentos sociais e pela legislação. Vejamos agora como se deu esta incorporação.

2. Inserção regional: resistência e mudança

Em primeiro lugar, o IIPDMA nos informa que, longe de ter sido assumida pelo conjunto do S.E., “a inserção regional ainda não é percebida unanimemente pelas concessionárias como princípio básico a conformar a atuação setorial na implantação de novos empreendimentos” (Eletrobrás, 1990, v. 1, Parte IV, p. 19). Entre os segmentos renitentes vige a concepção de que o S.E. deve cingir-se a objetivos setoriais estabelecidos, formal e institucionalmente, como de sua competência. Segundo esta visão, o envolvimento das empresas do setor com questões como o desenvolvimento regional, que por sua natureza deveriam ser assumidas por outras esferas do poder público, representaria não apenas uma distorção de suas atribuições e extrapolação de sua área de competência, como, sobretudo, poderia ir contra o objetivo primordial do setor - gerar energia ao custo mínimo.

Passando aos segmentos que absorveram a problemática, o IIPDMA informa que, não obstante aderirem indistintamente à noção de I.R., atribuem-lhe diferentes significados. Num primeiro bloco reúnem-se aqueles que propõem uma concepção restrita, segundo a qual a I.R. se concretiza através de “esforços que visam integrar no espaço regional a infra-estrutura da obra e outros componentes a ela mais diretamente associados”. Caberia, pois, simplesmente, reverter para a região os investimentos (equipamentos, rede viária, etc.) realizados em função da obra. Em outro bloco prevalece interpretação mais abrangente, segundo a qual a “inserção regional envolve uma concepção do empreendimento no contexto de um programa mais amplo de desenvolvimento regional” (idem, v. 1, Parte IV, p. 19). Desta perspectiva, deveria o S.E. conceber seus empreendimentos “como base ou componente de um programa integrado de desenvolvimento regional (...) com objetivo mais amplo do que a mera geração de energia elétrica” (idem, v. 1, Parte IV, p. 20).

⁵ Até mesmo o Plano 2010 reconhecia, no referente ao remanejamento de populações, “a formulação de novas exigências (...) por parte do órgão de financiamento” (Eletrobrás, 1987, p. 125) como uma das razões que impulsionaram o S.E. a rever alguns de seus procedimentos tradicionais. Curiosamente esta referência desapareceu no II PDMA.

Independentemente do esquematismo que atribui a esta oposição, o II PDMA afirma que a consciência da relevância da questão regional impõe-se crescentemente. Concretamente, isto estaria resultando em dois processos simultâneos e articulados: a) o reconhecimento, pelo setor, da "existência do conflito entre os interesses setoriais/nacionais e os interesses regionais/locais na apropriação dos custos e dos benefícios associados à instalação de empreendimentos" (idem, vol. 1, Parte IV, p. 20); b) o entendimento de que, no novo contexto político-institucional, a implantação de novos empreendimentos "não depende apenas das providências que os viabilizem técnica e financeiramente mas, também, da adoção de medidas que os viabilizem social e politicamente, nos âmbitos local/regional e nacional" (idem, ibidem, vol. 1, Parte IV).

Nesta dupla formulação encontram-se, por assim dizer, os eixos fundamentais da concepção de I.R. hoje dominante no S.E. Detenhamo-nos, pois, em seu exame.

O conflito interesses setoriais/nacionais x interesses locais/regionais e a repartição espacial dos custos e benefícios

Segundo o S.E., a questão a ser equacionada pela I.R. manifesta-se:

no conflito cada vez mais aberto, entre interesses nacionais/setoriais associados ao suprimento de energia e interesses locais/regionais dos diversos grupos sociais direta ou indiretamente afetados pela implantação dos empreendimentos, em especial os de geração (Idem, v. 1, Parte IV, p. 18).

Na explicação deste conflito, o II PDMA recorre ao que poderíamos chamar de teoria da não-coincidência espacial dos custos e benefícios. Segundo esta teoria, o problema resulta da "não coincidência espacial entre a região que arca com quase todos os custos - aquela onde o empreendimento é implantado - e a que usufrui dos benefícios - os centros consumidores de energia elétrica" (Idem, v. 1, Parte IV, p. 18). No Relatório FIPE/SRL, no qual a mesma tese é assumida⁶, busca-se destacar as limitações da análise custo-benefício tradicional para o tratamento da problemática regional/espacial:

A relação benefício/custo nada diz a respeito de como os benefícios e os custos são distribuídos espacialmente [...] É sabido que a relação benefício/custo destes projetos excedem a unidade, quando a ótica do país como um todo é considerada. Mas também é conhecido que, do ponto de vista espacial, e na maioria dos casos, os benefícios do consumo da energia gerada (efeitos multiplicadores para frente) e, em alguns casos, aqueles derivados dos efeitos multiplicadores para trás via demandas do projeto (externalidades positivas) são apropriados fora da região de implantação dos projetos (FIPE/SRL, 1989, P. 56).

Em certo sentido, pode-se afirmar que esta teoria incorpora e reflete as avaliações correntes acerca dos impactos regionais dos grandes projetos. Impõe-se, no entanto, questionar alguns de seus pressupostos básicos, que, por limitações de espaço, restringimo-nos a anunciar rapidamente.

a) O argumento tem como premissa, não enunciada, nem justificada, que o interesse nacional está expresso, sem qualquer mediação, no plano setorial. Em outras palavras, é como se o simples

⁶ "...o pano de fundo da questão da inserção regional é a discrepância espacial entre os benefícios e custos derivados dos empreendimentos do setor elétrico" (FIPE/SRL, 1989, p.49).

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

reconhecimento da necessidade de energia elétrica impusesse o reconhecimento de que 1) é do interesse nacional produzir o máximo de energia elétrica ao mínimo custo financeiro; 2) os grandes empreendimentos são o formato mais adequado à concretização deste interesse.

A crítica ao argumento não exige grandes esforços teóricos conceituais. Ela passa, antes de mais nada, por um questionamento dos processos de construção e legitimação do interesse nacional. Ela prossegue na discussão da forma imposta - os megaprojetos - para atender ao inquestionável (pelo menos, não questionado) interesse nacional. Ela desemboca na constatação de que não há nenhuma razão para se atribuir à lógica setorial - produção máxima ao custo mínimo - a virtude inerente de atender ao interesse nacional. O máximo que se pode dizer é que a lógica setorial expressa um conjunto de interesses cuja projeção nacional (também internacional) e cuja hegemonia é consistente com um modelo de crescimento econômico - e, conseqüentemente, um padrão de geração e distribuição de energia - que tem concentrado espacial e socialmente os benefícios do desenvolvimento.

b) Crítica análoga pode-se fazer à construção da noção de região e de interesse regional. Desconhece-se que a sociedade regional é complexa e que a construção do interesse regional resulta de processos particulares de dominação e construção de hegemonias⁷. Não é nossa pretensão desqualificar a postulação de uma dimensão especificamente espacial; há que recusar, no entanto, abordagens simplistas, e teoricamente superadas, que instauram num espaço abstrato, recortes abstratos de uma sociedade abstrata que se manifestaria canonicamente nas várias escalas. Trata-se de reivindicar conceitualmente que a introdução da dimensão espacial na análise social não pode desembocar no obscurecimento de que no território se ancoram e projetam relações sociais cujas contradições não emergem apenas de conflitos inter-escalares (como, por exemplo, nacional x local/regional, ou nacional x internacional), mas também, inextricavelmente, de conflitos intra-escalares (definidos no âmbito de cada escala).

c) Admitindo-se, porém, a demarcação simplificadora e redutora do nacional x regional/local (e dos respectivos interesses), ainda assim a teoria da não-coincidência espacial dos custos e benefícios carece da consistência, por introduzir na formulação do problema uma inaceitável autonomização das esferas da produção e da distribuição. Questionamos aqui a idéia de que o modo de repartição dos custos e benefícios dos empreendimentos hidrelétricos possa ser concebido e tratado (teórica ou pragmaticamente) como independente de seu modo de produção. Afirmamos, neste sentido, que é de todo impossível alterar de maneira qualitativa - ou mesmo, de maneira quantitativamente expressiva - o padrão de distribuição espacial de ganhos e perdas caso se mantenha intacto o padrão de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica.

A consistência e pertinência dos elementos críticos aqui alinhados ficam claras quando examinamos as proposições práticas que decorrem da forma de construção da questão regional pelo S.E.. Afinal, o que é que se propõe concretamente?

⁷ Registre-se que a omissão deste aspecto na formulação conceitual do S.E. não faz justiça a sua larga experiência de cooptação e negociação com setores dominantes regionais com vistas à construção de alianças e redes de sustentação de suas intervenções localizadas.

O Setor Elétrico aponta na direção de uma nova postura para a política de geração de energia hidrelétrica, onde, além de propor ações com vistas à mitigação dos impactos negativos dos empreendimentos, defende a adoção de outras que propiciem a internalização, nas áreas de influência deste, de um número tão significativo quanto possível, de benefícios a eles associados (Eletrobrás, 1990, v.1, Parte IV, p. 20, grifo nosso).

Eis uma diretriz pobre, genérica, destituída de qualquer virtualidade que a capacite a alterar minimamente a natureza da relação que se estabelece entre o grande empreendimento hidrelétrico e a região de implantação. Sintomático que o IIPDMA, após anos de intensa reação das populações atingidas por barragens e de ampliação do debate acerca da questão, limite-se a reproduzir literalmente uma diretriz que já constava do IPDMA (1986) e do Plano 2010 (1987):

um equilíbrio maior entre os interesses nacionais ou setoriais e interesses regionais ou locais poderá ser alcançado através de uma estratégia que contemple a inserção regional dos empreendimentos do Setor Elétrico [...] o plano diretor (de 1986 - C.B.V.) busca, com esta diretriz básica, a internalização, na área de influência do empreendimento, de um número tão expressivo quanto possível de benefícios associados a sua implantação (Eletrobrás, 1987, p. 121).

Se avanços houve, como costuma alardear o S.E., eles certamente não ocorreram na concepção dos modos de articulação entre a questão regional e a política setorial de geração de hidreletricidade⁸. Neste terreno, a I.R. aparece como uma tímida proposta redistributiva (de custos e benefícios) cujo sentido é a preservação dos modos de planejamento e produção de hidreletricidade dominantes a partir dos anos 70.

Viabilização socioambiental e política: nova cara para uma velha política energética

A noção de I.R. tem uma outra faceta: ela representa o esforço de conferir legitimidade a uma política crescentemente contestada e cuja continuidade dependerá de sua capacidade de adequar-se a um novo contexto político institucional em que:

o amadurecimento do processo de democratização retirou do setor a possibilidade de valer-se do aparelho repressivo do Estado como meio para impor suas soluções às demandas compensatórias das comunidades locais (FIPE/SRL, 1989, p. 9).

Se do ponto de vista técnico, a I.R., tímida proposta redistributiva, restringe-se à introdução de novas variáveis ao planejamento e à aceitação de incorrer em determinados custos compensatórios, do ponto de vista político ela constitui estratégia de legitimação/viabilização social. Introduz, assim, embora um pouco tardiamente, as idéias de participação e negociação no planejamento energético.

⁸Poder-se-ia, em defesa do setor, supor que, apesar da estagnação conceitual, assiste-se a um processo de alteração expressiva das práticas de inserção dos empreendimentos. Na verdade, os movimentos sociais têm sido unânimes em denunciar: em Tucuruí (Eletrobrás), em Itaipu (Chesf), no Vale do Jequitinhonha (CEMIG), na Bacia do Uruguai (Eletrosul), as empresas subsidiárias e concessionárias da ELETROBRÁS têm se mostrado incapazes ou renitentes a assumir até mesmo os custos da mitigação dos impactos socioambientais negativos, com enormes prejuízos para as populações locais (cf. múltiplas manifestações durante o Colóquio Grandes Hidrelétricas e Desenvolvimento Regional/Local, promovido pelo IPPUR/UFRJ, 9-10/01/1991, e no I Congresso Nacional de Trabalhadores Atingidos por Barragens, Brasília, 13-15/03/1991). Na mesma direção aponta a avaliação dos consultores da FIPE/SRL, insuspeitos de oposição político-ideológica ao setor elétrico: os resultados dos estudos exigidos pela legislação ambiental "são muito pouco utilizados na implantação dos projetos", "a atuação das empresas concentra-se nas ações voltadas à preservação do investimento" (idem, p. 40); quando muito as empresas elétricas têm feito um gerenciamento ambiental restrito e "fracassam em levar em conta as potencialidades geradas pelo empreendimento para o desenvolvimento regional" (FIPE/SRL, 1989, p.39).

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

No arsenal conceitual que sustenta esta abertura democrática do S.E., nem sempre é fácil perceber em que se diferenciam os princípios da inserção regional e da viabilidade socioambiental, uma vez que também este último:

deverá se traduzir num balanço satisfatório entre os objetivos do Setor Elétrico - atendimento ao seu mercado ao menor custo possível - e as expectativas e necessidades da sociedade, considerando-se não só os segmentos sociais cuja demanda de energia elétrica será satisfeita pela expansão do sistema de suprimento, como também aqueles afetados pela implantação dos empreendimentos elétricos ao ampliar-se a oferta (Eletrobrás, 1990, vol. 2, Parte V, p.5).

Em muitas passagens do II PDMA a aparente redundância dos princípios da viabilidade socioambiental e da inserção regional evoca estratégias de marketing em que o mesmo produto é oferecido em diferentes embalagens, de modo a satisfazer diferentes segmentos da demanda. O que parece relevante registrar, porém, é que em nenhum dos casos se estabelecem critérios claros e precisos de que custos socioambientais deverão ser assumidos, qual perspectiva de I.R. deverá orientar o planejamento e implantação de novos empreendimentos. O que temos de concreto é o reconhecimento do conflito, da necessidade de “se apoiar em mecanismos de administração de conflitos entre os interesses locais/regionais e os interesses setoriais/nacionais” (Idem, vol. 2, Parte V, p. 7), do caráter indispensável da construção de alianças (articulação institucional e com a sociedade).

É como se a politização do conceito justificasse deixar em aberto as questões concretas, como se o reconhecimento da dimensão política dos processos em causa fosse portador, por si só, de virtude que permitisse transcender à natureza material e objetiva dos grandes aproveitamentos hidrelétricos - ainda e sempre enclaves que subordinam as periferias (áreas de implantação) aos centros. Graças a uma espécie de sociologia política espera-se redimir todos - S.E. e os interesses nacionais de que é expressão e agente, grupos sociais locais/regionais diretamente ou indiretamente afetados pelo empreendimento - da dura realidade imposta pela economia política do grande projeto.

Esta postura fica evidente no enunciado acerca do significado da I.R. que reproduzimos a seguir:

Os conflitos de interesses apontados denotam claramente que a “inserção regional” de empreendimentos do Setor Elétrico é, fundamentalmente, um princípio de caráter político tanto quanto uma noção técnico-científica. Assim, constitui-se num elemento central da viabilização sócio-política [agora se trata, claramente, da viabilização sociopolítica e não mais da socioambiental! - C.B.V.] dos empreendimentos do Setor Elétrico, podendo ser definida como a **incorporação no processo de planejamento, implantação e operação** de empreendimentos elétricos, de um conjunto de princípios, posturas, estratégias e ações, visando minimizar custos, ampliar benefícios e criar e manter as oportunidades de desenvolvimento no âmbito regional, num contexto caracterizado por conflitos de interesses (Idem, vol. 2, Parte V, p.10 - grifo nosso).

A I.R., que era a incorporação do empreendimento ao espaço local/regional com vistas a uma redistribuição de custos e benefícios, transforma-se em incorporação da região ao processo, planejamento, implantação e operação do empreendimento. Curiosa inversão, mas não destituída de coerência: a região é olhada a partir do empreendimento, enquanto espaço de inserção; ela não é alvo de política, mas espaço de uma política que é (e permanece) setorial, determinada por objetivos, lógicas e metodologias setoriais. Postulada como meio de um outro fim, a I.R. não é senão o mecanismo de amoldamento aos fins buscados do meio regional.

Não há dúvida: estamos longe da elaboração de uma perspectiva crítica do processo concreto através do qual a política energética vem se apropriando e transformando o território e os espaços regionais/locais segundo lógica e decisões ditadas por dinâmicas estranhas a estes espaços. Trata-se, isto sim, de buscar conferir maior racionalidade a este processo concreto, com o objetivo de reduzir as resistências dos espaços de inserção, e consequentemente reduzir custos suplementares decorrentes de conflitos mal administrados⁹. Trata-se, mais que isso, de construir os instrumentos políticos que sustentem a continuação de um modo de apropriação e mobilização territorial de que os grandes projetos são veículo e forma típica.

Seria impossível, nos marcos desta curta comunicação, apresentar e discutir exaustivamente a emergência e o significado da noção de I.R. no S.E. brasileiro. Por esta razão, concentramos nossa atenção em dois componentes básicos da formulação vigente no setor: a I.R. enquanto proposta de uma vaga redistribuição espacial dos custos e benefícios dos empreendimentos hidrelétricos, a I.R. enquanto instrumento de legitimação e viabilização política destes empreendimentos.

Acreditamos, no entanto, ter reunido elementos que permitem afirmar que os limites em que hoje se movem as proposições conceituais e as propostas políticas do setor não são casuais nem destituídos de sentido: eles repousam firmemente no compromisso com um padrão de planejamento e intervenção que se apóia, ao mesmo tempo que reitera, um modo específico de organização e apropriação territorial. Ao confinar o tratamento da questão regional a um tratamento ad hoc, em que são enfocadas apenas as relações entre cada aproveitamento hidrelétrico e sua região, o S.E. fecha qualquer possibilidade de alteração dos padrões vigentes, seja de produção de energia elétrica, seja de redistribuição efetiva dos custos e benefícios decorrentes.

O II PDMA reconhece explicitamente ter restringido suas considerações aos "aspectos associados a empreendimentos específicos, não se tendo explorado uma outra dimensão da questão que é a inserção regional nas decisões do Setor acerca do plano de expansão" (Idem, vol 2, Parte V, p. 11). Ele vai mais longe ao afirmar que nesta segunda dimensão haveria que introduzir questões como distribuição espacial das atividades produtivas, fluxos migratórios, política agrícola e industrial. Recolhe-se, porém, a uma postura modesta, afirmando que, apesar das interferências do setor nesta esfera, ela escapa à sua competência.

Ora, o exame do conceito e das diretrizes de I.R. que decorrem desta postura restritiva parecem indicar que dela não se pode esperar senso a reiteração da lógica setorial, que subordina o conjunto

⁹ São reiteradas as referências ao fato de que a incapacidade do setor de prever determinados impactos e, sobretudo, de prever as resistências que deles poderiam decorrer, implicou atrasos nos cronogramas e em custos bastante superiores àqueles em que se haveria incorrido caso uma visão mais abrangente e flexível fosse adotada. Por exemplo: "As dificuldades e custos enfrentados pela empresa em função do atraso na concepção e implantação de medidas sociais salientam a importância do planejamento oportuno e da garantia de um adequado fluxo de recursos financeiros" (Eletrobrás, 1990, vol. 1, Parte IV, p. 9). Ou ainda: "As propostas de tratamento apresentadas pela empresa configuram hoje uma postura internacionalmente pró-ativa, ao tentar buscar antecipações ao nível do planejamento social e ambiental, evitando intervenções tardias, as quais, além de onerar os custos do empreendimento, são fatores propulsores de conflitos sociais" (idem, vol. 1, Parte IV, p. 10). Tem-se aqui uma excelente ilustração da forma através da qual a introdução e politização das dimensões socioambientais e regionais são absorvidas por uma lógica setorial que se preserva intacta.

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

da organização do território e de cada uma das regiões, assim como o conjunto da sociedade, a um crescimento concentrador espacial e socialmente. O S.E. poderá engajar-se em um movimento de questionamento e efetiva revisão da relação entre a política energética e a organização sócio-territorial, ou perseverar numa tentativa de ceder alguns anéis para preservar os tentáculos através dos quais tem contribuído para o aprofundamento da iniquidade social e territorial. Neste último caso, este movimento se fará contra o S.E., como já se vem fazendo, através da luta e organização, hoje nacional, dos movimentos de populações atingidas por barragens.

Estes movimentos, surgidos na resistência localizada a empreendimentos específicos, já se deram conta da necessidade de formular estratégias - ou melhor, contra-estratégias nacionais de modo a articular as múltiplas escalas - local, regional, nacional - em que se decidem, simultaneamente, os destinos da política energética e do território. A tentativa de manter a discussão da I.R. no limite da relação empreendimentos específicos/região específica de inserção representa uma resposta limitada e insuficiente ao desafio lançado por estes movimentos.

Referências Bibliográficas

- ELETOBRÁS/CENTRAIS ELÉTRICAS BRASILEIRAS. *Plano Diretor para Conservação e Recuperação do Meio Ambiente nas Obras e Serviços do Setor Elétrico*. Rio de Janeiro, Eletrobrás, 1986, 4 vols.
- ELETOBRÁS/CENTRAIS ELÉTRICAS BRASILEIRAS. *Plano Diretor de Meio Ambiente do Setor Elétrico - 1990/1992*. Rio de Janeiro, Eletrobrás, 1990, 2 vols.
- LAURELLI, Elsa. "Los grandes proyectos: estrategias de desarrollo y transformación del territorio". In: ROFMAN, Alejandro (coord.) *Los grandes proyectos y el espacio regional. Presa hidroeléctricas y el sistema decisional*. Buenos Aires, Centro de Estudios Urbanos y Regionales, 1987, pp. 131-155 (Cuadernos del CEUR, 19).
- RIBEIRO, Gustavo Lins. "Cuanto más grande mejor? Proyectos de gran escala: una forma de producción vinculada a la expansión de sistemas económicos". In: *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*. Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social, vol. 27, N105, abril-junio 1987, separata.
- ROFMAN, Alejandro. Relación grandes proyectos - desarrollo regional. Una aproximación metodológica al enfoque global. Jornada Aspectos Metodológicos de la Evaluación de Grandes Proyectos y el Desarrollo Regional. Buenos Aires, CEUR/CIESU, 1987, mimeo.
- VAINER, Carlos B. Grandes projetos e organização territorial: os avatares do planejamento territorial. In: MARGULIS, Sergio (ed.). *Meio ambiente: aspectos técnicos e econômicos*. Rio de Janeiro, IPEA, 1990, pp. 179-211.

OS GRANDES PROJETOS PETROQUÍMICOS NO BRASIL - DOS PLANOS NACIONAIS ATÉ A PRIVATIZAÇÃO

Philip Gunn *

Não vejo porque compartimentar-se a petroquímica em pólo baiano, gaúcho ou carioca. Nos EUA, não existe a Dow Chemical de Michigan, nem a Esso de New Jersey. Existe a petroquímica norte-americana. É esse o conceito que devemos adotar (Michel Hartveld Dir. Petroquímica União 1987) ¹.

O modelo mais correto de privatização da Petroquisa seria em grupos de empresas regionais, pólo por pólo. São empresas com interesses na mesma região e a sua integração as tornaria muito mais competitivas (Michel Hartveld, Dir. UNIPAR 1990 às vésperas de tomar-se o novo Presidente de ABIQUIM, em sucessão a Carlos Mariani Bittencourt)²

1. A questão regional nos grandes projetos industriais

Em meados da década de oitenta no Brasil a recuperação do parque industrial nacional, após a recessão dos anos 1981-83, progrediu com a expansão de seus setores, incluindo o setor petroquímico. Esta expansão registrou-se no contexto de uma reestruturação mundial de mercados, tecnologia e investimentos, acompanhada por alterações profundas nos processos de trabalho e condições de concorrência, financiamento e rentabilidade entre empresas. A articulação de novas relações empresariais, especialmente no final da década de oitenta, foi freqüentemente condicionada por mudanças nacionais de economia política, com repercussões nas políticas estatais que regularam o desempenho do setor petroquímico. No caso brasileiro, desde 1987, trata-se de uma mudança profunda nos moldes de gerenciamento de investimentos e preços, onde o antagonismo entre regulação pelo mercado e regulação pela intervenção planejada do Estado torna-se aguda. Nos últimos cinco anos, as condições de inflação acelerada, alternada com tentativas de congelamento de preços, sobrepujaram as conjunturas cíclicas de expansão e estagnação da produção. Nestes anos, o quadro de investimentos e mercados foi fortemente influenciado pelas variações nas condições cambiais, monetárias e fiscais que corresponderam não somente às conjunturas endógenas do Plano Cruzado, do Novo Plano Cruzado de 1987, do Plano Verão e do Plano Collor³ mas também corresponderam às pressões exógenas do FMI, ao tratamento dado à dívida externa brasileira às reformas comerciais sendo engendradas pelas negociações no âmbito do GATT e pela espacialidade emergente dos novos blocos comerciais na Europa do Leste, do CEE e Ásia. Mais recentemente, o conflito no Golfo da Arábia⁴ indicava um descompasso entre a dominância política e a fragilidade estrutural da economia norte-americana ⁵, ressaltando outros elementos conjunturais de instabilidade para o setor petroquímico mundial.

O trabalho a seguir descreve a experiência brasileira deste setor industrial nos últimos cinco anos, com ênfase na espacialidade desta realidade. O enfoque da espacialidade tenta privilegiar um outro momento da experiência do setor, no qual as conjunturas históricas e geográficas

* Professor da FAU-USP

¹ Vide Vianna, F. "A Guerra na Petroquímica", *Rev. Senhor* 30/7/87

² Vide Gazeta Mercantil, 22/11/90

³ Vide o dossiê "Plano de Estabilização Econômica" (Plano Cruzado), *Rev. Econ. Política* n.º 23, 6(3), jul/set 1986; Bresser Pereira L.C. "Novo Plano Cruzado", *Rev. Econ. Política* n.º 28, 8(4), out/dez 1987; Bresser Pereira L.C. "O Plano Verão e a Crise Estrutural da Economia Brasileira", *Rev. Econ. Política* n.º 36 9(4), out/dez 1989 e "Plano Collor", *Rev. Econ. Política* n.º 39 10(3) jul/set 1990.

⁴ Vide artigo Financial Times 11/12/90.

⁵ Vide Gordon, D. "The World Economy", *New Left Review* n.º 168, mar/abril 1988.

específicas exigem um entendimento à luz do movimento territorial maior de mudança na divisão internacional do trabalho. Num enfoque mundial, trata-se de um setor industrial relativamente antigo ⁶, no qual o processo de valorização da produção privilegia investimentos de pesquisa e desenvolvimento nos países centrais e descentraliza os processos menos valorizados da produção em novos países industrializados (Newly Industrializing Countries NICs), incluindo aí países específicos da América Latina, do Oriente Médio e da Ásia. Mas o enfoque da espacialidade também requer um entendimento nacional e regional concomitante desta mesma realidade. Tal preocupação envolve o caráter nacionalmente específico de industrialização, que retrata a peculiaridade da relação público e privado na regulação da produção, em casos como o Brasil. Pelo vínculo político de projetos governamentais, no qual se constata a participação de empresas multinacionais, estatais e capitais nacionais com raízes oligárquicos locais, pretende-se investigar uma das condicionantes principais que pode ilustrar a presença da questão regional na realidade da acumulação capitalista brasileira nas últimas décadas.

Com os exemplos baseados nas experiências dos "pólos" (de Camaçari (BA), Triunfo (RS), São Paulo (SP) e no projeto de um novo "pólo" na Itaguaí (RJ) nos anos recentes, propõe-se focalizar a territorialidade da expansão dos capitais nacionais no setor petroquímico, em projetos gerenciados pelo Estado brasileiro. Trata-se de um período de mudança, quando o planejamento centralizado feito pelo Estado brasileiro cede lugar, não para seu pólo antagonístico puro de "forças de mercado", mas para uma nova situação intermediária, dominada politicamente por uma ideologia de neoliberalismo e a formação de pactos de privatização, onde o próprio papel das multinacionais altera-se, nas suas modalidades de atuação. Entre um modelo de "trípé" ⁷ e um novo modelo de "integração concorrencial" ⁸, a mudança de orientação estatal sobre a regulação do setor petroquímico afeta as conjunturas do setor.

Depois de uma descrição sumária do desempenho global do setor petroquímico no Brasil, nas décadas recentes, a próxima parte do trabalho tenta descrever os momentos "nacionais" da evolução deste setor. Até fins de 1988, tratava-se de um "momento" ainda dominado pelo peso de um regime de planejamento estatal dirigista que é, concomitantemente, a conclusão de um momento de gestão das forças empresariais regionalizadas. Foi nos anos de 1987 e 1988 que se iniciou o desmoronamento de uma vontade estatal centralizada. Isso, em si, reflete não somente a nova conjuntura estatal de um regime político não mais militar, mas também reflete a força política dos grupos empresariais regionalizados, acoplados à organização político-partidária dos governos estaduais e intensamente envolvidos na busca de novos arranjos empresariais no mercado nacional e internacional. A conjuntura nacional, em 1989 e especialmente em 1990, traz um segundo momento, com o avanço da ideologia de neoliberalismo do governo Collor, em meio a uma forte recessão no setor.

⁶ Vide Williams, T.I. "A Short History of Twentieth-Century Technology", Oxford Univ. Press, Oxford, 1982, p.130-147.

⁷ Vide Evens, P. *A Tríplice Aliança*, Zahar Ed., Rio de Janeiro, 1980.

⁸ Vide o debate sobre o fim da época de substituição das importações e a nova política industrial do BNDES no Suplemento Especial *Rev. Senhor* 30/7/87.

A atual pesquisa⁹ sugere a necessidade de uma revisão nos paradigmas conceituais sobre industrialização existentes na literatura, para captar as especificidades do setor petroquímico. Quando a espacialidade de análise é mundial, uma corrente na literatura sobre industrialização tenta enfatizar o papel schumpeteriano da tecnologia e as inovações da informática, especialmente para os setores industriais de “alta tecnologia” e para os setores onde inovações no processo de trabalho como JIT (just in time) ou KanBan, que permitem a substituição de preocupações com escala por diretrizes de produção em “batch” ou séries limitadas. Neste caso, a mecanização informatizada das linhas e dos processos permitem sua reestruturação segundo princípios de “produção flexível”¹⁰. Combinado com uma visão marshalliana de empresa, a preocupação deste enfoque também inclui uma nova preocupação com regiões, delimitadas a partir de complexos interempresariais de cadeias produtivas, “flexivelmente” interdependentes num novo mosaico mundial¹¹. O setor petroquímico, com seu encadeamento de processos, naturalmente preocupado com escala e com barreiras institucionais à informatização, não é o melhor setor industrial para julgar o impacto da “produção flexível”, mas o relato do caso brasileiro poderia ressaltar a importância das condicionantes institucionais que atuam sobre a produção e, espacialmente, indicar a importância de um enfoque nacional para discutir a dimensão territorial da “produção flexível”.

Ainda numa ótica espacial-mundial, um segundo tipo de abordagem sobre industrialização tenta abranger o caráter ricardiano da divisão do trabalho, junto ao paradigma da regulação fordista/pós-fordista. A chamada escola francesa de regulação inclui uma versão de regulação especificamente para países como Brasil onde predomina, segundo uma interpretação, o “fordismo periférico”¹². O trabalho a seguir não pretende analisar a contribuição específica do setor petroquímico ao debate sobre o caráter interdepartamental do regime de acumulação pré, atual ou pós- fordista de acumulação industrial no Brasil¹³ mas, pelo menos, indica a predominância, nos anos recentes, de problemas de encadeamento no lado das primeiras gerações de petroquímico (bens intermediários de produção), maiores do que preocupações com os problemas das gerações mais recentes (bens de consumo finais). Falta ainda o cotejamento de pesquisas sobre as relações entre capitais e modalidades de regulação estatal/mercado de produção e pesquisa sobre as relações capital/trabalho.

Alterando o enfoque espacial para preocupações nacionais, o trabalho também pode ser visto em termos de uma interpretação que privilegia o período considerado como um importante momento na transição entre fases de acumulação extensiva e intensiva¹⁴. Ainda no plano conceitual, as teses sobre a industrialização brasileira que negam um caráter bismarckiano à realização política dos projetos para o setor¹⁵ poderiam ser revistas.

⁹ Trata-se de uma pesquisa sobre “O Impacto Territorial dos Grandes Projetos no setor Petroquímico” baseada em recortes do jornal *Gazeta Mercantil*. Dados ABIQUIM, etc.

¹⁰ Ref. Gunn, P. A Informática e o Assentamento Industrial e Fiore, M. Inovações Tecnológicas e o Impacto sobre a Cidade em *Espaço & Debates*, nº.21, 1987.

¹¹ Ref. Scott, A.J.e Storper, M. The Geographical Anatomy of Industrial Capitalise, em Scott & Storper (eds.) *Production, Work, Territory*, Unwin Hyman, Londres, 1986.

¹² Vide Lipietz, A. *Miragens e Milagres*, Nobel, São Paulo, 1988.

¹³ Vide Milton Santos Filho, “Traços do Momento Econômico Mundial”, *Cadernos do CEAS* nº.130, Salvador, 1990.

¹⁴ Vide Deak, C. O Mercado e o Estado na Organização Espacial da Produção Capitalista”, *Espaço e Debates*, nº.28, São Paulo, 1989.

¹⁵ Vide Fiore, J.L. Sonhos Prussianos, Crises Brasileiras. Leitura de uma Industrialização Tardia, *Ensaio FEE* nº.21, Porto Alegre 1990.

2. A evolução do setor petroquímico na economia brasileira

Apesar dos primórdios de um setor químico e petroleiro do parque industrial brasileiro remontar a um período que antecede à Primeira Guerra Mundial¹⁶, somente nos anos após a Segunda Guerra Mundial reconhece-se as raízes do setor petroquímico no Brasil¹⁷. O vínculo umbilical com o Estado brasileiro, na constituição deste setor, já foi retratado em outros trabalhos sobre a criação da Petrobrás nos anos cinquenta¹⁸. A peculiaridade política do pacto do liberalismo "estatal", que permitiu, a formação de empresas estatais como Petrobrás, Eletrobrás e centenas de outras empresas após a instalação dos governos militares no golpe de março de 1964 e particularmente após a "revolução silenciosa"¹⁹ do Decreto-Lei 200 de 1967, já foi sugerida num trabalho anterior²⁰. Se é possível caracterizar a criação de um monopólio estatal cuja extração e refino de petróleo, como uma atividade de primeira geração de transformação petroquímica nos anos cinquenta, então a história da segunda geração de petroquímica inicia-se com o trabalho dos planejadores de Grupo Executivo da Indústria Química (Geiquim), criado em 1964. No bojo deste trabalho foi criada a empresa afiliada de Petrobrás - o Petroquisa em 1967 - e se inicia a implantação da primeira central brasileira de matéria-prima, Petroquímica União que entra em operação em São Paulo em 1972²¹. Os anos de "milagre brasileiro", com general Ernesto Geisel no comando de Petrobrás, foram particularmente auspiciosos para o nascente setor, com a instalação do segundo pólo petroquímico de Camaçari, que se iniciou com a formação da Companhia Petroquímica do Nordeste, subsidiária da Petrobrás, em 1972, e que foi implantada durante os anos do governo Geisel com os gastos arrolados no II PND. O crescimento do parque industrial brasileiro nos anos setenta, além da taxa de 10% ao ano sugerida pelo II PND, chegou a sugerir a implantação de um terceiro pólo - o Pólo Petroquímico de Triunfo, no Rio Grande do Sul, cuja implantação iniciou-se em 1975 e cuja central de matéria-prima inicia operações em 1982/83.

Arquitetou-se, nos anos setenta, particularmente a partir da experiência de Camaçari, o modelo tripartite de participação de capital estatal, capitais nacionais privados junto a capitais estrangeiros, frequentemente pela concessão da tecnologia necessária para os empreendimentos²². Neste caso, o modelo institucional adequou-se, não somente, ao caráter fortemente estatal e fracamente apoiado nos poucos recursos do empresariado nacional durante a constituição dos pólos, mas se tornou também uma expressão exemplar do caráter especificamente brasileiro do

¹⁶ Vide Gunn, P. *Rodoviarismo em São Paulo*, Relatório de Pesquisa FINEP, FAU-USP, São Paulo, 1984.

¹⁷ Vide Vianna Filho, L. *Petroquímica e Industrialização na Bahia 1967-1971*, Senado Federal, Brasília, 1984.

¹⁸ Vide Lima, M. *Petróleo, Energia Elétrica, Siderurgia: a Luta para Emancipação*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1975 e Almeida, R. *Rômulo: Voltado para o Futuro* BNB/ASEB, Fortaleza, 1986.

¹⁹ Vide Beltrão, H. *A Revolução Silenciosa*, *Quem é Quem Visão*, 1967.

²⁰ Vide Gunn, P. *Liberalismo Estatal e a Persistência de Diferenciação Espacial do Território Brasileiro*, texto apresentado ao Seminário "Repensando o Brasil Pós-Anos 80" NERU/ANPUR, São Paulo, 1990

²¹ O projeto original do pólo paulista formulado em 1965 previa uma associação do capital privado paulista - a Refinaria União e a multinacional Gulf Oil Corporation, mas o projeto alterou-se com a saída da Gulf Oil e sua substituição pela Phillips Petroleum. O contorno eventual do projeto ocorre quando a Refinaria União é vendida à Petrobrás e a duplicação de produção de eteno de 186 para 300 mil toneladas foi efetuada em 1972. Vide Cunha, P. "Um Setor que utiliza o Petróleo e está otimista, Brasil em Exame, *Rev. Exame*, Ed. Abril, São Paulo, março/1980, pp. 119-123.

²² Vide Suarez, M. A. *Petroquímica e Tecnoburocracia*, Ed. Hucitec, São Paulo, 1986.

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

processo de industrialização, descrito pelo conceito de “tripé” de Evens para o Brasil²³ e pelo de “industrialização estatal” latino-americana, sugerido por Fitzgerald²⁴.

No fim dos anos 80 o Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil²⁵, segundo dados do Banco Central, chegou a alcançar a cifra de US\$ 303.5 bilhões, equivalente a US\$ 2.000 per capita em 1989. Com este resultado o país colocou-se como o nono país de maior economia no mundo, mas alcançou o lugar de número 74 na listagem de países, em termos da PNB per capita²⁶. A contribuição setorial ao PIB total do país em 1990, estimada pelo FIBGE, expressou o peso agora reduzido do setor agropecuário com 6,9% do total, comparado com a contribuição industrial de 34,5% do total²⁷.

Os anos oitenta revelaram um padrão de desempenho medíocre de acumulação, quando comparado com as cifras históricas do crescimento do PIB no Brasil. A taxa média anual do crescimento do PIB nos anos 1980-88 foi de +2.8% comparada com a taxa média anual de +8,67% nos anos setenta²⁸. Este desempenho médio encobre grandes variações ao longo dos anos oitenta, como pode ser observado no Gráfico 1. Em termos gerais a segunda metade da década foi melhor do que a primeira. Usando o indicador do produto real, a média do crescimento durante os anos do governo Sarney foi de 4.6% por ano, comparada com a média anual de 2,0% nos anos do governo Figueiredo. Mas o Gráfico 1 indica que os anos de 1981, 1983 e 1990 foram anos de recessão profunda particularmente para a indústria de transformação. A recuperação da economia, depois de 1983, chegou ao auge com o Plano Funaro, em 1986, e a indústria de transformação também foi favorecida com os efeitos do Plano Verão, em 1989²⁹.

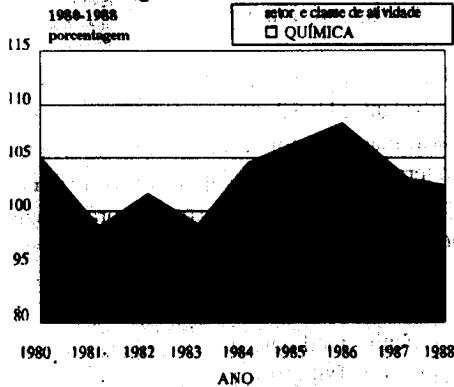
Apesar destes momentos de crescimento os anos oitenta foram anos “sem fôlego” no lado dos investimentos. Entre 1980-1988 o crescimento global do produto industrial foi de 23,1%, com uma taxa média anual de 1,48%. Na relação entre o PIB e a taxa de investimento, nestes anos, a taxa média de investimento entre 1980 e 1988 foi de 16,2%, significativamente abaixo de um padrão utilizado pelos economistas do FIBGE, que associam uma taxa de 20% p.a. de investimentos para uma expansão do PIB equivalente a 6,0% p.a.³⁰. Antonio Barros de Castro responsabiliza as difíceis condições do mercado interno brasileiro, nestes anos, por um desempenho de estagnação.

Os ramos industriais que aparecem como exceções a tendência cíclica geral, seguem dois tipos de lógica alternativa: a) ramos de atividade fortemente vinculados a políticas estatais específicas. Neste caso, a política energética do governo brasileiro, desde 1973, favoreceu inversões em ramos como extração de petróleo cujo produto expandiu-se 170,1% entre 1981 e 1988; b) ramos de atividade com uma componente importante vinculada aos mercados externos, exportações, como por exemplo o setor petroquímico brasileiro que alcançou 9,1% da produção física bruta em 1983, 7,96% em 1985 e 6,38% em 1989, segundo dados da Associação Brasileira de Indústria Petroquímica-ABIQUIM. A importância do “componente vinculado a mercados externos” pode ser vista nos Gráficos 5 e 6. No gráfico 5 a importância da produção para exportação cresce inversamente com melhoras relativas nas condições do mercado interno, isto é, os

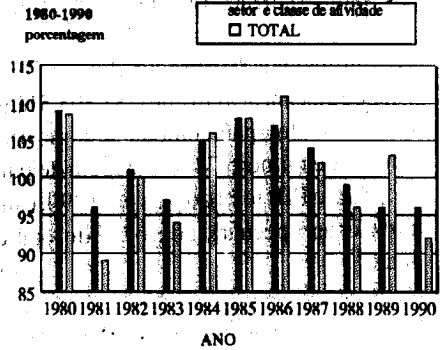
²⁹ Vide GM 8/4/90.

³⁰ Vide GM 20/4/89

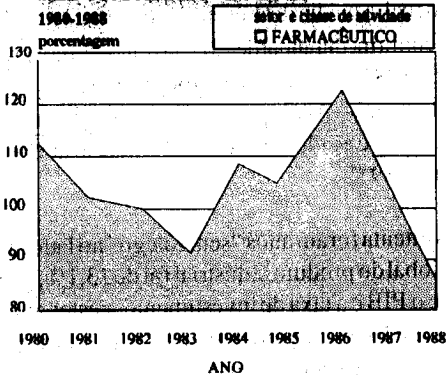
VARIÇÃO ANUAL (%) DO PIB SETOR QUÍMICO



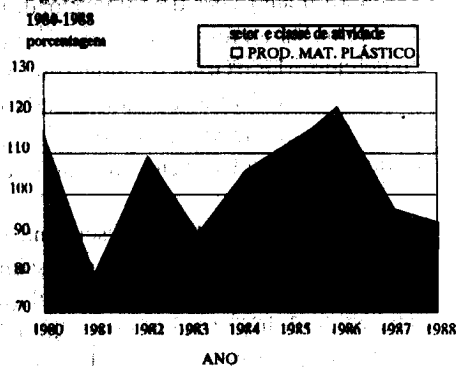
VARIÇÃO ANUAL (%) DO PIB TOTAL E IND. DE TRANSFORMAÇÃO



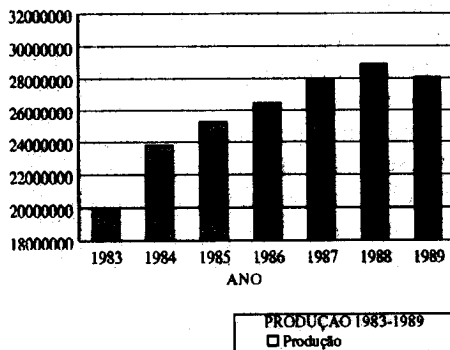
VARIÇÃO ANUAL (%) DO PIB SETOR FARMACÊUTICO



VARIÇÃO ANUAL (%) DO PIB PRODUTOS DE MATERIAL PLÁSTICO

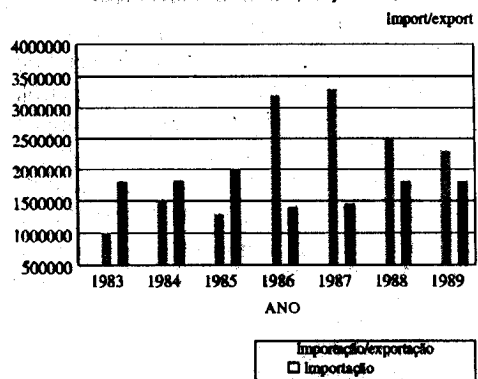


PRODUÇÃO 1989 EM TONELADAS (T)



DESEMPENHO GLOBAL DO SETOR PETROQUÍMICO BRASILEIRO

DADOS FÍSICOS DAS IMPORTAÇÕES 1983-89
DADOS FÍSICOS DAS EXPORTAÇÕES 1983-1989



condicionantes de consumo registrados nos anos entre o Plano Funaro e Plano Verão. Na prática, o argumento sobre a importância do componente exportador é um argumento expressivo somente em termos relativos a ramos de atividades com a presença virtualmente nula nos mercados externos. Neste debate a uma participação maior do que 5% de produção tende a ser utilizada como um indicador de um ramo “exportador”³¹. O que fica sugerido a uma válvula de regulação de consumo e realização de lucros, que condiciona investimentos e acumulação nos ramos relevantes. O corolário deste argumento, no novo discurso do BNDES que iniciou-se em meio ao governo Sarney, é a constatação do fim do período de “substituição das importações” e a necessidade de uma nova política de “integração concorrencial” nos mercados mundiais.³² Em ambos os casos o setor petroquímico destaca-se como um setor particularmente “atípico” que merece atenção.

Para ilustrar este argumento pode-se usar como pano de fundo o desempenho geral da produção física do setor petroquímico, desde 1983. Este desempenho foi expressivamente ascendente até 1988 quando se registrou uma inversão cíclica. A fase de ascensão do aumento de produção (Gráfico 6) foi apoiada, também, nos aumentos das importações num processo em que a prática de “substituição das importações” foi progressivamente atenuada (Gráfico 5), particularmente quando se iniciou a produção de novas unidades de produção e concomitantemente sua fase recessiva do mercado interno, a partir de 1989. A tese geral utilizada, a seguir, é que a forma institucional “tripé” do setor petroquímico iniciada no começo da década de setenta³³, chegou aos seus limites nesta fase ascendente da década de oitenta, quando as projeções de mercado foram contextualmente otimistas e quando a articulação interempresarial foi fortemente apoiada numa sistemática de planejamento do Estado e das empresas estatais. O desmoronamento desta prática pode ser visto no caráter das lutas empresariais, subseqüentes à publicação do Plano Nacional da Petroquímica, em 1988. No meio da recessão dos anos noventa, assistia-se também ao agravamento das contradições da relação público/privado das empresas estatais, com referência específica aos “sistemas” Petrobrás e Petroquisa, atingidos pelas exigências endógenas das políticas monetárias e cambiais e exógenas da recessão e da “instabilidade” dos preços no mercado mundial, agravadas também pela “instabilidade” de guerra no Oriente Médio. As exigências conjunturais do setor resvalam, a partir de 1990, na mudança de economia política do governo Collor com o neoliberalismo de privatização direcionando as lutas empresariais na procura de novas formas institucionais de atuação. Neste movimento, o novo discurso competente do BNDE, da inserção concorrencial no mercado mundial, em gestação desde 1987, encontra seu eixo enquanto a recessão provoca o elemento punitivo da necessidade de mudança.

3. A questão regional, na objetividade e subjetividade da divisão de trabalho

O caráter organizativo dos capitais, neste ramo de produção, sempre incluiu uma dimensão material de territorialidade, nos projetos constitutivos dos pólos e na localização das plantas produtoras, enquanto complexos vinculados em cadeias produtivas de várias gerações da divisão

³¹ Vide Barros de Castro GM 22/9/90.

³² Vide o Suplemento Especial *Rev. Senhor* 30/7/87.

³³ Vide Suarez, M.A. op.cit. 1986.

do trabalho petroquímico. Neste caso, o desempenho do setor petroquímico, com a implantação dos pólos de Camaçari na Bahia e Triunfo no Rio Grande do Sul, fez parte das maiores alterações nos padrões territoriais da economia ocorridos especialmente na segunda metade da década de setenta. Os dados indicados nas Tabelas 1 e 2 mostram a escala da mudança do ponto de vista de uso dos insumos energéticos do petróleo e da energia elétrica. O crescimento do consumo total de petróleo, nos anos 1973-1978, indicado na Tabela 1 foi particularmente expressivo no caso do óleo diesel utilizado na mecanização da agricultura no Centro-Oeste e no uso de óleo diesel e combustível no Nordeste.

TABELA 1
CONSUMO REGIONAL DE DERIVADOS DE PETRÓLEO
1973 - 1978 em 1000m³

derivados 1973	norte	nor- deste	sude- ste	centro- oeste	sul	Brasil	derivados 1978	norte	nor- deste	sude- ste	centro- oeste	sul	Brasil
Gasolina AeB	264	1722	8420	793	2720	13929	Gasolina AeB	306	1739	7360	965	2765	13125
óleo Diesel	500	1197	5305	571	2139	9712	óleo Diesel	587	2011	8421	1110	3552	15681
óleo Combust.	395	979	5702	112	1442	12630	óleo Combust.	674	2390	12976	242	2213	18495
G.L.P.	78	362	1960	105	499	2944	G.L.P.	99	489	2597	204	625	4014
outros	189	617	3860	217	505	5388	outros	197	1573	5749	219	601	8339
TOTAL 1973	1426	4877	29247	1798	7255	44603	TOTAL 1978	1863	8341	38703	2740	9756	59664

FONTE: IPEA "Realização do Gov. Geisel" Brasília, 1979 v. 1

TABELA 2
CONSUMO INDUSTRIAL DE ENERGIA ELÉTRICA (mwh)
EM ÁREAS SELECIONADAS DO BRASIL 1976 - 1986

Área	Consumo Total		Distribuição %		Taxa Cresc.
	1976	1986	1976	1986	Anual 76/86
Sergipe	117	501	0.3	0.5	15.65
Alagoas	316	550	0.7	0.5	5.70
Pernambuco	1128	2741	2.6	2.5	9.28
Bahia	2500	9551	5.8	8.2	14.34
Nordeste	4900	18577	11.2	17.2	14.26
Sudeste	32829	2407	75.7	67.0	8.24
Sul	4912	12013	11.1	11.1	9.35
BRASIL	43479	108067	100.0	100.0	9.53

FONTE: FIBGE Anuário Estatístico 1977, 1987.

Este aumento de consumo de óleo no Nordeste, desproporcional ao aumento de G.L.P. (gás de cozinha), sugere uma finalidade industrial. O aumento, também significativo, no Nordeste da categoria "outros" impõe a consideração que a categoria inclui o eteno, suprido pela Refinaria Landulfo Alves da Petrobrás ao novo Pólo de Camaçari, na época.

Internamente ao Nordeste, o consumo de energia elétrica para fins industriais, nos anos 1976-1986, indicado na Tabela 2, ressalta o contraste entre o desempenho industrial nos Estados de Pernambuco e Bahia. Enquanto a participação relativa de Pernambuco se mantém nestes anos, nota-se a expansão expressiva da Bahia. Lembra-se que o consumo total de energia elétrica na cidade de Salvador ultrapassou a de Recife pela primeira vez em 1974. Nas demais regiões estatísticas do país nota-se, também, o declínio relativo da região Sudeste, compatível com a tendência de descentralização industrial registrada na época, na qual a implantação dos pólos de Camaçari e Triunfo seria uma expressão concreta.

A queda relativa da posição do Sudeste, de três quartos a dois terços de consumo industrial nacional de energia elétrica, reforça a constatação de uma mudança territorial na distribuição do PIB nos anos recentes.

A peculiaridade regional entre o caráter territorialmente diferenciado dos capitais privados nacionais influi na expressão e representação dos interesses nas lutas empresariais vinculadas a um Estado engasgado na regulação dos conflitos entre estes interesses, dentro e fora dele, no mercado. Cada agrupamento regional de capitais possui uma peculiaridade no vínculo territorial com sua própria formação e as condições de uma divisão social do trabalho peculiar àquele território. Os grandes grupos petroquímicos na Bahia, o grupo Mariani-Bittencourt, o Banco Econômico liderado por Calmon de Sá possuem raízes oligárquicas oriundas de uma outra divisão social do trabalho nos territórios regionais no Brasil³⁴. O grupo do Itaú liderado por Olavo Setubal, possui raízes bancárias comparáveis com as da Bahia, mas no território paulista. Em todos os casos citados trata-se de uma metamorfose do capital bancário em capital industrial, que acrescenta uma nova definição tropical ao conceito de capital financeiro elaborado por Hilfriding³⁵. Em outros ramos regionais da divisão nacional de trabalho, outros vínculos com épocas anteriores apresentam-se. No sul, entre o empresariado agora envolvido no setor petroquímico encontra-se o ex-estancieiro Pratini de Moraes, oriundo de uma especificidade pecuarista do Rio Grande do Sul numa divisão de trabalho que antecede o milagre da soja. Outro caminho trilhado com bastante frequência na formação de capitais em todas as partes do país foi o das empreiteiras apoiadas nas obras civis de infra-estrutura dos governos locais e centrais. No caso da Bahia, a formação da empresa Norberto Odebrecht e, mais recentemente, a OAS, representam capitais oriundos da construção civil, com presença atual no setor petroquímico.

No caso da Plano Nacional da Petroquímica de 1987 o interesse nacional dos planejadores do CDI/SDI envolve a desmobilização dos investimentos nas plantas da alcoolquímica do grupo Itaúsa, em Pernambuco. A contrapartida, para este grupo "paulista", foi sua inclusão na expansão de Camaçari em parceria, na "casa dos baianos", com o grupo Odebrecht. Para os "baianos", a contrapartida seria a inclusão de Odebrecht junto com a Itaúsa na empresa "paulista" de Poliolefinas. Nesta época, a melhor expressão da aliança entre empresários "baianos" e "paulistas" é a presença do "baiano" Carlos Mariani Bittencourt na presidência

³⁴ Vide Gunn, P. O. *Significado do Sertão: Capítulos da Industrial na Industrialização na Bahia*, tese livre-docência, FAU-USP. São Paulo, 1990.

³⁵ Vide a especificidade da experiência alemã, isto é, bancos que iniciam a transição do setor agrícola para a indústria com um papel gerenciador do Estado em Carr, W A *History of Germany 1815- 1985*, Ed. Arnold, London, 3ed. 1987.

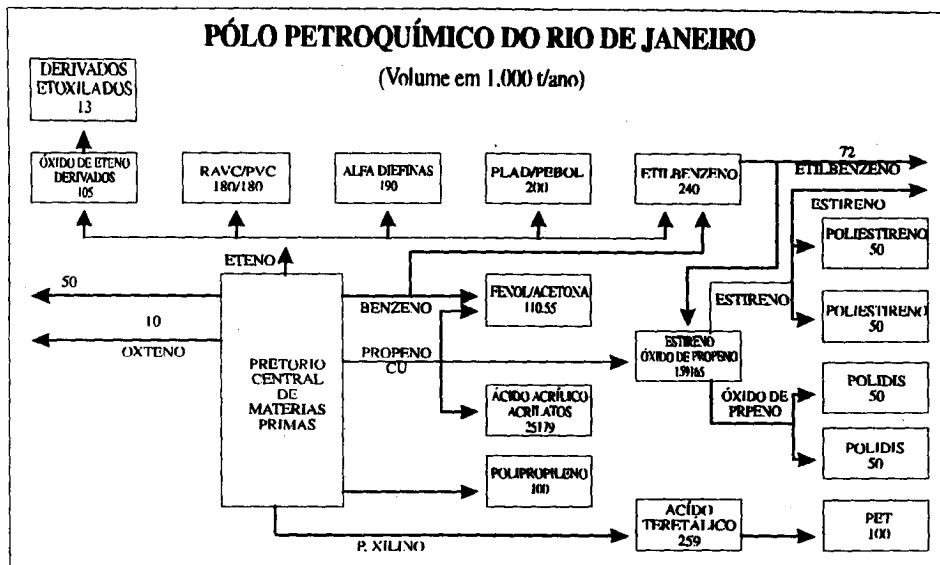
da ABIQUIM - uma presença física com localização em São Paulo. Na batalha sobre o PNP quando os "paulistas" reclamaram da sua exclusão no aumento de produção de eteno, o Poliolefinas, com o apoio explícito do ministro responsável, o "paulista" Cardoso Alves, consegue derrotar a oposição da Petrobrás e ganha permissão para uma nova planta em São Paulo. A nível político suprapartidário o governador "carioca" Moreira Franco entra em conflito direto com o "paulista" Cardoso Alves, desde que o caso Poliolefinas é visto como uma medida inviabilizadora do novo pólo no Rio. Paralelamente, em 1989 e 1990, o "carioca" Moreira Franco está em plena luta com o "gaúcho" Pedro Simon. Entre o PNP de 1987 e sua "revisão" em 1988, Simon consegue ampliar o espaço do pólo de Triunfo no PNP. Em 1989 e 1990, no caso do "bilhete de Sarney", os "gaúchos" conseguem a aprovação presidencial da expansão do pólo local. É neste projeto da expansão de Triunfo que acontece também a briga empresarial entre a empresa "gaúcha" Petroclor e a "paulista" Votorantim. Quem ganha esta briga na "casa dos gaúchos" é a empresa Petroclor. Ao mesmo tempo, na luta entre Moreira Franco e Pedro Simon, os "cariocas" mobilizam a sociedade civil local por via de entidades como a OAB e parte para lutas na justiça, ganhando uma série de liminares contra a expansão de Triunfo. Em outros corredores do poder, a briga entre o ministro "paulista" e as forças "cariocas" dentro de órgãos estatais como o BNDE (Márcio Fontes) e a própria Secretaria de Desenvolvimento Industrial, em 1990, eventualmente gera a demissão, por causados interesses do pólo de Itaguaí, do chefe titular da SDI, o "carioca" Ernesto Câmara (ref. 1990 030,032). Outras brigas envolvendo ministros do governo federal acontecem em 1990, no início do governo Collor, quando o novo presidente da empresa responsável pela Central de Matérias-Primas do pólo de Triunfo, a COPEsul, se demite alegando pressões do Ministro da Educação (!) Carlos Chiarelli, que se preocupa também com os cargos no COPEsul, onde são contemplados os interesses partidários do PFL "gaúcho". Interesses partidários também são evidentes em todas as batalhas de Moreira Franco para a implantação do pólo de Itaguaí. Mas, batalhas ganhas na justiça não ajudam a ganhar a guerra, quando a dura realidade da recessão dos anos de 1989-1991 inviabiliza as projeções otimistas do PNP sobre a expansão de demanda para produtos petroquímicos, num contexto mundial de sobreoferta exacerbada pela expansão das novas plantas, especialmente nas NICS.

Após março de 1990, outra causa para o atraso, talvez mortal, no processo de implantação do pólo de Itaguaí é a política de privatização de BNDE, consonante com a nova economia política neoliberal do governo Collor, para o setor petroquímico. O valor da Petroquisa, cujas operações nos diversos pólos é um alvo imediato de privatização (junto com a empresa PQU no pólo "paulista"), é estimado em torno de US\$ 4 bilhões. Desde que as empresas privadas nacionais conseguiram uma vitória, no sentido dos benefícios devidos a definição de "empresa nacional" na nova Constituição de 1988, o processo de privatização da Petroquisa exigirá dispêndios consideráveis por parte das empresas nacionais exatamente num momento de decréscimo do PNP, quando todos os recursos destas empresas privadas nacionais estavam sendo canalizados para a implantação do pólo de Itaguaí e para a expansão dos demais pólos. Curiosa foi a intervenção inicial do novo governador "carioca" e, ao mesmo tempo, "gaúcho" Leonel Brizola, ao contemporizar numa situação politicamente difícil para o processo de implantação do pólo "carioca". Aproveitando a briga sobre as dificuldades ambientais de implantação do pólo em Itaguaí, Brizola sugere a necessidade de um amplo debate, sem especificar prazos, sobre os méritos de localizações alternativas para o pólo, entre a possibilidade de Itaguaí e o Município

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

PÓLO PETROQUÍMICO DO RIO DE JANEIRO

(Volume em 1.000 t/ano)



A PARTICIPAÇÃO DA PETROQUISA

(Participação da Petroquisa no Patrimônio Líquido das suas associadas em 31/12/1989)

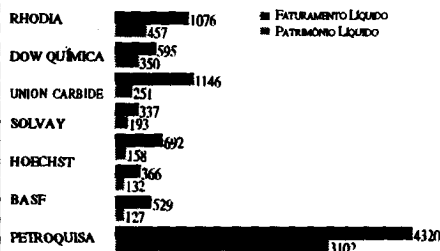
Empresa	Participação (US\$1.000.000)
Participações majoritárias (44%)	1.706.719
Alcalis	75.205
Copesul	644.203
Petroflex	396.117
PQU	591.194
Participações minoritárias (56%)	2.171.584
Acrinor	15.837
Alclor	14.083
CBE	10.538
CBP	10.899
Cinal	15.279
Ciquine	81.685
Copene	759.390
Coperbo	57.146
CPC	61.370
CQR	44.088
DETEN	39.331
EDN	74.792
FCC	16.747
Metanor	6.398
Nitriflex	74.201
Nitrocarbony	29.057
Nitroclor	20.807
Oxiten	61.454
Petrochoque	17.956
Petroquímica Triunfo	65.914
PetroRio	6.098
Polialden	20.805
Polibrasil	52.786
Poliderivados	8.926
Poliolefinas	82.243
Polipropileno	33.567
Polisul	50.445
Politeno	53.961
PPH	23.213
Pronor	143.264
Salgema	222.304
Total	3.878.303

Fonte: Petroquisa

* 44% do capital total de participação da Petroquisa nas associadas constituem participações majoritárias nelas; os 56% são participações minoritárias.

O DESEMPENHO DAS EMPRESAS*

(Em US\$ milhões)

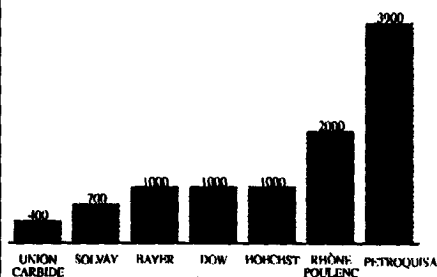


Fonte: PETROQUISA

* Em 31/12/89

** Faturamento do Sistema Petroquisa

AS CONCORRENTES DO SISTEMA PETROQUISA



IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

de Campos. Em outras palavras uma questão territorial é novamente recorrente como instrumento de uma disputa cujo contexto inter-regional é carregado de territorialidade.

Em cada caso citado, a história dos capitais privados "regionais" revela um amplo uso da "muleta do fundo público", mas também revela um vínculo político e econômico com a agremiação de interesses político - partidários dos capitais regionais, na divisão do trabalho local. Este vínculo parece, nos exemplos citados, como um pré-requisito para estas empresas ganharem sua projeção nacional.

Existem exceções no quadro territorial de interesses empresariais com bases econômicas locais. O caso de Pernambuco, onde a migração de capitais gerou grupos empresariais como João Santos, Ermírio de Moraes/Votorantim e Paes Mendonça, cujas raízes pernambucanas não implicam necessariamente uma base empresarial local forte. Existem ainda outras "regiões", como no Estado do Pará, onde um patronato local moderno ainda se encontra numa fase incipiente. Mas, em cada caso, é a objetividade da história da divisão social do trabalho local e sua inserção numa formação social nacional que antecede a subjetividade da representação dos interesses, nas lutas empresariais em qualquer conjuntura nacional específica.

FOZ DO IGUAÇU: ENSAIO SOBRE A FORMAÇÃO DE UM COMPLEXO TURÍSTICO-EXPORTADOR

Cassio Frederico Camargo Rolim*

Em trabalhos anteriores¹ já foi salientado que a rede urbana nacional presente no Estado do Paraná possui centros diretamente vinculados à grande economia urbano-industrial do país; é o caso da Região Metropolitana de Curitiba e outras cuja vinculação imediata ocorre com as atividades regionais ligadas à agropecuária, como é o caso de Londrina e Maringá. Foi dito também que Foz do Iguaçu não se enquadrava nessas categorias e mereceria um estudo especial. Procurar-se-á, agora, iniciar uma série de trabalhos para cobrir essa lacuna.

A cidade de Foz do Iguaçu apresentou um crescimento acelerado nos últimos 10/13 anos. O que era pouco mais que um simples vilarejo hoje aparece como um centro dinâmico com cerca de 150.000 habitantes e com uma infra-estrutura que poucas cidades do Brasil possuem. A explicação para isso é bastante simples: ali foi o palco da construção de uma das maiores obras de engenharia do mundo - a hidrelétrica de Itaipu. No entanto essa explicação é insuficiente para responder à seguinte questão: por que razão a cidade continuou crescendo mesmo após o quase término da obra?

Este texto é um ensaio interpretativo procurando estruturar algumas idéias para a formulação de uma resposta a essa questão. Nenhuma delas foi testada empiricamente e conseqüentemente deverão ser entendidas como um primeiro esforço de construção de uma hipótese de trabalho. A hipótese básica é a seguinte: a expansão inicial da cidade foi decorrência da construção de Itaipu, quando esse impulso começa a diminuir, outro acontecimento mantém a economia local, qual seja as exportações para o Paraguai; paralelamente o crescimento da infra-estrutura hoteleira permitiu uma expansão do turismo a níveis inimagináveis.

1. A construção de Itaipu

A história do impacto regional das grandes obras de engenharia no Brasil é mais ou menos semelhante: uma grande expansão até o auge da construção e depois um refluxo que acaba por tornar as economias regionais mais fracas do que no período anterior à obra, na medida em que as desorganiza. A imagem é a de uma onda que após a passagem praticamente não deixa resíduo. Isso aconteceu em Ilha Solteira, na Transamazônica e em várias outras obras espalhadas pelo país. Esperava-se que algo semelhante acontecesse com a construção de Itaipu², no entanto o que se verifica é algo bem diferente desse quadro.

* Doutor em Economia. Professor Titular da UFPR.

¹ ROLIM, Cassio. F.C. (1986) Alguns Aspectos Econômicos para uma Estratégia de Desenvolvimento Urbano no Estado do Paraná. *Revista Economia e Pesquisa*, Curitiba, 1 (1): 7-26.

_____. (1986) A População Brasileira: crescimento e distribuição espacial nas últimas décadas. *Revista Economia e Pesquisa*, Curitiba, 13(10): 13-42

_____. (1987) *Subsídios para a Elaboração do Programa de Investimentos na Região de Curitiba*. Curitiba, COMEC Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba.

² IPARDES (1977) *Estudo dos Efeitos Econômicos e Sociais da Hidrelétrica de Itaipu sobre a Região Oeste do Paraná*. Curitiba.

Por volta de 1973/1974, Foz do Iguaçu era pouco mais que uma pequena cidade, com os crônicos problemas de infra-estrutura urbana, poucas ruas asfaltadas e uma pequena infra-estrutura turística baseada em hotéis de categoria média (embora já existissem alguns para turismo de luxo). As comunicações eram difíceis, mas mesmo nessa época já existiam vôos regulares em aviões a jato e a base econômica da cidade já era o turismo. Era evidente que a cidade não teria condições de abrigar todos aqueles que direta ou indiretamente estariam envolvidos com a obra, dessa forma foram realizados grandes investimentos em infra-estrutura que acabaram por promover uma transformação radical na cidade. Em 1978/1979 quem a visitasse novamente pensaria estar em outro local. Foram feitas novas avenidas asfaltadas, surgiram novos bairros, foram melhoradas as telecomunicações, ampliado o aeroporto, enfim, em curto espaço de tempo a cidade recebeu uma quantidade de equipamentos que somente conseguiria ter, com recursos próprios, em algumas décadas. Essas obras foram realizadas basicamente com recursos provenientes do governo federal, por intermédio do PRODOPAR (Programa do Oeste Paranaense).

Paralelamente a esses investimentos públicos, também foram realizados muitos investimentos privados em especial na construção de hotéis, supermercados, lojas, lanchonetes, restaurantes, etc. O grande volume de gastos públicos gerava efeitos multiplicadores de tal magnitude que era praticamente impossível, por parte da iniciativa privada, investir sem ter garantido rapidamente o retorno desses investimentos. Assim a massa de salários da população diretamente empregada na obra e a correspondente ao volume das obras de infra-estrutura urbana estabeleceram as bases para a constituição de um mercado consumidor com proporções sequer sonhadas pelos moradores mais antigos da cidade.

A obra iniciada em 1975 teve o seu pico em termos de emprego entre 1977/1981. Durante o pico das obras quase 30 mil pessoas foram empregadas e cerca de 40 mil pessoas ocuparam os conjuntos habitacionais da Itaipu Binacional. Na medida em que começaram a diminuir as obras civis começaram as volumosas dispensas. A partir de 1985, com os trabalhos de montagem e da construção da casa de força, há uma certa retomada, porém nunca aos níveis anteriores; o auge dessa fase é atingido em 1987 e volta a cair. Em todo o período a maioria absoluta dos trabalhadores estava vinculada às empreiteiras. A participação de pessoas diretamente empregadas pela Itaipu Binacional começa a ser mais significativa apenas em períodos mais recentes. Provavelmente será em torno desses níveis que o emprego direto da Itaipu irá se manter. (Vide Tabela 1.)

TABELA 1
EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE PESSOAS VINCULADAS A IMPLANTAÇÃO DE ITAIPÚ
(AMBAS AS MARGENS)
PERÍODO 1974/1989

	TOTAL	ITAIPU		TOTAL	ITAIPU
74	1000	1000	82	18000	1200
75	1000	1200	83	13000	1200
76	14000	1200	84	10000	1200
77	24000	1200	85	11000	1200
78	32000	1200	86	13000	2700
79	27000	1200	87	17000	3000
80	24500	1200	88	16000	4500
81	27000	1200	89	15000	5000

Fonte de Dados Brutos: ITAIPU BINACIONAL, RELATÓRIO ANUAL 1989.

TABELA 2
POPULAÇÃO RESIDENTE NOS CONJUNTOS HABITACIONAIS
EVOLUÇÃO 1978/1989

	TOTAL	OBRAS CIVIS	MONTAGEM	ITAIPU	OUTROS
78	29000	14000	4900	—	200
79	35000	28000	5100	—	350
80	35000	30000	5500	—	500
81	40000	34000	5800	900	350
82	37000	28000	6000	1200	300
83	31000	23000	8000	4100	900
84	30000	14000	10000	5100	1200
85	33000	18500	11000	6000	1500
86	34000	15000	11500	6500	1500
87	34500	15000	10000	6500	2000
88	35000	12000	12800	7000	2300
89	33000	10000	11900	6500	4800

Fonte de Dados Brutos : ITAIPU BINACIONAL. RELATÓRIO ANUAL 1989.

Não obstante as alterações no volume de mão-de-obra, a população residente nos conjuntos habitacionais da Itaipu Binacional manteve-se relativamente estável em torno dos 3.5000 habitantes. No entanto a vinculação dos seus moradores acompanhou, obviamente, o ritmo das obras. (Vide Tabela 2.)

Os vinculados às obras civis, em queda desde 1981, são superados pela primeira vez em 1988 pelos vinculados à montagem. A partir de 1982 cresce rapidamente o número de vinculados diretamente a Itaipu e também a outros. Este último grupo provavelmente é composto por pessoas que foram dispensadas mas receberam autorização para permanecer na casa.

O reflexo da obra sobre Foz do Iguaçu pode ser ilustrado com a evolução real do seu valor adicionado. Até 1980 foi o período do auge da expansão. Segue-se uma forte redução até 1984 e a partir de então a retomada do crescimento superando, já em 1986, os níveis de 1980. Esse crescimento foi essencialmente devido à expansão das atividades ligadas ao comércio. A queda do valor adicionado das atividades primárias em 1983 deve-se ao desmembramento do município (criação de Santa Terezinha do Iguaçu) e a perda de grande parte da área agrícola restante devido à formação do lago³.

Durante esse período a cidade foi acentuando seu caráter de centro de serviços especializados. Embora não seja possível com os dados de valor adicionado aferirem-se as transformações qualitativas nesse processo, eles apontam o crescimento e atual predomínio quase absoluto das atividades comerciais. (Vide Tabela 3.)

³ SECRETARIA DA FAZENDA DO PARANÁ. Estatística. Econômico - Financeira.

TABELA 3
FOZ DO IGUAÇU
ESTRUTURA DO VALOR ADICIONADO REAL

	PRIMÁRIO	INDÚSTRIA	COMÉRCIO
1976	31.79	28.86	39.54
1981	15.08	9.53	75.39
1983	4.72	11.20	84.07
1986	4.44	8.15	87.42
1988	3.55	7.83	88.63

Fonte de Dados Brutos: SECRETARIA DA FAZENDA DO PARANÁ

O dinamismo da área fica mais evidente quando o índice de crescimento real do valor adicionado é comparado com o índice equivalente do PIB brasileiro. Os movimentos, nas suas linhas gerais, são semelhantes, no entanto as taxas apontam a grande intensidade com que eles ocorrem em Foz do Iguaçu. (Vide Gráfico 1.)

Todo esse impulso diminui com o cumprimento do cronograma da obra, mas não chega à total estagnação devido aos fatores que serão vistos a seguir.

2. O comércio com o Paraguai

O comércio de abastecimento: as exportações brasileiras

O comércio com o Paraguai é um elemento muito importante para a explicação do fenômeno Foz do Iguaçu. Iniciou antes da construção da ponte sobre o rio Paraná, com uma ou duas "tiendas", que vendiam produtos do mercado internacional, sobretudo tecidos, bebidas, etc. Nessa época a cidade paraguaia Presidente Stroessner (hoje Cidade de Leste), era pouco mais que um amontoado de casas. A região entre Stroessner e Assunção era um grande vazio, uma vez que a orientação do crescimento paraguaio se fazia seguindo a ferrovia, em a direção à Argentina (Posadas), maior parceiro comercial do país até o início dos anos setenta.

Com a ponte o comércio foi intensificado e serviu, também, como um elemento adicional para intensificar o turismo, que por sua vez foi um incentivo adicional para a instalação de novas "tiendas" e o conseqüente crescimento de Presidente Stroessner. Porém o grande impulso para esse comércio também foi Itaipu. A movimentação da obra, o afluxo de pessoas, a massa de salários pagos, tudo isso acelerou aquele comércio de produtos internacionais multiplicando várias vezes as dimensões do negócio. Paralelamente iniciava-se um outro tipo de atividade comercial, representado pelas exportadoras brasileiras, que atendia às necessidades de abastecimento da população paraguaia instalada em Stroessner. Esse comércio estava destinado a ter um grande papel no total das relações comerciais entre os dois países.

Itaipu foi apenas mais uma grande obra para a economia brasileira, e o seu impacto macroeconômico foi obscurecido por outras grandes obras como os metrô, as usinas nucleares, Carajás, etc. No entanto, para a economia paraguaia, o impacto macroeconômico foi fantástico, implicando

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

fabuloso aumento do nível de renda. As altas taxas de crescimento dos principais setores do PIB paraguaio na segunda metade dos anos setenta e início dos oitenta são bastante ilustrativas a esse respeito. Vide a Tabela 4. O setor de construção passou de cerca de 3,6% do PIB em 1976 para 6,0% em 1985. Esse aumento da renda propiciou uma ampliação do mercado paraguaio, ilustrado na Tabela 6, que beneficiou aquelas exportadoras localizadas em Foz, agora dimensionadas para abastecer um país e não apenas uma cidade.

TABELA 4
PARAGUAI
TAXA DE CRESCIMENTO REAL DE ALGUNS SETORES DO PIB

SETOR	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85
AGROPEC.	3.9	6.6	5.0	6.6	8.5	10.1	0.4	(2.4)	5.9	4.6
INDUSTR.	5.4	17.4	11.6	9.9	13.3	4.3	(3.7)	(4.2)	4.5	5.0
CONSTRU.	18.1	31.1	32.0	30.0	26.0	16.7	(6.0)	(5.7)	(2.4)	(1.0)
COM.FIN.	10.1	12.0	14.3	12.5	10.5	8.4	(2.2)	(3.1)	1.8	4.7

Fonte: BANCO CENTRAL DO PARAGUAI. CONTAS NACIONAIS 1976/1985 n. 22.

TABELA 5
PERCENTUAL DAS IMPORTAÇÕES PARAGUAIAS

	1970	1975	1980	1985	1986
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
ARGENTINA	18.5	18.6	20.6	5.9	13.7
BRASIL	3.2	20.8	27.2	36.1	31.6

Fonte de Dados Bruto: BANCO CENTRAL DO PARAGUAI. BOLETIM ESTATÍSTICO n. 343, fev. 1987.

Por outro lado, Stroessner passou por um crescimento tão vertiginoso quanto Foz, não apenas devido aos investimentos públicos, mas principalmente devido aos investimentos privados. Foi decisão do governo paraguaio incentivar a ocupação da área para aproveitar ao máximo o impacto de Itaipu⁴. Ocorreu o mesmo ritmo febril de construções, ampliação e diversificação das atividades comerciais, melhorias na infra-estrutura urbana, etc. Rapidamente ela tornou-se uma das cidades mais importantes do país ocasionando inclusive uma alteração espacial na economia paraguaia, pois agora o dinamismo está no entorno da rodovia Assunção-Stroessner. Além disso, o Brasil torna-se o maior parceiro comercial do Paraguai desbancando a Argentina. Essa parceria é importante principalmente no que se refere ao abastecimento do país como um todo, no entanto também há o comércio turístico, particularmente ativo em Foz do Iguaçu. (Vide Tabela 5.)

⁴ IPARDES (1977). Op.cit.

O comércio turístico: as importações brasileiras

O comércio em áreas fronteiriças está sempre relacionado com o encanto da disponibilidade de produtos estrangeiros a preços baixos e com algum grau de contrabando. Trata-se de um comércio que sempre se beneficia de alguma distorção decorrente de situações conjunturais. Ora é a taxa de câmbio favorável a um dos países, ora é alguma legislação impedindo algum tipo de comercialização, etc. Nesse particular Foz não é nenhuma exceção. Como já foi mencionado, esse comércio foi crescendo com as obras e com a melhoria da infra-estrutura turística que permitiu o recebimento de um número muito mais elevado de visitantes. O crescimento foi tão rápido que, obviamente, a maneira de comercializar também teve de sofrer transformações.

Em primeiro lugar a estrutura da comercialização passou por transformações profundas. Inicialmente eram pequenos comerciantes, cada um com a sua loja e que em alguns casos eram os próprios responsáveis pelas importações. No entanto, com a expansão, o volume de mercadorias importadas era tal que acabou passando para o controle de grandes atacadistas, os quais, por sua vez, redistribuíam as mercadorias aos pequenos lojistas, agora em número bastante elevado. Esses pequenos lojistas em grande parte eram e ainda são descendentes de árabes e orientais. Por outro lado parte dessa comercialização também é feita nas ruas e na frente das lojas por vendedores ambulantes, na sua esmagadora maioria paraguaios. Paralelamente, surgem grandes lojas, que conseguem fazer importação direta e que praticamente são as únicas a terem alguma independência frente aos atacadistas.

Sintetizando, pode-se dizer que a estrutura de comercialização está baseada nos grandes importadores, que redistribuem as mercadorias aos pequenos lojistas e aos vendedores ambulantes e nas grandes lojas, que executam diretamente a maioria das suas importações. Um outro movimento recente é a ampliação do número de pequenas firmas importadoras (geralmente 5 a 6 produtos) favorecidas por um período recente de expansão.

Uma outra característica desse comércio é a sua dependência com relação às cotações do dólar no mercado paralelo nas praças financeiras do Brasil. Por outro lado as próprias cotações da moeda paraguaia, o guarany, em relação ao cruzeiro estão vinculadas ao dólar paralelo, criando uma complexa trama de circulação monetária que será vista a seguir.

As mercadorias têm seus preços cotados em dólar. Os turistas brasileiros fazem suas compras em cruzeiros com o câmbio paralelo do dia, pagando em papel moeda ou com cheques de bancos brasileiros. Esses cheques têm de ser liquidados no menor tempo possível em Foz do Iguaçu, para evitar as perdas com eventuais alterações no câmbio. Esses cruzeiros têm de ser rapidamente convertidos em dólar para a reposição das mercadorias vendidas. Tanto faz comprar esses dólares no mercado paralelo brasileiro ou no mercado paraguaio, porque a taxa de câmbio é determinada pelo mercado paralelo brasileiro. Por outro lado esse mercado de moedas é afetado pelo comércio regular, pois as exportações brasileiras para o Paraguai são feitas em cruzeiros e, dessa forma, também vai existir uma demanda por cruzeiros de parte dos paraguaios para liquidar os seus compromissos. No entanto muitas vezes esses pagamentos são feitos em guaranys. Dessa forma pode ocorrer que no final do dia um comerciante brasileiro esteja repleto de guaranys e um

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

comerciante paraguaio repleto de cruzeiros. Ambos irão zerar suas posições a uma taxa de câmbio que dependerá da taxa do mercado paralelo brasileiro e do volume diário das transações regulares entre os dois países.

Esse mecanismo financeiro tem certas implicações para a economia da região. Em primeiro lugar, evidencia o altíssimo grau de risco com que trabalham os comerciantes no lado paraguaio. A margem de lucro com que operam baseia-se no volume de vendas, e assim basta uma queda no volume de vendas e/ou uma elevação da taxa de câmbio para que surja a possibilidade concreta de operarem com prejuízos. Por outro lado implica a existência de um volume imenso de circulação monetária em Foz e de uma rede de agências financeiras a altura desse movimento. Finalmente, e mais importante, realça o grau de complexidade que atingiram as relações de interdependência econômica na área.

Quando se considera o tipo e a qualidade dos produtos adquiridos pelos turistas, fica-se com a sensação de que na realidade o que os leva até a cidade é um sonho: o sonho de adquirir produtos do mercado internacional com os parcos rendimentos do consumidor brasileiro, não interessa se esse produto é de pior qualidade que os produtos brasileiros ou até mesmo se ele é falso, o importante é ter a ilusão do consumo. Essa é a grande atração do lugar, as cataratas têm uma importância menor nessa história.

3. O comércio com a Argentina

Aparentemente a Argentina foi quem menos aproveitou toda essa movimentação. No início da obra, a cidade fronteira de Puerto Iguazú era talvez a mais bem equipada da área, o comércio turístico era movimentado e de excelente qualidade, não obstante as dificuldades de acesso, pois naquela época ainda não existia a ponte entre o Brasil e a Argentina. Atualmente a cidade parece que está menor do que naquela época. Muitas lojas fechadas, construções abandonadas, um clima, enfim, bem diferente do predominante no resto da região.

Não se têm claras as razões desse quadro. As hipóteses apontam para as dificuldades pelas quais a nação argentina passou, pelo fato de que as concentrações populacionais só vão existir depois de 300 a 400 quilômetros de distância, a existência de outras regiões em melhores condições de receber investimentos, etc. Esse é um tema que merece um estudo especial.

Por enquanto fica a idéia de que também há uma interdependência econômica de caráter essencialmente turístico, com uma parcela da responsabilidade pelo complexo turístico-comercial que se desenvolveu na região das três fronteiras.

4. O período recente

O tripé Itaípu, comércio com o Paraguai e turismo de massa continua a ser o fator determinante da dinâmica local. No entanto a articulação entre esses elementos refletiu, em períodos recentes (1989/1991), novos fatos como será destacado a seguir.

Em primeiro lugar, o dinamismo maior parece estar no lado paraguaio. Foz do Iguaçu está apresentando um ritmo menor de atividades, enquanto o lado argentino passa por uma débil reativação.

O processo de dispensa de mão-de-obra pelas empreiteiras da Itaipu Binacional está praticamente concluído. Assim sendo encontram-se sem trabalho há vários meses centenas de barrageiros, na expectativa do início de novas obras pelo país afora. Como a interrupção desses projetos já dura algum tempo, calcula-se, extra-oficialmente, que cerca de 300 mil barrageiros encontram-se nessa situação em todo o país. Esse contingente, que no período áureo da construção de barragens no Brasil movimentava-se por todo o país, hoje encontra-se disperso e, em alguns casos, concentrado próximo das áreas de construção da última barragem. Esse é o caso em Foz do Iguaçu.

Evidentemente nem todos permaneceram em Foz, no entanto, os que o fizeram são em número elevado. As razões para essa permanência, apesar de ainda não serem muito claras, podem ser intuitas a partir de algumas evidências. Os trabalhadores puderam permanecer nas casas das vilas residenciais (Vila C), havendo a possibilidade, concreta, de as adquirirem a preços reduzidos e com financiamento a longo prazo. Essa é uma das razões do grande número de Outros ocupando os conjuntos residenciais como visto na Tabela 2. Por outro lado, a cidade, pelas suas dimensões, é a que apresenta as maiores oportunidades de emprego na região e também uma infraestrutura de atendimento social (escolas, atendimento médico, etc.) que se não chega a ser excelente é superior à média nacional. Aliando-se a isso as restrições no mercado de trabalho que ocorrem em todo o país, pode-se encontrar uma das pistas para a permanência desse contingente. Em outras palavras, esse contingente embora tenha perdido renda monetária ainda consegue em Foz do Iguaçu manter uma renda real mais elevada que em outras partes do país.

Essa permanência tem também outras implicações para a cidade. Até então a administração e manutenção das vilas residenciais era feita pela Itaipu Binacional. Elas estão em processo de transferência para a prefeitura, em especial a Vila C. Acontece que essa vila foi localizada para atender aos interesses da obra e está muito distante do centro, havendo mesmo uma grande interrupção da mancha urbana. Os custos para a integração desse vasto segmento, maior mesmo que muitas cidades brasileiras, são imensos e certamente a prefeitura municipal não conseguirá cobri-los. A alternativa, que seria o governo estadual fornecer os recursos necessários, parece fora de cogitação no momento atual.

Assim sendo, já podem ser apontados dois fatores para a redução das atividades econômicas em Foz: o fim da obra e também a redução do ritmo de construção da infra-estrutura da cidade.

Por outro lado, especialmente no ano de 1990, houve uma drástica redução do nível das exportações para o Paraguai, decorrente da política cambial do governo brasileiro a partir do Plano Collor. Com a manutenção da taxa de câmbio os produtos brasileiros ficaram mais caros e os importadores paraguaios começaram a comprar de outros fornecedores, inclusive, da Argentina. A rigor essas dificuldades já vinham de algum tempo em decorrência da proibição das exportações em cruzados no governo Sarney, mantidas com o Plano Collor. As exportações em cruzados aproveitavam-se do ágio entre o câmbio oficial e o paralelo. Quando esse ágio diminuiu, as exportadoras brasileiras contornaram as dificuldades abrindo firmas comerciais comuns e vendendo para os comerciantes paraguaios como se eles fossem consumidores brasileiros. O que é acrescentado como o pagamento do ICMS e do IPI é compensado pelo reduzido ágio no mercado paralelo de câmbio. A única diferença para as exportadoras é que agora elas trabalham com a nota fiscal interna além da nota de exportação. Essas alterações, aliadas à

diminuição do ritmo de crescimento da economia paraguaia, prejudicaram o volume das exportações não conseguindo manter o dinamismo anterior. Isso uma vez mais ilustra o fato de que o comércio em regiões de fronteira está sempre condicionado por distorções ditadas pela conjuntura.

A contrapartida dessa política cambial foi o barateamento dos produtos vendidos no Paraguai (entenda-se a ex-Porto Stroessner e atual Cidade de Leste). Tal fato propiciou uma verdadeira avalanche de turistas e principalmente de “muambeiros” ou “sacoleiros”. Estes últimos são pessoas que compram mercadorias no Paraguai para revendê-las no Brasil. Como a atividade exige um investimento reduzido é exatamente nos momentos de crise no mercado de trabalho que ela tende a aumentar, pois o capital inicial vem muitas vezes das indenizações recebidas com a demissão. Esse comércio utiliza a infra-estrutura do turismo de massa e foi um dos elementos que manteve ativado o setor nesse período. A atividade é tão rentável que está organizada até mesmo em regiões muito distantes de Foz. Existe, por exemplo, um grupo que regularmente sai de Fortaleza, vai a Belém e, através da Belém-Brasília, dirige-se a Foz, o que totaliza mais de 4.000 quilômetros. Um percurso que equivale a quase o dobro do maior percurso europeu Paris-Moscou !

Em 1990 a margem de lucro entre os comerciantes paraguaios alcançou níveis fantásticos em decorrência dessas circunstâncias. Isso explica o maior dinamismo verificado em Cidade de Leste, mas também explica a manutenção, ainda que em níveis reduzidos, de um elemento de ativação de Foz do Iguaçu. Ocorre que grande parte desses lucros são reaplicados em Foz do Iguaçu, especialmente no mercado imobiliário e também no comércio.

Assim sendo, a explicação do ritmo das atividades econômicas em Foz do Iguaçu, neste início de 1991, continua sendo dada pelo comportamento do seu tripé básico. Uma redução decorrente do término da obra e da queda nas exportações para o Paraguai, contrabalançada pela ativação decorrente do setor de turismo de massa, aí entendidas a utilização da sua infra-estrutura e a reaplicação dos lucros no lado brasileiro.

Hoje em dia Foz do Iguaçu encontra-se em uma situação completamente diferente daquela existente na primeira metade dos anos setenta. Ela é o centro de uma complexa economia turístico-exportadora que se desenvolveu na região das três fronteiras em decorrência da construção de Itaipu. Essa economia possui como elementos estruturantes : o turismo, o comércio exportador para o Paraguai, a Itaipu Binacional. O comércio argentino ainda é apenas um elemento potencial.

A inter-relação entre esses elementos já foi esboçada acima, no entanto há ainda um outro aspecto, praticamente não estudado, cujo impacto é uma incógnita na análise da região, mas que certamente contribuiu para o aumento da sua renda monetária. Trata-se da evolução das relações de trabalho.

Até meados dos anos oitenta, a força de trabalho era pouco organizada na região, sendo que no lado paraguaio não existia nenhuma organização, caracterizando-se por uma superexploração com jornadas superiores a 12 horas e sem nenhum tipo de proteção ou direito trabalhista.

Com a evolução da obra organizou-se um sindicato dos trabalhadores brasileiros que ajudou a criar um sindicato no lado paraguaio. Esse sindicato foi logo reprimido pelo governo paraguaio, tendo ocorrido inclusive algumas mortes durante os conflitos. As inquietações entre os operários brasileiros nas articulações de solidariedade aos paraguaios fizeram com que o governo brasileiro pressionasse o paraguaio no sentido de permitir uma certa organização dos trabalhadores. O que acabou ocorrendo.

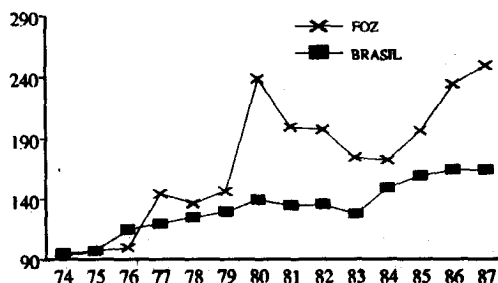
A partir desse início, decorrente da própria obra, começa a ser fortalecido e intensificado um movimento de organização dos trabalhadores paraguaios estendendo-se agora para as demais categorias e não apenas os barrageiros. Essa organização e o clima de desespero motivado pela péssimas condições de trabalho resultaram em sérios conflitos que culminaram com o atendimento das reivindicações básicas, que consistiam na adoção dos mesmos direitos trabalhistas existentes na legislação brasileira, ou seja, carteira assinada, 8 horas de trabalho, etc. etc.

Seria um exercício de futurologia prever o que será essa região nas próximas décadas, no entanto alguns dados são pelo menos inquietantes. A economia da região das três fronteiras está de tal forma aparelhada em termos de infra-estrutura física, comunicações, rede bancária, serviços especializados, etc. que possui um grau de flexibilidade muito grande para transformar-se e receber uma gama imensa de novas atividades econômicas. Essas condições são raras no interior do continente sul-americano e a colocam, em termos funcionais, muito mais próxima do centro da economia brasileira. Por outro lado está perto de terras agrícolas de excepcional qualidade, e pelo lado brasileiro, com a possibilidade de vir a integrar-se a uma região dinâmica que pratica uma agricultura moderna, cujo centro é Cascavel. Além disso, tem junto a si uma grande fonte de energia que, uma vez encontradas novas fontes de abastecimento energético para o núcleo industrial do Brasil, poderá ficar disponível.

Também há um movimento crescente entre as províncias setentrionais da Argentina no sentido de diminuir o que é considerado uma excessiva dependência de Buenos Aires, buscando maior integração com esta parte do Brasil: é a construção do Norte Grande.

Tudo isso coloca como possibilidade bastante concreta o fortalecimento da integração econômica dos três países e o surgimento de uma grande concentração populacional no interior de um continente cuja ocupação historicamente tem sido primordialmente litorânea.

GRÁFICO 1
EVOLUÇÃO DO PIB E DO VALOR ADICIONADO



IMPACTOS SOBRE MERCADO DE TRABALHO E INFRA-ESTRUTURA DA IMPLANTAÇÃO DE USINA TERMOELÉTRICA NA REGIÃO DE CAMPINAS-SP *

Luiz Ablas **

Carlos Roberto Azzoni ***

Antonio Evaldo Comune ****

Este texto considera os efeitos da instalação de uma usina termoeletrica no Estado de São Paulo, na cidade de Paulínia, região de Campinas, situada a 120 quilômetros da cidade de São Paulo. A usina, denominada UTE-PAULÍNIA, é constituída por duas unidades com capacidade de 350 mW cada uma, ocupará uma área de 50 hectares e demandará uma área total de 174 hectares. O interesse na escolha dessa área está na utilização dos resíduos do refino de petróleo gerados por uma grande refinaria existente na área e que atualmente não são aproveitados. Sua construção deverá estender-se por 51 meses para completar as duas unidades. Durante a construção estarão envolvidos cerca de 5 mil trabalhadores, e na fase de operação da usina trabalharão cerca de 200 pessoas. Duas alternativas tecnológicas estão em consideração: dessulfurização por torre úmida e por torre seca. No primeiro caso, o investimento total será de US\$ 997 milhões e, no segundo caso, de US\$ 1.026 milhões. O projeto deverá ser desenvolvido pela Companhia Energética de São Paulo-CESP, empresa pertencente ao governo estadual.¹

A realização do projeto levantou dúvidas quanto aos aspectos ambientais envolvidos. Os estudos inicialmente desenvolvidos pela CESP não atenderam aos interesses de entidades organizadas das comunidades atingidas, que reagiram, questionando os estudos realizados e apontando novos aspectos a serem considerados. Em consequência, novos estudos foram desenvolvidos, complementando e aprofundando em diversos tópicos as análises inicialmente preparadas². Dois dos aspectos selecionados para serem detalhados compõem justamente o tema abordado no presente artigo, qual seja, a análise dos impactos da UTE-PAULÍNIA no mercado de trabalho e na infra-estrutura regional.

A argumentação dos grupos contrários à implantação da usina era o seu provável efeito sobre a infra-estrutura instalada na área (rodovias, energia, habitações, etc.), na expectativa de que o comprometimento da oferta desses bens poderia condicionar a qualidade de vida na região. Além deste aspecto, argumentava-se que o empreendimento motivaria um significativo crescimento demográfico, pela atração de imigrantes, e um desbalanceamento do mercado de trabalho na região. Esses dois últimos tópicos são o objeto deste estudo.

* Este texto está baseado em trabalho mais amplo dos autores, elaborado para a Cia. Energética de São Paulo-CESP. Colaborou no trabalho original Maria Dolores M. Diaz. As opiniões aqui expressas são de responsabilidade única e exclusiva dos autores, não representando a posição da CESP.

** Professor Titular, Departamento de Economia, Universidade de São Paulo.

*** Professor Associado, Departamento de Economia, Universidade de São Paulo.

**** Professor Assistente, Departamento de Economia, Universidade de São Paulo.

¹Para maiores detalhes, consultar Companhia Energética de São Paulo - CESP, 1989, sendo relevantes as três referências citadas na bibliografia.

² Ver EPSTEIN, 1989.

Este estudo considera como área de influência da UTE o espaço assim definido pelos estudos referentes aos impactos físicos e ambientais do empreendimento. Esses consideraram como área de influência da UTE-PAULÍNIA um conjunto de 18 municípios, pertencentes à Região Administrativa de Campinas (TERRA - Planejamento e Projetos, 1989, Capítulo VII, Vol II). Em 1990 esse conjunto de cidades apresentava uma população de 2.272.752 pessoas; entre 1970 e 1980 houve na região um incremento de 678.076 habitantes, 66% dos quais devidos a imigração; a taxa de urbanização na região é de 94,24%.

1. Efeitos multiplicadores do investimento na região

Na alternativa tecnológica "torre úmida" haverá compra de equipamentos no montante de US\$ 482.319 milhões e gastos com mão-de-obra para a instalação de US\$ 402.811 milhões. Na alternativa "torre seca" os gastos em equipamentos montam a US\$ 485.566 milhões e os gastos com mão-de-obra atingem US\$ 429.526 milhões³. Os gastos com equipamentos serão efetuados em 13 setores da estrutura produtiva nacional; quanto aos gastos com mão-de-obra, na suposição de que os trabalhadores consumirão todo o seu salário, os mesmos foram alocados por 37 setores da estrutura produtiva nacional, a partir de coeficientes de consumo apresentados em outro estudo⁴.

Na fase de funcionamento da usina, haverá gastos com operação e manutenção da ordem de US\$ 26,7 milhões por ano, sendo que os gastos com insumos (US\$ 24,8 mil) são realizados em apenas quatro setores, ficando os gastos em consumo distribuídos pelos mesmos 37 setores considerados na análise da implantação.

Cálculo dos impactos

Para avaliar o impacto dos gastos acima descritos na economia da região, utilizou-se um modelo de multiplicadores multisetoriais já existente e desenvolvido para o Estado de São Paulo⁵. Nesse modelo, cuja representação diagramática é apresentada em anexo, os efeitos iniciais da instalação de uma nova atividade na região são de dois tipos: devidos à instalação e devidos ao funcionamento futuro. O primeiro tipo de efeito demanda basicamente obras de construção civil e compras de máquinas e equipamentos, devendo agir sobre os setores de construção civil e de produção de bens de capital da economia. Já os efeitos da operação demandam outro conjunto de insumos para o funcionamento da atividade considerada.

Os salários distribuídos aos trabalhadores são tratados separadamente, considerando-se a distribuição dos gastos dos trabalhadores em distintas classes de renda pelos vários setores da economia, com base no estudo já citado. Considerou-se um coeficiente de consumo médio, desconsiderando-se classe de renda, e admitiu-se que toda a renda recebida pelos trabalhadores é gasta em bens de consumo.

³ Esses totais não incluem as compras a serem realizadas no exterior, uma vez que essas não trazem interesse para o cálculo dos impactos da usina.

⁴ CZAMANSKI e outros, *Estudo dos Efeitos Multiplicadores dos Investimentos Industriais e dos Programas Governamentais*, São Paulo, Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, 1976. Para maiores detalhes sobre a metodologia, consultar HADDAD e outros, 1989.

⁵ Ver nota 3.

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Assim, o projeto aparece no modelo como um vetor de gastos realizados em cada um dos setores considerados, representando assim o investimento inicial. Esses gastos vão espalhar-se pela estrutura produtiva da economia através da estrutura de compras e vendas entre setores de produção e da distribuição da renda, gerando "rounds" sucessivos de operação do modelo, cujo efeito total indicará o efeito final da implantação do empreendimento em cada setor.

O modelo original calculou multiplicadores de gastos para investimentos em distintos setores, tendo havido necessidade de se transformar esses multiplicadores de gastos em multiplicadores de emprego. Para tanto, utilizaram-se as relações marginais produto/emprego observadas no estado entre 1970 e 1980, sendo este último o derradeiro ano para o qual se conhecem informações a esse respeito. Com essas relações, transformaram-se os multiplicadores de gastos em multiplicadores de emprego.

Resultados

Neste texto são apresentados apenas os resultados para a alternativa "torre seca", que é a que apresenta maiores efeitos multiplicadores (Tabela 1). Na tabela, a primeira coluna indica a primeira distribuição dos gastos (em dólares de 1989) pelos diversos setores da estrutura produtiva; a segunda coluna apresenta o total de empregos diretos decorrente do investimento inicial, tendo sido obtida pela aplicação das relações marginais produto/emprego à primeira coluna; a terceira coluna dispõe os multiplicadores de empregos calculados no estudo em que se baseou a estimativa; a coluna seguinte registra o volume de empregos gerados após todas as etapas do cálculo dos multiplicadores, sendo obtida pela multiplicação das duas colunas anteriores; finalmente, a última coluna indica o número de períodos (anos) necessários para que o investimento realizado em um setor complete a sua maturação. Como se pode verificar, a implantação da usina com "torre seca" gerará um total de 153,4 mil novos empregos no país.

O modelo baseou-se em coeficientes técnicos antigos de relacionamento entre os setores, o que provavelmente leva a superestimar o impacto dos investimentos sobre o emprego. Ademais, cabe considerar que o efeito total calculado no referente à instalação da usina compreende o total dos quatro anos necessários para a sua implantação. Fazendo a suposição razoável de que esses gastos repartir-se-ão igualmente pelos quatro anos, há que se distribuir o efeito total do empreendimento pelo mesmo período. Além disso, conforme indica a última coluna da tabela, os efeitos dos gastos realizados em um período não se esgotam nesse mesmo período, propagando-se, em média, por oito períodos para sua completa maturação.

Espacialização dos efeitos do empreendimento

A identificação precisa da dimensão espacial dessa influência somente seria possível com a definição dos fornecedores específicos de cada componente e a sua localização no território. Ainda assim, isso só seria válido para os efeitos diretos do empreendimento, ficando os efeitos indiretos sem cobertura. Dessa maneira, optou-se por trilhar um caminho indireto:

admitiu-se que a demanda adicional gerada pelo projeto, para cada setor, será atendida pelos empreendimentos hoje existentes no país e que o será proporcionalmente segundo a sua distribuição pelas diversas porções do território. Em outras palavras, se determinada região responde hoje por 10% da produção de determinado setor, admite-se que atenderá a 10% da demanda adicional desse setor gerada pela usina.

Os resultados constam da Tabela 2. Nela aparecem, para cada setor, as participações de São Paulo em cada uma das variáveis e o número total de empregos gerados pela usina. Além dessas informações, aparece a participação da área no estado, a qual está baseada no valor adicionado por setor em 1987, segundo informações da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo. Nas duas últimas colunas das tabelas aparece o número de empregos relativo à área segundo duas hipóteses: na primeira, adota-se a participação do Estado de São Paulo no Brasil no referente ao pessoal ocupado; a segunda considera o valor da transformação industrial, para efeitos de atribuir-se à região a percentagem a ela correspondente. Em cada caso essa participação é posteriormente multiplicada pela participação da área no estado, seguindo o critério do valor adicionado. Essas proporções são multiplicadas pelo número total de empregos indiretos criados pelo projeto, uma vez que os empregos diretos acontecerão necessariamente na área.

Como se pode constatar, a grande maioria dos efeitos do empreendimento acontece fora da sua área de influência. Ou seja, dos 153,4 mil novos empregos totais, acontece na área, além dos empregos diretos necessariamente ali presentes, um adicional de cerca de 3.500 novos postos de trabalho criados, no referente à implantação da usina (3.387 a 3.555, dependendo do critério utilizado para rateio).

Finalmente, deve-se enfatizar que esses números devem ser entendidos como limites superiores, por referirem-se a gastos que se distribuirão por quatro anos e que, a partir da sua materialização, terão seus efeitos espalhados por um número médio de oito anos. Os resultados aqui expostos admitem que todos os gastos e, via de consequência, todos os efeitos, acontecerão em um só ano.

2. Considerações sobre os efeitos do empreendimento

Consequências sobre o mercado de trabalho.

Em primeiro lugar, há que se diferenciar o período de operação da usina do período de implantação. Os números referentes à operação, por sua magnitude e por sua pouca significação em termos da estrutura produtiva da área, não recomendam maior preocupação. O caso mais importante refere-se exatamente ao período de implantação, que será comentado com maior detalhe nesta seção.

A criação de empregos derivada do empreendimento, como se viu, resume-se aos cerca de 6 mil postos ligados diretamente à usina e mais os cerca de 3.500 gerados indiretamente na região. Desses últimos, como exposto, apenas uma parcela acontecerá em cada ano, pelas razões apresentadas na seção anterior, não sendo irrealista supor algo em torno de mil por

ano, durante os quatro anos da implantação. Deve-se trabalhar, pois, com números próximos a 7 mil e 8 mil novos empregos na região, durante um período de quatro anos.

A questão relevante que se coloca refere-se à capacidade do mercado de trabalho regional de acomodar sem grandes traumas tal contingente de trabalhadores adicionais. Inicialmente, cabe considerar que não se trata de implantar um novo empreendimento em uma região virgem, sem nenhuma estrutura econômica, carente de mão-de-obra e de empregos. Conforme apontado anteriormente, os números acima, quando comparados com as cifras populacionais referentes à região, são bem modestos, tanto em termos do número de habitantes da região (2,27 milhões) quanto do incremento observado recentemente (648 mil entre 1970 e 1980).

Outra ordem de preocupação é com relação à proporção dos novos empregos com respeito ao estoque de empregos na região. As estatísticas referentes à distribuição da população em idade de trabalhar indicam que em 1980 havia na região um total de mais de 500 mil empregados. Os dados de emprego relativos a 1985 e 1986 indicam a presença no conjunto de 18 municípios de cerca de 200 mil empregos apenas no setor da indústria de transformação. Pesquisas sobre a evolução do emprego industrial na região a partir de 1986 permitem estimar que entre 1986 e 1989 foram criados mais de 50 mil novos empregos apenas na indústria de transformação⁶.

Assim sendo, pode-se verificar que o número adicional de postos de trabalho a serem criados pelo projeto não representa um acréscimo significativo no mercado de trabalho da região. Essa conclusão se justifica tanto em termos estáticos, comparando-se o número a ser adicionado com o total existente, como em termos dinâmicos, considerando-se a destacada vitalidade da economia regional representada pelo seu crescimento recente.

Por outro lado, não se deve tomar as informações e conclusões acima como uma prova definitiva de que o empreendimento não terá nenhum impacto no mercado de trabalho da área. A conclusão que se está indicando é a de que esse mercado é grande e dinâmico o suficiente para acomodar o empreendimento sem grandes traumas, o que não significa, evidentemente, que não haverá nenhum fluxo migratório para a região ou que não haverá escassez de determinados tipos de mão-de-obra.

Consequências sobre a infra-estrutura da região

A região é bem servida por rodovias e por ferrovias. Alguns de seus acessos encontram-se com qualidade de serviço em níveis já próximos do problemático, mas um grande programa de investimentos vem sendo realizado nas áreas mais críticas, de forma que a regra geral na região é que o sistema de transporte opera satisfatoriamente. Como o impacto do empreendimento não assume proporções muito grandes, não deverá haver grandes consequências na malha viária da região.

⁶ FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, pesquisa sobre emprego na região, entre 1986 e 1989.

Quanto à energia elétrica, a maioria dos municípios dispõe de excesso de capacidade para atender à demanda adicional, havendo apenas alguns casos de escassez de capacidade. Todavia esses problemas têm sido atendidos, a curto prazo, via transferência de carga de outras subestações e, a longo prazo, via programa de investimentos já estabelecido, independentemente da usina, e que é calibrado ano a ano. Por essas razões, não se esperam grandes problemas nessa área.

Finalmente, cabe considerar o mercado habitacional, utilizando-se caminhos indiretos para superar a indisponibilidade de informações. Conforme os padrões existentes em 1980, para cada pessoa com mais de dez anos de idade e empregada existiam 2,34 pessoas na população total. Admitindo essa proporção para o presente e aplicando-se essa proporção ao total de empregos gerados pela usina, os cerca de 3.500 empregos adicionais acarretarão um impacto na população de 8.190 novos habitantes.

Para se fazer uma estimativa da necessidade de novas habitações, tendo-se como hipótese que todos os novos empregos serão atendidos a partir de novos domicílios e considerando-se a relação média de moradores por domicílio na região de 4,36, obtém-se para a população adicional de 8.190 um total de 1.878 novos domicílios. Considerando-se que o total de domicílios na região em 1980 era da ordem de 277.065, fica claro o pequeno incremento que os novos trabalhadores trarão para a região.

Esses valores precisam ser qualificados por todos os limitativos expostos com respeito aos valores referentes aos novos empregos. Ou seja, trata-se de um limite superior que admite todos os impactos concentrados em um só ano. Ademais, para o caso das habitações, admitiu-se que cada novo emprego implicaria novas habitações, o que certamente é exagerado. Finalmente, ainda que a maioria do incremento deva situar-se nas proximidades do empreendimento, seguramente haverá uma dispersão dos novos domicílios por várias cidades próximas, o que diminui o impacto em uma localidade específica.

Conforme ficou claro pelos resultados apresentados, a influência da implantação da UTE-PAULÍNIA, a despeito do seu porte, não deverá trazer consequências muito significativas para a região no referente aos dois aspectos analisados neste texto. Exceto por problemas localizados, em determinadas especialidades de mão-de-obra ou em cidades específicas, a região apresenta condições de absorver o empreendimento sem grandes traumas no seu mercado de trabalho e na infra-estrutura da área.

Referências Bibliográficas

- AZZONI, C.R. Reversion de La Polarisation en Brasil? La Nueva Direccion De La Industria en São Paulo. In: ILPES-CEPAL. *Revolution Tecnológica y Reestructuration Productiva- Impactos y Desafios Territoriales*. Buenos Aires, Grupo Editor Latino Americano, 1990.
- CANO, W e NEGRI, B. A Interiorização da Indústria Paulista nos Anos 70. ANPEC, *Anais do XV Encontro*, Salvador, 1987.

COMPANHIA ENERGÉTICA DE SÃO PAULO - CESP. *UTE PAULÍNIA - Cronograma Simplificado e Previsão de Demanda*. São Paulo, CESP, 1989.

_____. *UTE PAULÍNIA - Estudo de Viabilidade Técnico-Econômica*. vol. I, Cap. 8 e 9, São Paulo, CESP, 1989.

_____. *UTE PAULÍNIA - Planejamento Executivo do Canteiro*. vol. I, São Paulo, CESP, 1989.

COORDENADORIA DE AÇÃO REGIONAL - CAR/SEP. *Perfil Conjuntural do Estado de São Paulo-Subsistema IV*. São Paulo, 1989.

CZAMANSKI, S. et alii. *Estudo dos Efeitos Multiplicadores dos Investimentos Industriais e dos Programas Governamentais*. São Paulo, FIPE, 1976, 2 vol.

EPSTEIN, Mario. *Análise do Trabalho: Estudo do Impacto Ambiental da Usina Termoeletrica de Paulínia*. P. Alegre, 1989.

FUNDAÇÃO SEADE. *Análise Demográfica Regional*. Campinas, São Paulo, Fundação SEADE.

_____. *Perfil Municipal 1980 - 1985*. São Paulo, Fundação SEADE.

HADDAD, P. et alii. *Economia Regional - Teoria e Métodos de Análise*. Fortaleza, BNB, 1989.

MONOSOWSKI, E. Políticas Ambientais e Desenvolvimento no Brasil, In: *Cadernos Fundap*, Ano 9, nº 16, junho de 1989, p. 15-24.

NEGRI, B., GONÇALVES, M. e CANO, W. O Processo de Interiorização do Desenvolvimento e da Urbanização no Estado de São Paulo - 1920 - 1980. SEADE, *Coleção Economia Paulista*, vol. 1, nº 1, 1988.

SECRETARIA DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO. *Plano Regional*. Campinas, São Paulo, SEP, 1978.

SINERG. *Hierarquia das Regiões e dos Municípios do Estado de São Paulo*. SP, SINERG, 1987.

_____. *Indicadores do Desempenho Econômico das Regiões de Governo e dos Municípios do Estado de São Paulo*. SP, SINERG, 1987.

TERRA-Planejamento e Projetos. *Estudo de Impacto Ambiental da Usina Termoeletrica de Paulínia*. Cap. X: Diagnóstico Ambiental: Meio Antrópico e Cap. XI: Qualidade Ambiental (Vol. IV); Cap. IV: Caracterização do Empreendimento e Cap. VII área de Influência do Empreendimento (Vol. II). São Paulo, 1989.

WONG, L. e GIRALDELLI, B. *Região de Campinas - O Surgimento de Uma Nova área Metropolitana*. SEADE, 1988.

TABELA 1
IMPACTO SOBRE O EMPREGO - TORRE ÚMIDA

SETORES (CÓDIGOS)	GASTOS TOTAIS (US\$)	EMPREGOS DIRETOS	MULTIPLI- CADORES	EMPREGOS GERADOS	NÚM. DE PERÍODOS
1040	112,500.00	10.41	3.139892	32.69	9
1070	131,250.00	2.47	4.453679	11.00	9
1090	23,293,200.00	739.88	5.150239	3,810.55	9
1100	232,259,378.42	2,778.91	6.190804	17,203.66	9
1110	27,346,800.00	220.06	6.824229	1,501.73	9
1130	14,575,000.00	647.58	3.784581	2,450.80	9
1160	24,178,100.00	853.91	4.303197	3,674.53	9
1320	74,476,400.00	1,365.69	6.62455	9,047.09	7
1370	31,035,600.00	836.39	5.606978	4,689.64	7
2000	279,000.00	1.78	8.812696	15.68	9
2010	23,692,707.21	4.17	16.852313	70.36	9
2020	6,859,500.00	21.67	7.628613	165.34	9
2360	9,712,500.00	427.88	5.430521	2,323.61	9
1140	286,038.41	9.63	4.138976	39.87	9
1170	302,153.25	9.42	3.697589	34.82	9
1350	4,028,710.00	51.25	5.385593	276.02	7
1430	20,377,215.18	75.14	8.685056	652.59	9
1610	2,409,168.58	131.68	3.50399	461.40	7
1730	668,765.86	12.67	6.923201	87.69	9
2030	149,062.27	20.65	4.301348	88.84	9
2060	1,192,498.16	3.81	11.282751	42.95	9
2070	394,813.58	2.23	9.576617	21.33	9
2110	6,574,854.72	38.22	8.229609	314.57	9
2210	3,081,963.15	52.67	9.49112	499.90	7
2220	3,420,374.79	29.73	7.91922	235.43	7
2420	3,472,748.02	12.66	4.763262	60.28	9
2430	3,343,829.30	168.62	5.20643	877.91	9
2440	32,229.68	1.72	4.046871	6.98	9
2510	12,315,766.47	774.17	4.88831	3,784.37	7
2530	4,129,427.75	300.30	3.662287	1,099.78	7
2540	1,684,000.78	211.10	4.182463	882.90	7
2600	12,690,436.50	464.84	9.559273	4,443.52	7
2610	2,517,943.75	39.56	8.496293	336.13	7
2620	20,618,937.78	263.18	40.294617	10,604.82	7
2630	1,772,632.40	203.73	3.135591	638.81	7
2670	4,814,308.45	12,974.24	5.173843	67,126.71	7
2680	2,098,957.91	95.62	5.08335	486.04	7
2690	1,119,981.38	7.93	19.442406	154.21	7
2710	322,296.80	15.85	8.532639	135.25	9
2720	1,397,962.37	18.34	4.913399	90.10	9
2820	8,734,243.28	123.84	7.457358	923.51	7
2910	5,688,538.52	113.80	5.601974	637.50	9
2920	1,305,302.04	128.35	4.121773	529.02	9
2990	749,340.06	54.86	4.217031	231.35	9
3020	2,006,297.58	52.95	3.968271	210.12	7
3030	1,265,014.94	56.39	4.216971	237.80	7
3040	684,880.70	10.90	4.994303	54.42	7
3050	153,090.98	6.92	3.301457	22.84	7
3070	1,265,014.94	34.83	4.511397	157.15	7
OUTROS	37,906,132.39	0.00	0.00	0.00	
SERVIÇOS	198,943,126.89	4,906.25	1.000000	4,906.25	
TOTAL	996,993,000.00			146389.87	

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

TABELA2
IMPACTO SOBRE O EMPREGO - TORRESECA

SETORES	GASTOS TOTAIS (US\$)	EMPREGOS DIRETOS	MULTIPLI- CADORES	EMPREGOS GERADOS	NÚM. DE PERÍODOS
1040	112,500.00	10.41	3.139892	32.69	9
1070	131,250.00	2.47	4.453679	11.00	9
1090	23,293,200.00	739.88	5.150239	3,810.55	9
1100	230,930,566.52	2,763.01	6.190804	17,105.24	9
1110	34,974,800.00	281.44	6.824229	1,920.62	9
1130	14,575,000.00	647.58	3.784581	2,450.80	9
1160	24,178,100.00	853.91	4.303197	3,674.53	9
1320	74,476,400.00	1,365.69	6.62455	9,047.09	7
1370	31,035,600.00	836.39	5.606978	4,689.64	7
2000	279,000.00	1.78	8.812696	15.68	9
2010	21,393,916.26	3.77	16.852313	63.53	9
2020	6,859,500.00	21.67	7.628613	165.34	9
2360	9,712,500.00	427.88	5.430521	2,323.61	9
1140	304,963.46	10.27	4.138976	42.50	9
1170	322,144.50	10.04	3.697589	37.13	9
1350	4,295,260.00	54.64	5.385593	294.28	7
1430	21,725,425.08	80.11	8.685056	695.76	9
1610	2,568,565.48	140.39	3.50399	491.93	7
1730	713,013.16	13.50	6.923201	93.49	9
2030	158,924.62	22.02	4.301348	94.72	9
2060	1,271,396.96	4.06	11.282751	45.79	9
2070	420,935.48	2.38	9.576617	22.74	9
2110	7,009,864.32	40.75	8.229609	335.38	9
2210	3,285,873.90	56.15	9.49112	532.97	7
2220	3,646,675.74	31.70	7.91922	251.01	7
2420	3,702,514.12	13.49	4.763262	64.27	9
2430	3,565,065.80	179.78	5.20643	935.99	9
2440	34,362.08	1.84	4.046871	7.44	9
2510	13,130,609.82	825.39	4.88831	4,034.75	7
2530	4,402,641.50	320.17	3.662287	1,172.54	7
2540	1,795,418.68	225.06	4.182463	941.32	7
2600	13,530,069.00	495.59	9.559273	4,737.51	7
2610	2,684,537.50	42.18	8.496293	358.37	7
2620	21,983,140.68	280.59	40.294617	11,306.46	7
2630	1,889,914.40	217.21	3.135591	681.08	7
2670	5,132,835.70	13,832.65	5.173843	71,567.48	7
2680	2,237,830.46	101.94	5.08335	518.20	7
2690	1,194,082.28	8.46	19.442406	164.42	7
2710	343,620.80	16.90	8.532639	144.20	9
2720	1,490,455.22	19.55	4.913399	96.06	9
2820	9,312,123.68	132.03	7.457358	984.62	7
2910	6,064,907.12	121.33	5.601974	679.68	9
2920	1,391,664.24	136.84	4.121773	564.02	9
2990	798,918.36	58.49	4.217031	246.66	9
3020	2,139,039.48	56.45	3.968271	224.02	7
3030	1,348,711.64	60.12	4.216971	253.54	7
3040	730,194.20	11.62	4.994303	58.02	7
3050	163,219.88	7.37	3.301457	24.35	7
3070	1,348,711.64	37.14	4.511397	167.55	7
OUTROS	40,414,101.34	0.00	0.00	0.00	
SERVIÇOS	210,388,918.34	5,188.52	1.000000	5,188.52	
TOTAL	1,026,883,000			153,369.61	

TABELA 3
GERAÇÃO DE EMPREGOS NA OPERAÇÃO

SETORES	GASTOS TOTAIS (US\$)	EMPREGOS DIRETOS	MULTIPLI- CADORES	EMPREGOS GERADOS	NÚM. DE PERÍODOS
2010	24,503,927.92	4.32	16.852313	72.76	9
1100	249,543.92	2.99	6.190804	18.48	9
1140	133,231.99	4.49	4.138976	18.57	9
1170	667.59	0.02	3.697589	0.08	9
2070	872.32	0.00	9.576617	0.05	9
1350	8,901.20	0.11	5.385593	0.61	7
1430	45,022.27	0.17	8.685056	1.44	9
1610	5,322.92	0.29	3.50399	1.02	7
1730	1,477.60	0.03	6.923201	0.19	9
2030	329.34	0.05	4.301348	0.20	9
2060	2,634.76	0.01	11.282751	0.09	9
2110	14,526.76	0.08	8.229609	0.70	9
2210	6,809.42	0.12	9.49112	1.10	7
2220	7,557.12	0.07	7.91922	0.52	7
2420	7,672.88	0.03	4.763262	0.13	9
2430	7,388.00	0.37	5.20643	1.94	9
2440	71.21	0.00	4.046871	0.02	9
2510	27,210.97	1.71	4.88831	8.36	7
2530	9,123.73	0.66	3.662287	2.43	7
2540	3,720.70	0.47	4.182463	1.95	7
2600	28,038.78	1.03	9.559273	9.82	7
2610	5,563.25	0.09	8.496293	0.74	7
2620	45,556.34	0.58	40.294617	23.43	7
2630	3,916.53	0.45	3.135591	1.41	7
2670	10,636.93	28.67	5.173843	148.31	7
2680	4,637.53	0.21	5.08335	1.07	7
2690	2,474.53	0.02	19.442406	0.34	7
2710	712.10	0.04	8.532639	0.30	9
2720	3,088.72	0.04	4.913399	0.20	9
2820	19,297.80	0.27	7.457358	2.04	7
2910	12,568.49	0.25	5.601974	1.41	9
2920	2,883.99	0.28	4.121773	1.17	9
2990	1,655.62	0.12	4.217031	0.51	9
3020	4,432.80	0.12	3.968271	0.46	7
3030	2,794.98	0.12	4.216971	0.53	7
3040	1,513.20	0.02	4.994303	0.12	7
3050	338.25	0.02	3.301457	0.05	7
3070	2,794.98	0.08	4.511397	0.35	7
OUTROS SERVIÇOS	83,751.39 1,313,045.93	0.00 32.38	0.000000 1.000000	0.00 32.38	
TOTAL	26,681,429.30			355.3	

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

TABELA4
NOVOSEMPREGOSNA REGIÃO-TORREÚMIDA

SÃO PAULO/BRASIL						
SETORES	PESSOAL OCUPADO %	VALOR DA TRANSFORM. %	REGIÃO/ SÃO PAULO %	EMPREGOS GERADOS	NOVOS EMPREGOS NA ÁREA COM BASE EM:	
					PESSOAL OCUPADO	VALOR DA TRANSF.
0000	6.50	19.57	6.64	0.00	0.00	0.00
1040	26.53	36.53	4.63	32.69	0.40	0.55
1070	68.45	75.28	4.13	11.00	0.31	0.34
1090	65.53	70.55	2.71	3,810.55	67.74	72.93
1100	49.72	41.30	3.48	17,203.66	298.03	247.59
1110	72.58	70.80	3.97	1,501.73	43.24	42.18
1130	35.81	42.12	2.38	2,450.80	20.91	24.60
1160	47.19	59.28	6.31	3,674.53	109.50	137.56
1320	75.42	73.82	6.95	9,047.09	474.52	464.46
1370	75.05	78.86	0.10	4,689.64	3.58	3.77
2000	49.45	56.24	4.29	15.68	0.33	0.38
2010	36.72	51.71	17.64	70.36	4.56	6.42
2020	71.96	69.03	21.72	165.34	25.85	24.79
2360	71.79	70.22	4.20	2,323.61	69.98	68.46
1140	71.52	73.14	3.06	39.87	0.87	0.89
1170	36.59	36.99	7.14	34.82	0.91	0.92
1330	56.55	54.52	0.00	0.00	0.00	0.00
1350	77.76	83.96	4.63	276.02	9.94	10.73
1430	76.80	82.94	22.06	652.59	110.55	119.39
1610	37.37	43.08	11.22	461.40	19.35	22.31
1730	51.05	56.70	0.63	87.69	0.28	0.31
2030	35.51	42.38	0.00	88.84	0.00	0.00
2040	26.49	25.52	7.99	0.00	0.00	0.00
2050	40.35	24.74	0.00	0.00	0.00	0.00
2060	54.57	62.91	11.27	42.95	2.64	3.05
2070	63.53	70.42	3.10	21.33	0.42	0.47
2110	56.79	65.18	30.66	314.57	54.77	62.86
2210	63.10	77.53	33.89	499.90	106.91	131.37
2220	46.06	59.88	9.29	235.43	10.08	13.10
2410	30.76	27.93	5.13	0.00	0.00	0.00
2420	50.48	54.95	18.29	60.28	5.57	6.06
2430	42.39	56.57	0.00	877.91	0.00	0.00

TABELA 4(Continuação)
NOVO EMPREGOS NA REGIÃO - TORRE ÚMIDA

SÃO PAULO/BRASIL						
SETORES	PESSOAL OCUPADO %	VALOR DA TRANSFORM. %	REGIÃO/ SÃO PAULO %	EMPREGOS GERADOS	NOVOS EMPREGOS NA ÁREA COM BASE EM:	
					PESSOAL OCUPADO	VALOR DA TRANSF.
2440	50.89	49.91	11.12	6.98	0.40	0.39
2490	47.14	56.63	11.78	0.00	0.00	0.00
2510	48.44	45.53	3.53	3,784.37	64.76	60.87
2520	52.51	66.17	0.00	0.00	0.00	0.00
2530	32.96	34.76	9.78	1,099.78	35.44	37.38
2540	45.08	45.04	10.67	882.90	42.45	42.42
2600	18.49	25.23	4.39	4,443.52	36.12	49.27
2610	41.38	62.74	6.59	336.13	9.17	13.90
2620	31.05	30.67	3.00	10,604.82	98.91	97.70
2630	10.41	5.16	0.00	638.81	0.00	0.00
2640	20.62	27.51	12.11	0.00	0.00	0.00
2650	35.36	54.61	9.75	0.00	0.00	0.00
2670	30.22	32.42	6.52	67,126.71	1,323.40	1,419.46
2680	37.74	53.00	0.00	486.04	0.00	0.00
2690	36.76	44.32	15.24	154.21	8.64	10.41
2710	31.84	25.01	0.00	135.25	0.00	0.00
2720	34.30	52.77	1.37	90.10	0.42	0.65
2730	23.44	26.65	5.52	0.00	0.00	0.00
2740	28.33	32.22	10.24	0.00	0.00	0.00
2820	7.82	21.96	0.00	923.51	0.00	0.00
2910	41.82	51.42	2.09	637.50	5.57	6.85
2920	41.71	41.52	2.92	529.02	6.44	6.41
2990	58.30	60.49	0.00	231.35	0.00	0.00
3020	56.04	50.48	2.77	210.12	3.27	2.94
3030	41.25	31.88	4.57	237.80	4.49	3.47
3040	75.08	75.71	0.14	54.42	0.06	0.06
3050	41.36	51.80	0.45	22.84	0.04	0.05
3070	87.83	92.34	0.34	157.15	0.47	0.49
SERVIÇOS	31.40	35.28	10.17	4,906.25	156.76	176.11
TOTAL	13.15	36.07	8.95	146,389.87	3,238.02	3,394.30

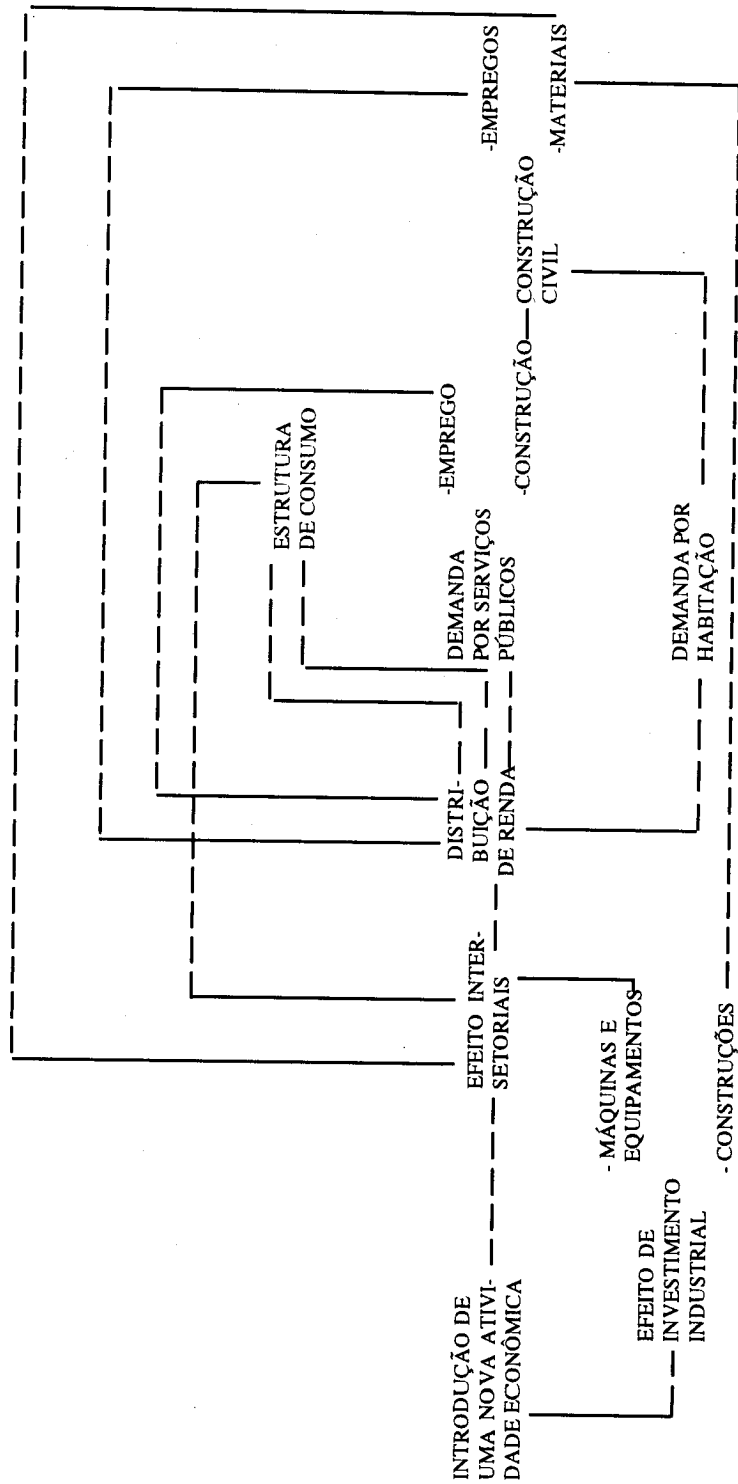
TABELA 5
GERAÇÃO DE NOVOS EMPREGOS NA REGIÃO - TORRESECA

SÃO PAULO/BRASIL						
SETORES	PESSOAL OCUPADO %	VALOR DA TRANSFORM. %	REGIÃO/ SÃO PAULO %	EMPREGOS GERADOS	NOVOS EMPREGOS NA ÁREA COM BASE EM:	
					PESSOAL OCUPADO	VALOR DA TRANSF.
0000	6.50	19.57	6.64	0.00	0.0	0.0
1040	26.53	36.53	4.63	32.69	0.4	0.6
1070	68.45	75.28	4.13	11.00	0.3	0.3
1090	65.53	70.55	2.71	3,810.55	67.7	72.9
1100	49.72	41.30	3.48	17,105.24	296.3	246.2
1110	72.58	70.80	3.97	1,920.62	55.3	53.9
1130	35.81	42.12	2.38	2,450.80	20.9	24.6
1160	47.19	59.28	6.31	3,674.53	109.5	137.6
1320	75.42	73.82	6.95	9,047.09	474.5	464.5
1370	75.05	78.86	0.10	4,689.64	3.6	3.8
2000	49.45	56.24	4.29	15.68	0.3	0.4
2010	36.72	51.71	17.64	63.53	4.1	5.8
2020	71.96	69.03	21.72	165.34	25.8	24.8
2360	71.79	70.22	4.20	2,323.61	70.0	68.5
1140	71.52	73.14	3.06	42.50	0.9	1.0
1170	36.59	36.99	7.14	37.13	1.0	1.0
1330	56.55	54.52	0.00	0.00	0.0	0.0
1350	77.76	83.96	4.63	294.28	10.6	11.4
1430	76.80	82.94	22.06	695.76	117.9	127.3
1610	37.37	43.08	11.22	491.93	20.6	23.8
1730	51.05	56.70	0.63	93.49	0.3	0.3
2030	35.51	42.38	0.00	94.72	0.0	0.0
2040	26.49	25.52	7.99	0.00	0.0	0.0
2050	40.35	24.74	0.00	0.00	0.0	0.0
2060	54.57	62.91	11.27	45.79	2.8	3.2
2070	63.53	70.42	3.10	22.74	0.4	0.5
2110	56.79	65.18	30.66	335.38	58.4	67.0
2210	63.10	77.53	33.89	532.97	114.0	140.1
2220	46.06	59.88	9.29	251.01	10.7	14.0
2410	30.76	27.93	5.13	0.00	0.0	0.0
2420	50.48	54.95	18.29	64.27	5.9	6.5
2430	42.39	56.57	0.00	953.99	0.0	0.0

TABELA 5 (Continuação)
GERAÇÃO DE NOVO EMPREGO NA REGIÃO - TORRESECA

SÃO PAULO/BRASIL						
SETORES	PESSOAL OCUPADO %	VALOR DA TRANSFORM. %	REGIÃO/ SÃO PAULO %	EMPREGOS GERADOS	NOVOS EMPREGOS NA ÁREA COM BASE EM:	
					PESSOAL OCUPADO	VALOR DA TRANSF.
2440	50.89	49.91	11.12	7.44	0.4	0.4
2490	47.14	56.63	11.78	0.00	0.0	0.0
2510	48.44	45.53	3.53	4,034.75	69.0	64.9
2520	52.51	66.17	0.00	0.00	0.0	0.0
2530	32.96	34.76	9.78	1,172.54	37.8	39.8
2540	45.08	45.04	10.67	941.32	45.3	45.2
2600	18.49	25.23	4.39	4,737.51	38.5	52.5
2610	41.38	62.74	6.59	358.37	9.8	14.8
2620	31.05	30.67	3.00	11,306.46	105.5	104.2
2630	10.41	5.16	0.00	681.08	0.0	0.0
2640	20.62	27.51	12.11	0.00	0.0	0.0
2650	35.36	54.61	9.75	0.00	0.0	0.0
2670	30.22	32.42	6.52	71,567.98	1,411.0	1,513.4
2680	37.74	53.00	0.00	518.20	0.0	0.0
2690	36.76	44.32	15.24	164.42	9.2	11.1
2710	31.84	25.01	0.00	144.20	0.0	0.0
2720	34.30	52.77	1.37	96.06	0.5	0.7
2730	23.44	26.65	5.52	0.00	0.0	0.0
2740	28.33	32.22	10.24	0.00	0.0	0.0
2820	7.82	21.96	0.00	984.62	0.0	0.0
2910	41.82	51.42	2.04	679.68	5.9	7.3
2920	41.71	41.52	2.92	564.02	6.9	6.8
2990	58.30	60.49	0.00	246.66	0.0	0.0
3020	56.04	50.48	2.77	224.02	3.5	3.1
3030	41.25	31.88	4.57	253.54	4.8	3.7
3040	75.08	75.71	0.14	58.02	0.1	0.1
3050	41.36	51.80	0.45	24.35	0.0	0.1
3070	87.83	92.34	0.34	167.55	0.5	0.5
SERVIÇOS	31.40	35.28	10.17	5,188.52	165.8	186.2
OUTROS			10.87		0.0	0.0
TOTAL	13.15	36.07	8.95	153,369.61	3,386.8	3,554.7

FIGURA 1 - MODELO DE MULTIPLICADORES DE INVESTIMENTOS



TRANSFORMAÇÕES TECNOECOLÓGICAS E REPRODUÇÃO ECONÔMICO-SOCIAL, UM NOVO PATAMAR DE CONTROLE DO TERRITÓRIO PELO GRUPO SADIA EM CONCÓRDIA - SANTA CATARINA: O PLANO DIRETOR RURAL / PROJETO XXI E A ZONA INDUSTRIAL EXCLUSIVA

Harrysson Luiz da Silva*

O objetivo deste artigo é analisar as estruturas de dominação desenvolvidas pelo Grupo SADIA na escala local, a partir da mercantilização da produção sob a forma de regimes contratuais, tomando como exemplo o Grupo SADIA em Concórdia, Santa Catarina.

As relações entre as práticas estratégicas de controle do território (Controle da Zona Industrial Exclusiva) e as práticas estratégicas de organização dos processos de trabalho (Projeto XXI e Plano Diretor Rural) implicam novos patamares de modernização do Grupo SADIA sobre o Município de Concórdia, visando ao controle do referido território, através da tecnificação crescente dos integrados e dos trabalhadores da indústria.

Estas práticas voltadas para o reordenamento do território concordiense com novo nível de racionalidade, isto é, gestão do território ecodesenvolvimentista, participação e ambiente, estão sendo desenvolvidas através do Projeto XXI e do Plano Diretor Rural numa proposta de gestão científico-tecnológica do território, ou seja, através do controle ecológico procurar-se-á controlar a reprodução econômico-social do referido município. O Plano Diretor Rural, o Projeto XXI do Grupo SADIA e a ação conjunta da Prefeitura Municipal de Concórdia e de várias instituições públicas ligadas ao Estado de Santa Catarina, dentre as quais está a ACARESC (Associação de Crédito e Assistência Rural do Estado de Santa Catarina), compõem a relação Estado-empresa com vistas a um novo patamar de modernização para o referido grupo.

O Projeto XXI, visa ao redimensionamento da produção e do processo de trabalho sobre as bases que serão montadas pelo Plano Diretor Rural. O mesmo pretende tecnificar o proprietário rural integrado através da alta seleção genética das matrizes destinadas para reprodução.

As previsões de desenvolvimento inicial do projeto eram de 10 anos, mas com os desenvolvimentos iniciais atingidos espera-se que dentro de cinco anos os resultados sejam alcançados. No campo da armazenagem, desenvolve-se um projeto de silagem de milho, cujos objetivos são a redução da umidade do milho quando de sua estocagem.

Outra idéia do projeto é a diversificação das atividades nas propriedades rurais.

A filosofia do Projeto XXI, busca a integração proprietário rural-integrado, dentro da visão globalizante da descentralização de poder e da troca de relações no que concerne às mudanças no processo de trabalho.

*Mestre em Desenvolvimento Regional e Urbano e Geógrafo da UFSC.

Com relação ao sistema de integração, o Projeto XXI vai acentuar o controle sobre a produção através de um alto padrão de desempenho com base genética e técnica. A propriedade sofrerá mudanças na forma de ocupação do solo com a introdução de processos de trabalho que proporcionem a diversificação das atividades através das orientações da empresa.

O que se coloca de novo nesta nova era é que a empresa, voltando-se administrativamente e filosoficamente (discurso) para o século XXI, coopta os proprietários rurais, fazendo-os acreditar que são livres para escolher os processos de trabalho, dentro de uma estrutura de produção em que só a empresa dispõe dos recursos e meios para a transformação das técnicas de trabalho.

A diversificação das atividades nas áreas de integração é uma forma de evitar que o proprietário rural tome consciência que suas atividades não suprem as suas necessidades básicas, ou seja, que o proprietário rural não tome consciência da taxa de sobretrabalho que lhe é absorvida pela empresa, como acontece com a produção de milho.

O discurso para realização do Plano Diretor Rural teve dentre muitas causas a poluição causada pelos dejetos e urina dos suínos, grande responsável pela degradação ambiental do município, isto porque a criação intensiva de suínos e aves é confinada. Segundo informações da Prefeitura Municipal de Concórdia, o poder de poluição da produção diária de dejetos pelo rebanho suíno de Concórdia equivaleria à poluição de uma cidade com 2 milhões de habitantes.

Os índices de contaminação evidenciados são preocupantes pois situam-se acima de 80% nas localidades pesquisadas, colocando em xeque o manejo correto dos dejetos como forma de evitar a poluição e recuperação dos elementos fertilizantes dos mesmos, possibilitando qualquer forma de estocagem e proliferação de moscas e infiltração do líquido no solo.

Os recursos utilizados para eliminar estes problemas serão utilizados na construção de esterqueiras nas propriedades rurais para dejetos sólidos e de bioesterqueiras para dejetos líquidos, biodigestores, lagoas de estabilização e a utilização dos dejetos como fertilizantes, na alimentação dos peixes, de bovinos e produção de biogás.

Entretanto observamos que a dinâmica territorial e de gestão voltada para o redimensionamento das propriedades rurais, em face ao problema da poluição, possui uma dupla relação:

a) o Grupo SADIA, um dos responsáveis pela poluição dos corpos d'água da cidade de Concórdia, principalmente nas áreas rurais, onde detém grande parte das propriedades rurais sob integração, toma consciência do problema da destruição dos meios de produção necessários à subsistência de suas atividades. Nesse contexto, a poluição funciona como uma deseconomia para o referido grupo em termos de reprodução das suas atividades;

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

b) por outro lado, ao engendrar o desenvolvimento do Projeto XXI, o referido grupo necessita de uma base territorial estável e controlável para o gerenciamento da produção, voltada para uma nova fase de expansão econômica global, dentro de criteriosos padrões científicos, tecnológicos e genéticos.

Somente através de uma base territorial equilibrada e sob controle torna-se possível administrar o desenvolvimento de um projeto de tamanha envergadura, como é o Projeto XXI. Nesse contexto, o Estado surge novamente como instrumento de realização dos interesses dos grupos empresariais, no sentido de criar condições para o desenvolvimento das atividades industriais.

A partir do exposto acima, o Projeto XXI e o Plano Diretor Rural constituem-se concomitantemente em poderosas estratégias territoriais com vistas à inserção dos grupos sociais num novo processo de reprodução social, voltados às atividades do grupo empresarial em análise.

O Plano Diretor Rural é inédito no Brasil e voltado para o crescimento e as potencialidades de Concórdia é uma proposta de redefinição territorial institucionalizada com a comunidade e as instituições concordienses.

Para efeito de controle espacial o município foi dividido em dez bacias hidrográficas que serão monitoradas segundo suas prioridades e especificidades. Cada bacia hidrográfica no contexto do Plano Diretor será uma unidade espacial controlada por determinados critérios.

Para a aplicação dos questionários, o Grupo SADIA, colaborou com a prefeitura dispondo 22 técnicos agropecuários e transporte para sua aplicação. Os questionários eram aplicados pelos técnicos agropecuários do Departamento de Fomento Agropecuário da SADIA nas propriedades rurais integradas.

O simples fato de os técnicos aplicarem os questionários demonstra o nível de controle exercido pelo plano diretor, haja vista que o técnico agropecuário é a representação ideológica e de controle da empresa nas propriedades rurais.

Os objetivos do Plano Diretor Rural, implicam dois elementos centrais:

a) Seletividade e controle das atividades - este primeiro elemento regulará o desenvolvimento das atividades agropecuárias, promovendo o desenvolvimento rural do município através da definição de ações públicas adaptando a política agrícola a nível municipal.

As atividades que estiverem fora do plano não serão viabilizadas. Estes objetivos visam selecionar as propriedades e controlá-las dentro dos propósitos do plano diretor.

b) Racionalização da produção, uso do espaço e novas normas para integração - este segundo elemento envolverá normas e técnicas de trabalho e ações dos organismos públicos e privados junto às propriedades rurais visando à racionalização da produção. Estes subsídios serão

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

calculados em percentuais crescentes de custos e ações materiais tanto quanto maior for a percentagem atingida pelo proprietário rural integrado, uso do espaço (conservação da água, preservação dos recursos naturais, ecologia e meio ambiente, saneamento rural, controle e prevenção de endemias rurais) e novas normas que implicarão a organização dos processos de trabalho integrados (humanização do trabalho agrícola, apoio à juventude rural, organização dos proprietários rurais integrados e da produção).

A ACARESC de Concórdia também vem fazendo sua parte no Plano Diretor Rural. Utilizando a Teoria da Renda realizou um diagnóstico da situação sócio-econômica e produtiva de Concórdia, tendo por objetivos ajustar o sistema de produção a uma gestão agrícola de estabilidade econômico-financeira, permitindo adequar as tecnologias para um ganho de produtividade propiciando melhoria nas condições de vida das famílias rurais, além do envolvimento das comunidades em mutirões, formação de grupos comunitários de compras e vendas em conjunto.

Através do levantamento técnico-econômico das propriedades foram montadas três situações de análise com base nos dados obtidos, ou seja aquelas propriedades com produção máxima, produção média e produção mínima.

Com base nas propriedades com produção máxima, elaboraram-se estudos sobre a composição do produto bruto por tipo de atividade, a dimensão das explorações agrícolas, a mão-de-obra por hora trabalhada, a capacidade total de animais por hectare, o cultivo de milho, o cultivo de milho x soja, a superfície total ocupada por bovinos e suínos e a capacidade de produção de seus subprodutos, a margem bruta das principais atividades em valores monetários, encargos de abastecimentos e encargos totais de alimentos.

Ao final do Plano será proposto um zoneamento das propriedades rurais. Os estudos sobre o zoneamento estabelecerão limites de uso e ocupação das terras e suas atividades de acordo com os insumos e atividades prescritas pelo plano. A intenção é reduzir os custos de utilização de equipamentos, que serão viabilizados pela prefeitura municipal para a realização de atividades nas próprias propriedades. À medida que os proprietários rurais forem investindo em tecnologias e infra-estruturas os custos de utilização dos equipamentos poderão chegar a zero.

O plano pretende desenvolver programas nas áreas de conservação do solo e da água, armazenagem, preservação e recuperação dos recursos naturais, pecuária, administração rural, assistência social, educação, economia doméstica, desenvolvimento de novas opções agropecuárias, industriais e comerciais, estruturas das comunidades rurais, piscicultura e apicultura.

As possíveis informações que deverão ser sistematizadas sobre a comunidade rural de Concórdia, bem como a setorização do Município de Concórdia se darão através de um quadro onde se discriminam as dez bacias hidrográficas e as faixas de área das propriedades por bacia. Não encontramos a setorização do Município de Concórdia por bacias hidrográficas com suas respectivas comunidades de abrangência.

Os processos de gestão do território em Concórdia, pelo Grupo SADIA, ganham uma dimensão explícita e legitimada institucionalmente, com a fragmentação, definição e controle do território sobre o qual situa-se o seu parque industrial, através do plano diretor e da definição dos perímetros urbanos da referida cidade.

A fragmentação, definição e controle de espaços delimitados, ou seja, territórios, constitui-se numa prática estratégica de gestão.

Além do controle do processo de trabalho que está em curso através do Projeto XXI, desenvolve-se concomitantemente no Plano Diretor Rural a fragmentação e definição do território através das relações de governamentalidade junto à Prefeitura Municipal de Concórdia.

Em 24 de setembro de 1981, quando prefeito de Concórdia Ivo Frederico Reich, hoje um dos conselheiros do comitê corporativo de gestão do Grupo SADIA, decretou a Lei 1.749 que dispõe sobre alterações no perímetro urbano da cidade de Concórdia. A partir da estrutura territorial montada pela referida lei, a SADIA, apesar de já estar totalmente integrada ao sítio urbano da cidade, ficou fora do perímetro urbano em função da forma como este foi definido através das relações de governamentalidade de Ivo F. Reich junto à Prefeitura de Concórdia.

O resultado desta intervenção é que mesmo estando contíguo à área urbana da cidade de Concórdia, o parque industrial ficou em área rural, inclusive saindo como contribuinte rural no cadastro do INCRA e portanto não sujeito às determinações legais e tributárias referentes a sua inserção no quadro urbano.

Segundo a Lei 2.279 de 1 de dezembro de 1988 (que dispõe sobre alterações no perímetro urbano da cidade de Concórdia), o perímetro urbano da cidade de Concórdia foi alterado, incluindo desta vez o parque industrial do Grupo SADIA, como área exclusiva do referido grupo, no zoneamento proposto pelo plano diretor. Isto não significa que antes a SADIA estivesse fora da lei, mas tinha adquirido um benefício fiscal, o não-pagamento de alguns tributos urbanos. Com a expansão do núcleo urbano e a implantação do Plano Diretor Urbano, a empresa precisava resguardar seu território de qualquer impedimento legal que tornasse seu crescimento em Concórdia inviável, resultando desta forma a Zona Industrial Exclusiva (IE).

Pelo Plano Diretor Urbano, a área urbana da sede do Município de Concórdia fica dividida nas seguintes zonas: zona residencial, zona mista, zona industrial, zona verde, zona de interesse especial e zona de proteção especial. A zona industrial está dividida em zona industrial exclusiva (IE), destinada exclusivamente à Sadia Concórdia S/A Indústria e Comércio e nas zonas industriais predominantes (IP1, IP2).

A zona industrial predominante IP1 destina-se primordialmente à função industrial e às indústrias de transformação não nocivas e não incômodas que não mobilizem fluxo de carga de mais de cinco toneladas, não ocupando lotes com área superior a 2.500 m². As zonas industriais IP2 destinam-se às indústrias com área construída menor que 250 m².

Ao estabelecer este zoneamento distinto e preferencial para o Grupo SADIA, o plano diretor limitou a que outras indústrias se estabelecessem em Concórdia dentro de determinadas restrições de uso e ocupação, o mesmo não acontecendo com o Grupo SADIA, que não possui nenhum limite de lote mínimo, testada mínima, índice de aproveitamento e número de pavimentos em seu parque industrial.

Convém ressaltar que apesar de o superintendente da SADIA, Octaviano Zandonai, ter um discurso favorável ao desenvolvimento de outras atividades industriais em Concórdia, de modo que a SADIA não seja a empresa dominante, o mesmo não acontece no plano legal do plano diretor, pois as indústrias que quiserem se estabelecer em Concórdia terão de cumprir os seguintes requisitos: não poderão ser nocivas ou incômodas e ocupar uma área maior que 2.500 m² estando sob rígido controle ambiental, no caso de emissão de efluentes.

Assim, a definição das zonas industriais predominantes dentro dos critérios adotados pelo plano diretor praticamente inviabilizam o desenvolvimento de atividades industriais em Concórdia, dadas as condições impostas e os controles exercidos sobre as suas atividades.

Esta estratégia de circunscrição das atividades industriais predominantes dá ao Grupo SADIA um grau de monopolização do território e das atividades agropecuárias como vocação determinante no Município de Concórdia não explícito legalmente, mas legitimado oficialmente, garantindo ao grupo uma gestão plenipotenciária no referido município.

1. COPERDIA um contrapoder territorial frustrado

A COPERDIA (Cooperativa de Produção e Consumo Concórdia Ltda), constituída em 5 de setembro de 1967, iniciou suas atividades em 21 de novembro de 1967; o primeiro presidente da Cooperativa foi Ivo Frederico Reich, atual conselheiro do comitê corporativo de gestão do Grupo SADIA.

Os ramos de atividades desenvolvidos pela COPERDIA são o comércio, compra e venda de cereais, suínos, aves, leite, defensivos, fertilizantes, sementes, ferragens, produtos veterinários, mudas e produtos de supermercado.

A partir de 1975, a COPERDIA, se agroindustrializa com o discurso de aumentar o poder de barganha dos proprietários rurais, pelos menos dos associados.

A COPERDIA e mais 17 cooperativas estabelecidas em Santa Catarina estão vinculadas ao Frigorífico AURORA, unidade processadora dos insumos dos seus associados. A COPERDIA ainda possui uma indústria de sucos em Videira e a Cooperativa Central de Laticínios, pertencentes aos seus associados, pequenos e grandes proprietários rurais. O fomento de aves e suínos pela COPERDIA, inicia-se em 1980, apesar de a COPERDIA, ter iniciado suas atividades em 1967, quando a referida cooperativa não estava mais sob o poder de Ivo Frederico Reich, do Grupo SADIA. Até 30/6/90 a COPERDIA de Concórdia tinha aproximadamente 2.780 associados.

A presidência da COPERDIA pelo Grupo SADIA foi um poderoso mecanismo de controle sobre as atividades agropecuárias no município, pois o não-desenvolvimento das atividades de fomento à agropecuária no início de suas atividades proporcionou à SADIA um forte crescimento no número de integrados.

Hoje a COPERDIA, com autonomia em seus processos de decisão, raciocina como agroindústria, participando da divisão territorial do trabalho, evitando competir com os gigantes do ramo, perdendo suas características iniciais de contrapoder.

2. As estruturas espaciais resultantes da gestão do território pelo grupo SADIA em Concórdia

As estruturas espaciais resultantes da gestão do território engendradas pelo Grupo SADIA em Concórdia tais como definição, controle e redimensionamento da estrutura econômica, social e territorial via sistema de integração vertical, elementos de administração corporativa de gestão e de governamentalidade, configuram-se como estruturas necessárias ao desenvolvimento do espaço de gestão do referido grupo.

As atividades primárias (agricultura, pecuária e agropecuária) no Município de Concórdia apresentaram algumas variações desde a década de 1940, quando do estabelecimento do Grupo SADIA, principalmente no setor agropecuário, onde a atividade de integração agrupava grande parte dos proprietários rurais integrados. Observa-se um crescimento progressivo da pecuária a partir de 1950 em número de estabelecimentos e área ocupada a agricultura reduziu-se em área plantada e no número de estabelecimentos. Já a agropecuária teve seu período de expansão em número de estabelecimentos e área ocupada até 1960, quando passa por uma sensível retração de área ocupada. Estas variações são importantes, pois mostram as variações de uso do solo no Município de Concórdia, uma maior divisão do trabalho entre agricultores e pecuaristas, a partir do estabelecimento do Grupo SADIA em 1948, notadamente com a expansão da pecuária com base técnica mais avançada que a agricultura.

A condição dos proprietários rurais manteve-se estável de 1940 a 1980, haja vista que uma das condições para integração é que o proprietário rural seja o proprietário legítimo de suas terras. Esta condição confirma o uso intensivo do mesmo território através da modernização técnica dos processos de trabalho na indústria e do sistema de integração.

As formas de administração das propriedades rurais sofreram pequenas alterações no número de estabelecimentos e na área ocupada de 1940 a 1980. A maior parte das famílias é administradora das suas propriedades. Isto não impede que alguns integrados tenham administradores nas suas propriedades; podemos observar seu sensível crescimento.

A utilização mágica das propriedades rurais para as atividades de fomento a suínos, aves, soja e milho, praticamente exclui a possibilidade de utilização de terras fora da propriedade controlada dentro do raio de mercado e circulação weberiana definido entre a empresa integradora e o produtor rural. Resulta que a maior parte das propriedades rurais não utiliza terras fora do Município de Concórdia.

A condição legal das terras únicas (próprias, arrendadas e ocupadas) predomina sobre a condição legal de terras mistas (próprias e arrendadas, próprias e ocupadas, próprias arrendadas e ocupadas) definidas pelo IBGE, no Município de Concórdia desde 1940. Tal definição deve-se a que o sistema de integração não admite dupla titularidade da terra para integração fato que sobressai na manutenção do regime de propriedade única da terra.

A condição legal das terras mistas possibilitou formas de associação diferenciadas que recaem sobre formas diferenciais de uso do solo, não necessariamente com a integração vertical. A utilização das terras mistas pelos proprietários rurais e arrendatários cresceu consideravelmente, principalmente os proprietários/arrendatários. Este crescimento consiste numa saída e num contrapoderamento, dentre muitos processos, da expulsão do proprietário rural do sistema de integração de uma empresa com opção para desenvolver outra atividade ou pela perda da propriedade para o agente financiador pelo não-pagamento dos investimentos realizados na propriedade quanto estava integrada a alguma empresa.

A condição legal das terras com propriedade única é predominante em Concórdia desde 1940, quando do estabelecimento da SADIA; os grupos de área no referido município conglomeraram-se na faixa entre 20 ha e 50 ha, minifundizando a região.

Convém ressaltar que desde 1950 até 1980 os grupos de área total no Município de Concórdia permaneceram equilibrados com pequenas variações, decorrentes do parcelamento das propriedades e do crescimento do número de famílias ligadas às atividades agropecuárias, principalmente na faixa de 30 ha. a 50 ha.

Outrossim, a propriedade das terras sob a forma de estabelecimento individual também manteve-se crescente em função do parcelamento, de 1940 a 1980.

Segundo o IBGE, os percentuais de utilização das propriedades rurais em Concórdia em 1988 estavam assim distribuídos: 95,31% das propriedades eram de estabelecimentos individuais com uma área de 106.712 hectares.

Os condomínios ocupavam 3.239 propriedades com 2,89%. As sociedades anônimas ocupavam 1.762 propriedades com uma área de 1,57%; as repartições públicas ocupavam 235 hectares correspondendo a 0,22%. As entidades religiosas ocupavam 12 ha com um percentual de 0,01%.

As culturas temporárias de curta e média duração, ocupavam um total de 61.175 ha, as culturas temporárias de longa duração ocupavam 745 ha. O total de área ocupado pelas culturas temporárias é de 61.920 ha, segundo informações da Prefeitura Municipal de Concórdia.

O crescimento e emancipação do distrito de Lindóia do Sul constitui-se um processo de gestão do território, pelo Grupo SADIA, que detém neste município um grande número de proprietários rurais integrados responsáveis pela economia do referido município. A emancipação não constituiu somente um dado administrativo, mas principalmente econômico

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

e político devido à importância econômica do controle exercido pelo Grupo SADIA na formação de uma economia que se manteve integrada territorialmente como espaço de gestão do referido grupo. As propriedades da SADIA em Concórdia somam 41.48 km².

Uma das estratégias da gestão do território pelo Grupo SADIA em Concórdia foi não imobilizar capital na aquisição de terras para montar a produção agropecuária necessária às suas atividades, já que a estrutura apresentava os moldes para integração.

Os mecanismos de controle utilizados pelo Grupo SADIA para manutenção do seu espaço de gestão deram-se através das relações de governamentalidade, da amenização dos conflitos público-privado na escala local via cooptação dos agentes sociais, redimensionando a estrutura econômico-produtiva e social em Concórdia, inviabilizando a formação de qualquer contrapoder.

REGIONALIZAÇÃO: PROBLEMAS DE MÉTODO

Lena Lavinas*

Maria Regina Nabuco**

A classificação é um método científico de apreensão/compreensão do real que sugere uma forma de organização do social, a partir de princípios de divisão do social que são reconhecidos enquanto legítimos (Bourdieu, 1980) e tornam-se, por isso mesmo, verdadeiros e estruturantes deste mesmo social. Toda classificação é feita com base em critérios que fundam categorias. O critério da homogeneidade/diferenciação é, sem dúvida, aquele que fundamenta a noção abstrata de região. Esta categoria - região, regional, regionalização - expressa um princípio de classificação espacial.

Quer se volte para a articulação dos distintos modos de produção (Lipietz, 1977), ou para a combinação diferenciada de distintas relações sociais (Duarte, 1980), apontando-se as especificidades, no tempo e no espaço, das relações capital-trabalho (formas de produção do valor, forma de luta de classes, Oliveira, 1977), quer se trabalhe a relação Estado-sociedade, através da intervenção planejada, está-se, a nosso juízo, trabalhando com a dialética da homogeneidade/diferenciação (dada pela dinâmica da acumulação capitalista).

Ora, parece-nos que este critério vem-se tornando insuficiente como princípio de classificação e, portanto, de identificação/interpretação do real, pois constatamos, no espaço e no tempo, uma unificação das atividades econômicas e das categorias sociais (Rambaud, 1976). A emergência do CAI parece confirmar tais suspeitas. O complexo agroindustrial brasileiro, ao redefinir as relações intersetoriais agricultura-indústria e as relações espaciais campo-cidade, rural-urbano, aponta para a superação do fenômeno da regionalização da atividade produtiva, indicando que a cadeia produtiva quebra com a lógica anterior da configuração espacial da integração econômica. Os vários níveis de encadeamento para a frente e para trás não parecem forjar novas regionalizações, mas formas de inserção na divisão social do trabalho que rompem com um enfoque regional. A expansão da soja integrou espaços como o Sul, Sudeste, Centro-Oeste, oeste da Bahia, sul do Maranhão e chegou até ao Piauí. O que está em jogo aí não são meramente as áreas de produção, mas uma nova dinâmica de produção unificada pelo movimento do capital industrial e financeiro (Oliveira, 1978), dada pela integração de distintos setores (indústria-agricultura-serviços) e distintas esferas econômicas e sociais (produção, distribuição e consumo).

Não é por acaso que, dentro do próprio movimento sindical, hoje surge a proposta de uma organização dos produtores por linha de produto, a saber, viticultores, fumicultores, suinocultores, produtores de grãos, avicultores, etc., que muito embora guardem escalas de estruturação e representação variadas (municipal, regional, estadual, etc.), apontam para a necessidade de se pensarem as especificidades das cadeias produtivas. Se a construção da unidade na diversidade (lema do I Congresso do Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais da CUT) passa pelo reconhecimento das diferenças, essa alternativa de organização do movimento sindical parece mais favorável à aproximação dos produtores e trabalhadores rurais, que, muitas vezes, não conseguem se reconhecer enquanto categoria social (oposição

integrados x pequena produção mercantil). As distintas formas de inserção na forma mais desenvolvida da divisão capitalista do trabalho na agricultura, isto é no CAI, parecem cimentar melhor o processo de construção de uma nova identidade social, para além das diferenças regionais. A compreensão da cadeia produtiva é necessária porque ela é a expressão da unificação de múltiplos processos econômicos, no tempo e no espaço, que muito embora preservem particularidades não podem nem por isso ser pensados apenas regionalmente.

1. Dos regionalismos ao regional

É sabido que até o final dos anos quarenta a agricultura brasileira ainda está muito pouco integrada ao mercado e que o próprio mercado nacional é incipiente. Isso se explica pelo baixo nível da divisão social do trabalho. A dicotomia urbano-rural é uma das vertentes da dualidade, dualidade essa que já na década seguinte vai se consubstanciar na oposição atrasado-moderno.

Até então a agricultura não é objeto de políticas específicas, senão alguns setores comprometidos com o equilíbrio orçamentário do país (açúcar, cacau, café), muito embora se reconheça que a existência de um processo de industrialização e urbanização gera desequilíbrios no campo (Ianni, 1979). Tal fato não é, no entanto, identificado enquanto problema regional, causado por uma divisão nacional do trabalho perversa. É a fase dos regionalismos, dos quais as secas são a expressão mais contundente. Os regionalismos traduzem a ausência de um mercado integrado nacionalmente e indicam, portanto, a hegemonia da oligarquias locais.

A intervenção do Estado brasileiro nessa fase, ainda que crescente na economia, não parece territorializar-se. Além de bastante localizada e circunscrita ao Centro-Sul, tem um propósito ideológico de legitimação do novo Estado pelo seu compromisso em refundar a identidade nacional. Os órgãos de intervenção constituídos, cuja atuação é delimitada espacialmente (IFOCS-DNOCS, CVSF) tornam-se, por duas décadas ainda, um poderoso instrumento de realimentação dos regionalismos (Lavinas, 1984 e 1990; Lewin, 1984).

No governo Kubitschek, a agricultura continua sem diagnóstico regional específico, sendo identificada como "obstáculo ao desenvolvimento" (Plano de Metas). Mas, na sua análise sobre as causas profundas de atraso da economia nordestina, o GTDN, tendo à frente Celso Furtado, aponta, no seu Plano de Ação, para a necessidade de: 1. transformação da economia agrícola da faixa úmida com vistas a ampliar a oferta de alimentos nos centros urbanos, cuja industrialização será intensificada; 2. transformação da economia semi-árida, aumentando sua produtividade; 3. deslocamento da fronteira agrícola, entre outras coisas. Assinala, inclusive, que a forma de atuação do Estado na região, de cunho eminentemente assistencialista, não tem efeitos sobre a estrutura econômica e a capacidade de produção, necessitando, pois, ser redefinida. É a primeira ação concertada do Estado para identificar e resolver problemas regionais, do ponto de vista da necessidade e possibilidade de intervir na divisão racional do trabalho. Procede-se, então, a um questionamento da estrutura agrária da região, fortemente marcada por um elevado grau de concentração fundiária. A estrutura agrária é vista como um bloqueio ao progresso regional, em razão também de suas características pré-capitalistas

(baixo grau de mercantilização, produção de subsistência pouco diversificada, permanência de relações de produção fundadas na captação de renda em trabalho e in natura, etc.).

Essa avaliação, assentada num enfoque dualista (um setor atrasado pela permanência de relações pré-capitalistas ameaça o desenvolvimento do setor moderno, no qual vigoram as relações capitalistas de produção), leva a uma redefinição do setor agrícola no interior da economia brasileira. Ao ser considerada obstáculo de desenvolvimento, a agricultura torna-se alvo de políticas regionalizadas.

A SUDENE vai, portanto, nos seus primeiros anos, incorporar a questão regional à questão agrária, isto é enfatizar a necessidade imperiosa de se criarem mecanismos capazes de abalar o monopólio da terra e anular as debilidades focalizadas da acumulação do capital.

O golpe de 64 leva a uma forte centralização das decisões de política econômica. Todas as diretrizes passam a emanar da esfera federal. Os órgãos regionais passam a atuar, a montante, numa função quase que de consultoria, assinalando problemas e sugerindo soluções para esta ou aquela questão, e, a jusante, como meros executores de deliberações políticas formuladas em escala "extra-regional". Esse novo estilo de gestão regional concretiza-se com a implantação dos programas especiais. A problemática dos desequilíbrios regionais evolui para a defesa da integração nacional, o que pressupõe novas relações intersetoriais e um novo padrão de gestão do território.

Na passagem dos anos cinquenta para os anos sessenta, o Brasil atravessa um período crítico, quando a elevação do preços agrícolas/crise da oferta e a agitação social em torno da bandeira de luta pela reforma agrária impõem a busca de soluções rápidas para sanar estrangulamentos a nível do abastecimento, não contrariando as estratégias de crescimento do setor industrial, e conflitos em torno do acesso à terra. Duas correntes distintas e opostas passam a confrontar-se: uma que vê na elevação da produtividade, mediante incorporação de capital, a única alternativa possível para um crescimento sustentado da agricultura brasileira, pois identifica como causa da crise a escassez de dois fatores, terra e mão-de-obra. A outra que questiona a estrutura agrária do país, fortemente concentrada, limitando o acesso à terra (mantendo-se esta altamente ociosa) e a ampliação da produção agrícola. Não se trata apenas de contrapor uma alternativa a uma lógica intensiva. O conflito é mais profundo na medida em que aponta/oculta a natureza perversa das relações sociais vigentes no campo e seu peso na reprodução das desigualdades sociais.

A primeira corrente, que poderíamos chamar de "produtivista", apóia-se na Revolução Verde, que passa a ser disseminada em vários países do Terceiro Mundo pelos Estados Unidos. A fórmula passa pela adoção de sementes melhoradas, produzidas em laboratórios de pesquisa, e do pacote tecnológico que as acompanha (insumos e máquinas). Esse modelo foi generalizado através dos programas de assistência técnica bilateral americana, que concentraram-se em certos produtos e regiões. A segunda corrente, "reformista", questiona a validade deste modelo na medida em que não toca na estrutura da propriedade e da posse da terra, permitindo, portanto, aos grandes proprietários fundiários tornarem-se igualmente os novos detentores do capital.

Embora o governo João Goulart tenha, juntamente com as suas Reformas de Base, promulgado o Estatuto do Trabalhador Rural, que leva ao homem do campo parte dos direitos sociais antes reconhecidos apenas aos trabalhadores do setor formal urbano-industrial, e o primeiro governo militar (general Castello Branco) tenha priorizado o tratamento da questão fundiária através do Estatuto da Terra (segundo Silva, 1988 "a primeira lei brasileira de Reforma Agrária") foi, no entanto, a corrente produtivista, mais tarde batizada "modernização conservadora", que passou a orientar as políticas públicas para o setor agrícola. E foi através dos programas de desenvolvimento regional que tal modelo de modernização passou a ser implementado.

Esse modelo de modernização tinha outros suportes importantes: o sistema de crédito nacional para a agricultura (SCRN-66), fortemente subsidiado a taxas de juros negativas, e as políticas agrícolas (preços mínimos, isenção fiscal, seguro rural, extensão rural, política de ciência e tecnologia). Na prática, tais mecanismos perpassavam e davam consistência aos inúmeros projetos de desenvolvimento, que se multiplicaram por todo o espaço brasileiro.

Com a criação do I PND, redefinem-se princípios para a correção dos desníveis inter-regionais e intersetoriais que o modelo capitalista acentuou. Há que se estimular o crescimento econômico das áreas subdesenvolvidas, isto é, das regiões predominantes rurais, de vazio econômico. A novidade consiste justamente na redefinição não somente de regiões problema, mas na identificação de novos setores prioritários, além do industrial, no que diz respeito à intervenção governamental. Passam a figurar nos programas de desenvolvimento da agricultura a Amazônia e o Centro-Oeste. Elegem-se áreas-programa para projetos de assentamento (colonização privada e pública); ampliam-se os mecanismos de concentração e capitalização (antes exclusivos do Nordeste e da indústria) ao setor agrícola e às novas regiões. Passam a coexistir duas ordens de preocupação: no plano espacial, incorporação das áreas menos integradas; no plano setorial, prioridade também é dada à agricultura como espaço de acumulação capitalista. É a fase dos programas setoriais/regionais: PROTERRA, PIN, PÓLOAMAZÔNIA, PÓLOCENTRO, PÓLONORDESTE, PDRIS, PRÓVARZEAS, PNI, etc...

O II PND, base ou origem destas propostas, define duas ordens de problemas a serem resolvidos até o final da década de setenta: a integração das grandes regiões brasileiras e a aproximação do urbano e do rural, mediante o fato de que agricultura e pecuária tornam-se também objeto da integração nacional, através de um crescimento da oferta industrial para o campo; o desenvolvimento das indústrias básicas como setor líder da industrialização, fortalecendo-se a grande indústria para lograr tal processo.

Pode-se dizer que, em linhas gerais, estes objetivos são atingidos, sendo que a emergência do CAI (Complexo Agroindustrial), a nível nacional, nos anos oitenta, evidencia esse sucesso.

No período analisado, portanto, o Estado destaca-se como o promotor de modernização, através de políticas e programas que garantem a integração horizontal (ao mercado) da agricultura brasileira e dão início ao seu processo de industrialização (integração vertical), entendido aqui como "a extensão do modo industrial de produzir na agricultura" (Muller, 1989), mediante a transformação da base técnica de produção que não se restringe mais aos

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

fatores tradicionais (terra e trabalho), mas incorpora insumos industriais e serviços técnicos e financeiros. É o domínio crescente sobre as condições naturais e a dependência da agricultura ao setor que gera tecnologia e detém, por isso mesmo, a iniciativa de inovação (seja ela mecânica, biológica, química, etc.).

Esse processo, que se consolida nos anos oitenta, rompe com o enfoque dual, pouco complexo, onde campo opõe-se a cidade, rural a urbano, atrasado a moderno, fronteira a centro. Isso significa que a divisão social do trabalho redefine as especialidades, pois em lugar de apenas “articular” formas diferentes de capitais, traduz graus de integração e interdependência tecnoeconômica até então inexistentes. Estas sugerem uma estruturação espacial mais elaborada e de difícil apreensão. Em outras palavras, integração e interdependência pressupõem a existência de formas sociais de produção, circulação e consumo que conservam, muitas vezes, particularidades, sem, no entanto, se sustentarem em dinâmicas próprias. Articulação, ao contrário, supõe formas específicas, detentoras de uma dinâmica própria, condicionadas à dinâmica mais geral do processo de modernização. Isto é, ao falar em integração, estamos falando em formas sociais que, embora variadas (ou não), têm um mesmo caráter, pois são constitutivas de um mesmo processo material de produção. Falar em articulação significa reconhecer a existência de formas sociais que, além de particulares, consubstanciam distintos processos materiais de produção.

Isto posto, torna-se, portanto, absolutamente necessário refletir sobre as consequências metodológicas que tal mudança opera quando se busca construir recortes que dêem conta das novas especialidades dos processos sociais.

2. Passagem dos anos oitenta aos noventa: um passo à frente na verticalização

Muito embora não disponhamos ainda de uma análise mais fina das tendências observadas no agro brasileiro na década passada, em razão da falta de dados secundários de grande amplitude que, apesar de coletados não foram processados (p. ex.: Censo Agropecuário de 1985), podemos caracterizar a década de oitenta como um período de relativo sucesso da agricultura. Descontados os anos 1980/82, os restantes demonstraram de maneira geral que o setor reagiu bastante bem à crise econômica do país. As safras foram crescentes, ampliou-se o índice de produtividade, difundiu-se o cooperativismo. Ademais foi surpreendente, tendo em vista a forte redução na disponibilidade de crédito rural, a capacidade de capitalização do setor. Foi também elevada no período a capacidade de autofinanciamento da produção agropecuária capitalista. Exames mais acurados demonstram que esta continuidade no processo de modernização se deu, no entanto, em ramos específicos do setor e em algumas regiões e estratos de área. Em outras palavras, beneficiaram-se deste processo apenas alguns segmentos e regiões. Dados da Sinopse Preliminar do Censo Agropecuário de 1985 mostram para regiões menos desenvolvidas como o Nordeste, por exemplo, recuo em vários indicadores de modernização. Outras regiões, como o Sudeste, o Sul e o Centro-Oeste, mostram, ao contrário, manutenção e mesmo avanço do crescimento (Nabuco, 1988).

Para entender este processo de reconcentração espacial da agricultura brasileira convém, no entanto, verificar o ocorrido através de novo enfoque. Não se trata mais de dizer, por exemplo,

que a “articulação” do capitalismo com as formas “pré-capitalistas” da agropecuária nordestina se ressentiu mais da crise, porque carrega consigo uma vulnerabilidade intrínseca de “capitalismo” fraco, pouco dinâmico. Segundo tal visão, ao não destruir as formas atrasadas, mas, ao contrário, articular-se a elas, o capitalismo se impregna dos problemas locais.

O trabalho de Rolim e Carleial (1989) mostra, ao contrário, o que vem ocorrendo recentemente no setor agrícola do Nordeste. A produção de algodão, cultura comercial típica da região, ao integrar-se à produção nacional, “desarticulou” o anterior complexo agroindustrial, até então baseado na pequena produção de algodão arbóreo. Segundo os autores, tal estrutura não favoreceu melhoramentos que levassem a ganhos de produtividade e foi destruída por uma recente produção de algodão herbáceo, que utiliza insumos vindos do Sul/Sudeste e pequenos e médios produtores locais, integrados ao complexo agroindustrial têxtil.

Esta integração com pequenos produtores locais embora se resumindo a algumas parcelas semi-úmidas, foi capaz, com sua maior produtividade e competitividade, de praticamente destruir a produção anterior. Delineiam-se, portanto, no Nordeste, fortes linhas de integração setorial (há inúmeros outros exemplos, verdadeiras “manchas” de integração capitalista na agropecuária da região, tais como o oeste da Bahia, o sul do Piauí e sudoeste do Maranhão, além de integração de caráter urbano-industrial) que, em lugar de reforçar a existência do Nordeste enquanto região, ao contrário, apontam para uma visível desintegração intra-regional. Não se pode mais falar de Nordeste enquanto “homogeneidade”. Ao contrário, para estudá-lo, é importante perceber as fortes diferenciações espaciais ali existentes, à luz da expansão dos CAI e outros complexos industriais que integram as produções locais a novos modos de produzir.

O Plano Collor para a Agricultura (agosto/1990) recusa também o conceito de região e adota o mercado como solução para os problemas do setor. A liberação dos mercados internos e externos significa extinguirem-se os impostos, controles e restrições, reservas de mercado de matéria-prima de origem agrícola para a indústria nacional; a proteção à indústria nacional de insumos, a defasagem cambial e qualquer discriminação à agricultura no mercado exterior; significa também a extinção de atividades que o governo exerce nos mercados agrícolas, tais como tabelamentos, congelamentos, importações concessionais, etc. (Lopes, 1990).

Mas adotar a perspectiva de que à economia de mercado cabe a decisão de alocação e distribuição de recursos para o setor agropecuário é ir mais além do que não conceder às regiões mais pobres um tratamento preferencial. Significa tratar o setor como uma réplica do setor industrial, no que diz respeito a critérios de eficiência e competitividade.

Em qualquer economia liberal sabe-se, no entanto, que o setor agrícola possui características que reduzem a sua competitividade perante outros setores e o impedem de usufruir equitativamente das vantagens do sistema de mercado: elevado número de unidades produtivas que se defrontam com pequeno número de intermediários e/ou industriais, tanto a montante, quanto a jusante, maiores riscos na atividade produtiva; produção concentrada em períodos curtos do ano; maiores dificuldades para obtenção de informações técnicas e de mercado, dada sua localização, dispersa, etc. (Veiga, 1989).

Em suma, não se pode, ao argumentar-se contra o regionalismo oportunista, que se utiliza do conceito de região periférica ou não desenvolvida para usufruir de privilégios em face as políticas do Estado, considerar a integração setorial agricultura-indústria como tarefa do mercado. Para dar um exemplo mais claro, pode-se ser contra o FINOR por ser um empréstimo subsidiado e sem retorno financeiro ao Estado, além de instrumento de clientelismo e corrupção, mas deve-se sempre lembrar que, na cadeia da integração indústria-agricultura, este último setor representa o lado menos “preparado” ou mais submisso à integração.

Isto não se dá apenas na integração entre indústrias do Centro-Sul versus agricultura periférica, mas também nas integrações intra-regionais dos CAIS. Mais ainda: isto é também verdadeiro na integração entre indústrias “solares” e seus fornecedores “satélites”, também industriais.

A reestruturação industrial dos anos oitenta e noventa está cheia de exemplos de integração vertical entre a indústria “flexível” (economias de “âmbito”) e a pequena produção industrial, baseada em trabalho não sindicalizado, quase artesanal. A dominação destas pequenas empresas pela indústria solar é atribuída a inúmeros fatores, tais como o controle de tecnologia, do mercado consumidor, do processo de trabalho, da circulação, etc. Se estas microempresas têm alguns privilégios na legislação fiscal, por exemplo, por que a pequena produção integrada à indústria não deveria ter? Se o ramo industrial do CAI se desenvolveu e ainda se desenvolve por meio de privilégios de política, tais como a reserva de mercado para produção de equipamentos e insumos agrícolas, por que lançar o setor agrícola na economia de mercado, sem nenhuma preparação, principalmente da pequena produção para tal enfrentamento?

Em resumo, deve-se ter sempre presente que em todos os complexos de integração industrial, especialmente nos CAI, há um elo da corrente que deve merecer a atenção do Estado, através de programas que apoiem a integração, mas preservando algumas características da situação anterior. Deve-se ter uma atenção especial, por exemplo, na criação de infra-estrutura de produção e circulação, por parte do Estado, que preserve a pequena produção de uma dependência completa ao CAI; na manutenção do nível de ocupação dos pequenos produtores e suas famílias, especialmente daqueles não integrados ao setor industrial (remanescentes); no respeito aos conhecimentos técnicos da pequena produção, em especial com relação às peculiaridades da produção local, para que a integração valorize os já cristalizados processos locais, tal como sucedeu, com a integração recente da Itália, Portugal e Espanha à economia européia; com o “Sunbelt” americano; com os pólos de Cambridge e Aston, na Inglaterra, etc., nas linhas de crédito especiais para os pequenos produtores, etc.

* * *

Ao não aceitar o conceito de região como categoria explicativa das desigualdades geradas pelo capitalismo brasileiro a partir da década passada, em especial, não estamos compartilhando, no entanto, do discurso oficial do governo Collor com relação à implantação das regras do mercado para o setor agrícola. À primeira vista podemos concordar que a idéia de região obscureceu as profundas desigualdades econômicas e sociais existentes na “periferia”, além de “alavancar” com competência recursos federais que enriqueceram ainda mais as velhas oligarquias locais. O chamado “fetiche” da região não permitiu

entender que, no seu interior, a discriminação contra pequenos produtores familiares atingirá níveis intoleráveis também devido à exploração pelos latifundiários/comerciantes locais. A partir deste consenso, porém, há uma divergência profunda quanto à peculiaridade da integração indústria-agricultura. A integração chamada "flexível", apoiando-se na pequena produção pelas vantagens já expostas, contém um ingrediente de desigualdade que exige apoio de programas do Estado ao elo mais fraco da integração. A grande desigualdade na qualidade das terras agricultáveis no Brasil, além da diversidade climática de acesso às chamadas "economias externas" (proximidade aos mercados, disponibilidade de transportes, armazenamento, sistema financeiro, etc.), requer investimentos estatais consideráveis em regiões de pequena produção integrada à indústria ou aos setores mercantil e de serviços.

Este é o sentido de um programa regionalizado de desenvolvimento agrícola. Apoiar a integração de produção local ao CAI, com benefícios a ambos os ramos da integração e, em especial, à economia local como um todo. O que define o âmbito da região é, pois, o estágio das relações entre os diferentes elos da integração intersetorial.

Trata-se, neste caso, de considerar o governo como instância de uma política multisetorial em lugar do que se convencionou chamar regional, na qual o objetivo não seja apenas de maximizar a taxa de expansão do produto industrial, mas, principalmente, o de promover a expansão de projetos integrados intersetoriais, onde a eficiência possa ser revertida também em prol da produção local. A premissa básica da política agrícola multisetorial passa a ser, pois, correção das desigualdades entre os diversos agentes produtores do CAI, permitindo o acesso democrático à tecnologia e incorporando as vantagens da modernização sem gerar desemprego e marginalização.

Referências Bibliográficas

- ALBUQUERQUE, A. & CAVALCANTI, C. *Desenvolvimento regional no Brasil*, IPEA, 1978.
- BOURDIEU, P. L'Identité et la Représentation. In: *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* n.35, 1980.
- DUARTE, Regionalização: considerações metodológicas In: *Boletim de Geografia Teórica*, 10(20) 1980.
- IANNI, D. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*, Civilização Brasileira, 1978.
- LAVINAS, L. Origens do Planejamento Regional e o Lugar da Agricultura, IPPUR-UFRJ, mimeo, 17 pág., 1990.
- LEITE, S. A Agricultura numa Perspectiva Intersetorial: De complexos agroindustriais a sistemas agroalimentares. In: *Anais do 18 Encontro Nacional de Economia*, ANPEC, Brasília, 1990.
- LEWIN, H. Planejamento e Agricultura: O Nordeste e Seu Sertão, Tese de Doutorado. USP, 1981.
- LIPIETZ, A. *Le Capital et Son Espace*, Maspero, Paris, 1977.

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

- LOBATO CORREA, R. *Região e Organização Espacial*. Editora Ática, São Paulo, 1986.
- LOPES, M. de Rezende. O Impasse nas discussões das Propostas da Lei Agrícola. In: *Carta Mensal da SUPEC*, CFP, Ano V, nº 4, junho/90.
- MULLER, G. O agrário brasileiro e a medição do dinâmico e do atrasado. In: LAVINAS (org.). *A Urbanização da Fronteira*, IPPUR-UFRJ, 1987.
- _____. *Complexo Agroindustrial e Modernização Agrária*, Ed. Hucitec, SP, 1989.
- NABUCO, M.R. Brasil e Minas Gerais: Modernização e Modernidade na Agricultura. In: *Anais do 4º Seminário sobre Economia Mineira*, Diamantina - CEDEPLAR, 1988.
- OLIVEIRA, F. de. Elegia para uma Re(li)gião, Paz e Terra, 1977.
- _____. O terciário e a divisão do trabalho social. *Estudos CEBRAP*, 24, São Paulo, pp. 137-68, 1978.
- RAMBAUD, P. Pour une sociologie de la domination. In: *Sociologie Rurale*, Mouton, Paris, 1976.
- ROLIM, C. & CARLEIAL, L. A Integração Desintegradora: estudo de caso do complexo agroindustrial do algodão no Cear., In: *Anais do 18 Encontro Nacional de Economia*. ANPEC, Brasília, vol. 3, pp. 1103-1122, 1990.
- RUBIN, I. *A Teoria Marxista do Valor*. Brasiliense, 1980.
- SILVA, J.G. *Caindo por Terra*, Rio de Janeiro, 1988.
- VEIGA, A. Fundamentos de uma Lei Agrícola para o Brasil. In: *Agroanalysis*, set/89, pp. 24-28.

MODERNIZAÇÃO E CONFLITO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Frederico Guilherme Bandeira de Araújo*

1. Modernização e forma

A afirmativa genérica de que a economia brasileira se complexificou e modernizou a partir da metade do século não parece ser objeto de controvérsia. A discussão do caráter do processo, no entanto, tem se mostrado polêmica. Não pretendo entrar nesse imbróglio. Todavia, para introduzir a questão a ser tratada, quero frisar minha concordância com a visão de que essa modernização se deu de modo essencialmente conservador, na medida em que, por seu sentido e modo de implantação, foi instrumento do aprofundamento da desigualdade (social, espacial), e, sem nenhum paradoxo, da combinação. Não houve descaminho, todavia. Esses foram rumos tratados pelos que controlaram interna e externamente o processo. O destino - a extrema concentração excludente - segue sendo alcançado e reiterado infinitas vezes.

Tomando como referência os últimos 30 anos, pode-se verificar que a modernização no país assumiu certos modos e formas que foram determinantes para a assimilação e a resistência oferecida ao processo. Não há possibilidade de descrever aqui essa história em toda a sua complexidade. Mas quero destacar, particularmente, a forte intervenção do Estado sob a qual o processo se deu e, particularmente, a lógica de subordinação ao centro que marcou a estratégia de “integração nacional”, característica dos anos 70.

A partir desse momento a totalidade do território passa a ser vista não mais como um conjunto de regiões hierarquicamente articuladas, mas como um somatório de recursos mais ou menos disponíveis. A ação estatal não se preocupa mais em viabilizar a “captura” de regiões, mas em concretizar a apropriação de riquezas. O planejamento regional recebe seu epítáfio definitivo, apesar de permanecer preservado seu aparato institucional. A apropriação é, agora, definida no seio do planejamento setorial, subordinado ao global.

O Estado planejador do período, fundamento do “Brasil Grande Potência” é a expressão do “Grande Irmão” orwelliano: está em todas as partes, tudo vê, decompõe analiticamente e recompõe funcionalmente segundo a particular lógica integradora que lhe é intrínseca. A “integração nacional”, bandeira desse planejamento que não articula consensos, pois os tem pressupostos, vai manipular trabalho e capital no sentido de estender a nação à totalidade do território, buscando cumprir definitivamente o velho ideal, formulado e intentado explicitamente desde os tempos da ditadura Vargas.

Uma das formas características de implantação “no terreno” da lógica modernizadora delineada foi a concretização de “Projetos de Grande Escala” (PGEs)¹, que atendem simultaneamente a duas condicionantes: a de produção e reprodução das condições gerais de

* Docente Associado do IPPUR/UFRJ. Doutorando do Programa de Planejamento Energético e Ambiental da COPPE/UFRJ.

¹A expressão é imprecisa; todavia, não entrando em uma discussão conceitual, quero explicitar que seu sentido, no texto, é o de indicar grandes unidades produtivas, em geral ligadas a atividades básicas, pólos de cadeias produtivas. Como exemplo, poderíamos ter: complexos de extração/beneficiamento de recursos minerais e energéticos, refinarias de petróleo, “pólos” petroquímicos, centrais nucleares, grandes hidrelétricas, etc.

acumulação e a de ordenamento territorial (Scherer-Warren, 1988). Esses projetos consolidam o processo de apropriação de recursos naturais e humanos em determinados pontos do território, sob lógica estritamente econômica, respondendo a decisões e definições configuradas em espaços relacionais exógenos aos das populações/regiões do entorno próximo dos empreendimentos.

Esses PGEs não se têm mostrado como fator-chave no desenvolvimento das regiões em que se implantam. Pelo contrário, por vezes, têm se configurado como desarticuladores de relações sócio-econômicas e responsáveis pela deterioração da qualidade de vida de certos grupos sociais.

O anunciado “progresso para a região”, a propalada modernidade divulgada como inerente, em geral, não tem transposto o limite das áreas ocupadas pelos empreendimentos em si. O processo pode ser visto, em sua forma, como de recriação dos tradicionais enclaves coloniais, com a diferença de que, agora, são produtos da iniciativa estatal e suas relações primordiais se estabelecem com um centro nacional e não exterior.

Eles (os enclaves) são implantados na região, não nascem de seu processo de desenvolvimento, não expressam as forças - sociais, políticas e econômicas endógenas. Nesse sentido, tem-se visto estes empreendimentos como portadores de uma oposição quase irredutível: de um lado, a extra-territorialidade dos processos de acumulação e decisão de que são parte; de outro lado, a territorialidade localizadora que os ancora num espaço determinado (Vainer, 1989, p. 7).

Todavia, se o fruto desses empreendimentos é consumido alhures, eles estão longe de ser neutros em relação ao espaço em que se instalam, como foi apontado anteriormente. A explicitação dos efeitos negativos permite ter-se uma visão das consequências perversas dessa forma de “modernidade” quando imposta e desvinculada das dinâmicas da região: multiplicação das carências, diminuição/desestruturação do poder local, segregação e assim por diante.

Mais do que um somatório de feitos negativos, entretanto, esses enclaves modernos tendem a romper as tramas e cadeias que conformam antigas regionalizações, substituindo-as, não pelo vazio, mas por outras, constituídas a partir deles (Vainer, 1989). São, desse modo, instrumento ativo do (re)ordenamento territorial, mesmo que o espaço transformado não seja objeto de planejamento e intervenção estatal.

2. Modernização e resistência

As consequências sobre os espaços locais/regionais desse formato particular da modernização cabocla não têm gerado apenas vítimas, mas engendrado manifestações de protesto e resistência que reafirmam/redefinem contradições internas a esse âmbito territorial e, mais importante, explicitam a contraposição à lógica de apropriação de recursos/territórios que tem impulsionado as grandes forças econômicas e o Estado.

Essas manifestações têm se dado de diferentes modos e formatos. Desde persistentes ações pacíficas de desobediência civil até atos explosivos e contundentes. Na maioria dos casos, no entanto, não tem significado a articulação orgânica de forças sociais em torno do problema, em parte pelo eficiente processo de repressão/cooptação que tem sido acionado. Mas, principalmente, pela dificuldade de as forças populares traduzirem sistemática e organicamente em suas entidades de luta, tradicionais ou novas, questões que não digam respeito ao campo estrito e direto das relações capital/trabalho e de propriedade.

Se essa é a regra, exceções existem, não para confirmá-las como diz o ditado, mas como ruptura e caminho de transformação. Um exemplo significativo é a reação à política de implantação de hidrelétricas - um dos tipos de PGE da geração de eletricidade que, por suas características específicas, em geral, produz importantes efeitos sociais e ambientais. No âmbito dessa reação, têm surgido novas formas de organização popular e originais experiências de luta. As primeiras resistências minimamente organizadas se deram em meados da década de 70. Nos anos 80, no entanto, algumas consolidaram-se em movimentos locais/regionais, cuja temática mobilizadora era a dos efeitos de implantação e operação das usinas.

Atualmente esses movimentos se multiplicaram em grande número: alguns em áreas de hidrelétricas já construídas e a maioria em praticamente todas as áreas de barragens em construção e planejadas; uma herança direta da resistência às grandes barragens concebidas e/ou implantadas durante o regime militar. Sobradinho, Itaipu, Itaparica, são exemplos que, se na memória de uns são símbolos do “desenvolvimento nacional”, para muitos lembram expulsão da terra, degradação de condições sociais e ambientais, o genocídio de grupos indígenas, enfim, a incorporação de extensas regiões a um “padrão de modernidade” (progresso, desenvolvimento) que implica apropriação restrita dos benefícios e ampla socialização dos custos. Todavia, também para esses últimos, lembram fundamentalmente a luta dos que não se conformaram em ser simples números do orçamento e do cronograma de obras das empresas do setor elétrico.

Esses movimentos não representam apenas mais uma forma de organização de expropriados. Eles são portadores, como embrião, de um novo modo de ver e pensar a problemática ambiental. Recusando-se a ser “ambiente” de uma obra, se apropriam da questão ecológica tornando-a, de modo concreto e imediato, instrumento de defesa da vida. Como mesmo sentido, suas formulações têm expressado concepções distintas em relação às do planejamento regional vigente, cuja lógica central subordina e exclui periferias das dinâmicas do centro.

Desse modo, torna-se claro que Estado/setor elétrico e movimentos de atingidos por barragens expressam duas maneiras distintas, por vezes opostas, de abordar meioambiente e território. O quadro em que se desenvolve esse confronto pode, sinteticamente, ser caracterizado como segue.

Dados de 1986 informam que o setor elétrico conta com uma potência de geração instalada de 42.710 MW, dos quais 38.478 MW são produzidos em usinas hidrelétricas. Para a geração desta hidreletricidade foram inundados 2,9 milhões de hectares para formação dos reservatórios (ELETROBRÁS, 1987).

A expansão do sistema de geração de energia está projetada no Plano Nacional de Energia Elétrica 1987/2010 (Plano 2010) que prevê, no seu Programa de Expansão da Geração 1987/2001, a construção de 105 hidrelétricas, com potência programada de 58.541 MW. A realização de tal programa exigirá a inundação de 3,7 milhões de hectares (idem).

No início de 1990 o governo aprovou o Plano Decenal de Expansão do Setor Elétrico - 1990/1999, incorporando-o ao Plano 2010. O Decenal prevê 57 hidrelétricas (35.453 MW), que inundarão, apesar da redução das metas, nada menos que 1,7 milhões de hectares (ELETROBRÁS, 1990).

O setor elétrico dispõe de um complexo aparelho de planejamento e intervenção, comandado pela Empresas Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (ELETROBRÁS), vinculadas à Secretaria Nacional de Energia do Ministério da Infra-estrutura, de onde partem as grandes diretrizes referentes ao planejamento energético. A ELETROBRÁS coordena a ação de suas subsidiárias regionais (Eletronorte, Eletrosul, Chesf e Furnas), das concessionárias estaduais (CEMIG, CESP, COPEL, CEE, etc.), da Itaipu Binacional e das empresas privadas.

A que interesses esse gigantesco aparelho tem servido (e servirá em sua expansão) tanto pela implantação física quanto pelo consumo de seu produto final (eletricidade)?

De um lado, há que se referir os setores industriais eletrointensivos, que consomem grande parte da energia na produção de bens para a exportação ou para os mercados de mais alta renda. De outro lado, o exame da distribuição do consumo residencial de eletricidade mostra que os 353 mil domicílios mais ricos consomem aproximadamente o triplo do consumido pelos 4 milhões e 800 mil domicílios mais pobres. Além disso, 40% dos domicílios simplesmente não são consumidores (ELETROBRÁS, 1987).

Outros importantes interesses estão envolvidos na manutenção de altos níveis de investimento para a realização dos grandes empreendimentos hidrelétricos: as empresas construtoras, grandes grupos financeiros, empresas de consultoria e fornecedores de equipamentos elétricos pesados (turbinas, etc.).

Interesses e grupos poderosos que não apenas produzem e consomem a energia produzida, como também atuam direta e eficazmente sobre o núcleo decisório do Estado. De seu lado, as populações a serem atingidas pela implantação dos empreendimentos hidrelétricos contam, essencialmente, com sua capacidade de organização e mobilização. Apesar das gigantescas dificuldades, a consciência do caráter nacional da política de geração e transmissão de eletricidade (portanto da dimensão não particular da problemática de cada barragem) e do alijamento da maior parte da sociedade em seu processo decisório, estruturaram o fundamento para que o conjunto dos movimentos desse um salto qualitativo em suas lutas. Ao final da década anterior a articulação entre as diversas lutas se consolida, criando a base do que hoje constitui o Movimento Nacional de Trabalhadores Atingidos por Barragens (MNTAB). O "salto", todavia, não é simplesmente organizacional: o questionamento é, agora, não mais somente sobre os problemas específicos gerados pela existência física de cada barragem, mas sobre o caráter e a natureza da política que as produz².

Esse movimento, que faz questão de se caracterizar como “de trabalhadores”, tem uma base social camponesa (em sentido lato) - pequenos proprietários e arrendatários, parceiros e assalariados do campo - fruto de que a maioria das grandes barragens - construídas, em construção ou planejadas - afeta fundamentalmente áreas rurais e serem esses, e não os grandes proprietários, em geral, os que não recebem nenhum benefício do processo; ao contrário, sofrem suas consequências negativas. Apesar disso, não se pode caracterizar essa luta como “camponesa”. A própria história do movimento mostra que sua construção tem como elemento-chave a constituição da identidade de atingido³, cuja especificidade diz respeito à ação que a motiva a política do setor elétrico em última instância e não às questões agrária e agrícola de modo geral. A expropriação da terra, entretanto, é um ponto central dessa luta, o que faz com que não só por sua base social, ela se articule intimamente com a luta pela reforma agrária.

O MNTAB, fruto então do modo e formato específico com que vem se dando a modernização brasileira lembrando que a opção por geração hidrelétrica através de grandes unidades está imbricada com o modelo de concentração industrial e urbana e, particularmente, com a expansão, durante as últimas duas décadas, da produção de eletrointensivos rompe com os padrões de contestação assimilados pelos setores dominantes/Estado. Rompe porque foge das problemáticas específicas das relações capital/trabalho e de propriedade; porque questiona uma política-chave do modelo de desenvolvimento, colocando em xeque outras políticas setoriais e o próprio modelo global; porque articula diferentes escalas (local/regional/nacional) da problemática; porque implica questionamentos de competência institucional (de empresas estaduais, concessionárias regionais, etc.) e dos poderes legalmente constituídos (poderes municipal, estadual, governo central); porque se organiza fora do formatos aceitos, estabelecidos e controlados pelo Estado (apesar de que alguns dos movimentos locais estão organizados a partir do aparato sindical); porque tem assumido posições e formas de ação que questionam a legitimidade do Estado e porque se organiza nacionalmente.

Isso tudo tem produzido uma resposta do Estado/setor elétrico que procura desqualificar as diversas organizações locais/regionais de atingidos e a coordenação do MNTAB como interlocutores válidos. A ação estatal procura respaldar-se numa legalidade formal e num procedimento que invoca interesses transcendentais da nação. Todavia, a frustração sistemática dos anseios de efetiva participação no processo decisório, o não-cumprimento de acordos firmados, a reiterada prática de desinformação, etc. têm gerado, como sentimento predominante no seio dos atingidos, um profundo descrédito.

Independentemente, porém, de uma prática que segue sendo autoritária mesmo sob ventos mais democráticos, a nova conjuntura obrigou o setor elétrico a adotar um discurso que busca legitimação no interior de seu próprio procedimento. Fala em “inserção regional” de

² Articulam-se também no interior do MNTAB movimentos de atingidos por barragens não relacionadas com geração de eletricidade, especialmente as voltadas para irrigação, perenização e abastecimento d'água. Todavia, o veio central do Movimento Nacional refere-se à problemática das hidrelétricas e da política para o setor elétrico. Por simplificação imposta pela limitação deste texto só abordo esse eixo principal.

³ O termo atingido se referirá à sempre identidade caracterizada.

seus empreendimentos, estuda mecanismos de participação da sociedade, enfim, procura adaptar-se a uma realidade na qual a pressão social direta está presente e o voto, por mais viciado que seja, consagra poderes e articulações. No entanto seu objetivo é explícito: viabilizar uma política decidida e referenciada nos mesmos padrões de sempre.

A problemática da participação colocada pelos atingidos é complexa. Dois aspectos da questão colocam-se em jogo: o da competência das decisões em si e o de sua qualidade. A demanda por uma participação qualificada como, aliás, têm (informal, mas eficazmente) os grandes grupos econômicos interessados na construção das hidrelétricas traz à tona, como questão prévia, se o tema em pauta é passível de ser decidido por esse processo ou impõe uma regra majoritária, de modo a haver o mínimo de garantia de reconhecimento (e aceitação) da decisão tomada.

Sobre a questão parece haver, no entanto, um "vício de princípio", posto que a oposição entre a forma e o conteúdo das reivindicações não dê margem a ilusões de que os dois contrapontos - atingidos e Estado/setor elétrico concretizem - uma mútua validação. O que o setor coloca na mesa de discussão, independentemente do modo como isso se faça, situa-se no campo formal/processual. Não entram em jogo questionamentos de conteúdos e funções.

Aí parece estar o "nó górdio" da questão: pela natureza da problemática que fundamenta o movimento dos atingidos não há solução ao nível formal/processual. Não que não haja luta por uma nova postura do Estado/setor elétrico que reconheça o(s) movimento(s), pague indenizações adequadas, garanta o acesso a terra, etc. Mas se essas são dimensões cruciais e objetivas do problema, sua síntese se dá no plano do poder. A bandeira de "não às barragens!" que permeia o movimento, ainda que, muitas vezes, não explicitamente, dê o contorno claro do campo em que a questão se estabelece e onde os atingidos postulam solucioná-la.

O Movimento Nacional de Trabalhadores Atingidos por Barragens, esse filho não previsto e rejeitado do modelo de desenvolvimento, não por seu efetivo significado político atual, mas pela natureza das questões que o engendram, tem a virtualidade de tocar fundo nas questões da modernização brasileira. Mais que isso, traz a possibilidade de fazer aflorar, de modo particularmente agudo, a crise do Estado, na medida em que o padrão energético é um dos pilares do modelo de desenvolvimento, e este, estruturante do Estado nacional.

Itaipu, Tucuruí, Itaparica, Itá... esses "Projetos de Grande Escala", marcos da modernização, da exclusão, da degradação da natureza, são também, hoje, signos da luta que aponta para a subversão do que é visto como ordem natural das coisas; que, portanto, não só transcende ao econômico e ao político, mas navega rumo a uma outra modernidade, ainda que, mais uma vez, tardia.

Referências Bibliográficas

ARAÚJO, Frederico G.B. de; 1990a. II Plano Diretor de Meio Ambiente: notas sobre "Inserção Regional", Rio de Janeiro, AIE/COPPE, mimeo, 19p.

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

- _____. 1990b. Planejamento e Crise/Planejamento é Crise, Rio de Janeiro, AIE/COPPE, mimeo, 22p.
- ELETROBRÁS. 1987. *Plano Nacional de Energia Elétrica 1987/2010. Plano 2010. Relatório Geral*, Rio de Janeiro, MME/Centrais Elétricas Brasileiras S.A.
- _____. 1990. *Plano Decenal 1990-1999*, Rio de Janeiro, MME/Centrais Elétricas Brasileiras S.A./GCPS, 55p.
- HABERMAS, Jürgen. 1983. Problemas de Legitimação no Estado Moderno. In: idem, *Para a Reconstrução do Materialismo Histórico*, São Paulo, Brasiliense, p. 213.247.
- OFFE, Claus. 1984a. Reflexões e Hipóteses em torno do Problema da Legitimação Política. In: idem, *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, p. 262-291.
- _____. 1984b. *Legitimação Política por Decisão Majoritária*, In: idem, op. cit., p. 314.355.
- SCHERER-WARREN, Ilse. 1988a. Los trabajadores rurales en el sur de Brasil y la democratización de la sociedad. In: *Revista Mexicana de Sociologia*, Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM, ano I, n: 1, p. 243.258.
- _____. 1988b. Projetos de Grande Escala: a ocupação do espaço e a reação popular, Trabalho apresentado no GT "Lutas Urbanas, Estado e Cidadania no XII Encontro Anual da ANPOCS, Águas de São Pedro/SP, mimeo, 28p.
- _____. 1989. Que Hay de Nuevo En Los Movimientos Sociales En El Campo?, In": *Revista Paraguaya de Sociologia*, ano 26, n° 75, p.23-33.
- VAINER, Carlos B. 1989. *Grandes Projetos e Organização Territorial: os avatares do planejamento regional*, Brasília, CENDEC/IPEA/SEPLAN, 52p.
- VAINER, Carlos B. e ARAÚJO, Frederico G.B. de. 1988. Rio de Janeiro, Relatório de Pesquisa "Políticas Migratórias no Brasil. Elementos para uma História das Intervenções Governamentais na Produção da Mobilidade Espacial da Força de Trabalho", vol. III, convênio IPPUR/UFRJ - FINEP, 52p.
- _____. 1990. Implantação de Grandes Hidrelétricas: estratégias do Setor Elétrico/ estratégias das populações atingida. In: *Revista Travessia*, São Paulo, Centro de Estudos Migratórios, ano II, n° 6. p. 18.24.

NOVAS TECNOLOGIAS DE COMUNICAÇÃO, VELHAS DESIGUALDADES REGIONAIS

Tamara Benakouche *

O desenvolvimento das chamadas Novas Tecnologias de Comunicação (NTC) foi responsável pelo surgimento, tanto na Europa como nos Estados Unidos, de uma já vasta literatura destinada a avaliar os impactos prováveis das mesmas sobre a sociedade e sobre o espaço territorial. No que diz respeito aos impactos espaciais¹, uma das questões privilegiadas refere-se às possibilidades, sendo especialmente capaz de superar alguns dos obstáculos de ordem espacial no processo de localização de atividades econômicas, habitação e equipamentos. Na origem das expectativas de planejadores e urbanistas se encontram os enormes progressos feitos nas técnicas de transmissão a distância - especialmente em termos de velocidade e volume de informações transmitidas - graças sobretudo aos aportes crescentes da informática aos meios de comunicação tradicionais.

O pressuposto de base nas argumentações desenvolvidas pelos autores que se ocupam da questão é o de que na origem das aglomerações está a necessidade do homem de trocar informações, em outras palavras, de se comunicar. Ora, na medida em que, com a emergência e o desenvolvimento das NTC, a proximidade física não será mais uma condição necessária para satisfazer esta necessidade, a hipótese de uma fragmentação ou mesmo dissolução das cidades passou a ser considerada.

P. Virilio foi provavelmente o autor que foi mais longe na avaliação das potencialidades revolucionárias das NTC:

[...] onde antigamente a polis havia inaugurado um teatro político, com a agora, o fórum, só resta hoje o tubo catódico, onde se agitam as sombras, os espectros de uma comunidade em via de desaparecimento, onde o **cinematismo propaga a última aparência de urbanismo**, a última imagem de um urbanismo sem urbanidade onde o tato e o contato dão lugar ao impacto televisual [...] (1984:22/23; os grifos são do autor).

No entanto autores com preocupações mais concretas procuraram analisar seja as reais possibilidades de implantação de formas de teletrabalho ou trabalho a domicílio (Brabet, 1982; Espejo, 1982); seja as condições de substituição dos transportes pelas telecomunicações (Claisse, 1983; Planque, 1983) ou mesmo a viabilidade de se utilizar as NTC como instrumentos de planejamento urbano e regional, especialmente em situações ligadas a uma má distribuição de homens e atividades no espaço (Huet, 1981; Gensollen, 1982; Bakis, 1984).

No Brasil, estes tipos de questões ainda não despertaram o interesse de planejadores e urbanistas. Apouca importância atribuída por esses profissionais à rede de telecomunicações

* Socióloga. Doutora em Urbanismo pela Universidade de Paris XII. Professora no Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

¹ Para uma crítica consistente ao uso da noção de impactos sociais e espaciais, ver DUPUY, 1982.

em geral e aos serviços que ele veicula tem várias explicações. A principal é certamente a que destaca a natureza imaterial ou não visível de grande parte dos seus elementos:

Enquanto que as infra-estruturas de transportes são visíveis, bem ancoradas na paisagem, tangíveis mesmo, isto não acontece com as infra-estruturas de telecomunicações, as quais [...] não se impõem ao observador quando elas são visíveis, e se encontram mesmo frequentemente fora do campo de observação (cabos subterrâneos) (Bakis, 1984:6).

Assim sendo, torna-se realmente difícil perceber o caráter estruturador de uma rede telefônica, por exemplo, base de implantação das NTC. No caso específico do telefone, há ainda quem lembre o fato de o mesmo constituir-se “uma tecnologia doce, não poluente [...], sem nocividade imediata”, o que lhe conferiria um caráter neutro, sem efeitos sobre a organização social (Claisse, Vergnaud e Rowe, 1985:10).

Outro tipo de explicação, mais apropriada à realidade brasileira, pode ser buscada no desenvolvimento ainda muito limitado das NTC no país. Mesmo o acesso ao telefone, sobretudo se comparado a padrões internacionais², é ainda considerado como um “luxo” destinado apenas às camadas economicamente mais favorecidas da população. Assim sendo, apreocupação com o tema aparece como secundária para o palnejador assoberbado por questões mais urgentes.

No entanto já é talvez tempo de se começar a avaliar as repercussões, sobre o espaço brasileiro, da implantação das novas redes de telecomunicações. Com efeito, o número de usuários dos novos serviços que elas veiculam - o fax, o teleprocessamento, o videotexto, a teleconferência - vem crescendo a cada dia no país, e é de se supor que tal fenômeno tenha ou possa vir a ter alguma consequência sobre a estruturação do espaço nacional. A hipótese que se defende no presente trabalho é a de que as NTC estão se constituindo em mais um elemento de aprofundamento das desigualdades regionais existentes no país. O mesmo acontece não tanto devido a uma má distribuição das redes-suportes, que estaria privilegiando mais alguma região e desfavorecendo outras, mas devido às insuficiências das redes-serviços, incapazes de antecipar ou mesmo atender a demandas dos usuários e favorecer o desenvolvimento de novas práticas de comunicação.

1. A rede RENPAC e o Projeto Cirandão: breve histórico

A introdução das NTC no Brasil foi consequência lógica do grande esforço desenvolvido pelos responsáveis pela política nacional das telecomunicações desde 1962 - militares nacionalistas, sobretudo - para equipar o país em tecnologias “tradicionais” (telefone e televisão). Num processo sustentado de modernização e expansão das redes, os novos serviços foram sendo progressivamente implantados (Benakouche, 1989).

² A densidade telefônica nacional, ou seja, o número de telefones por 100 habitantes era 8,9 em 1985. Observe-se, a título de comparação, que na França, no mesmo ano, esta densidade era da ordem de 60,8. A taxa brasileira era inclusive inferior àquela encontrada em alguns países latino-americanos, tais como o México (9,06 em 1984) e a Argentina (10,41 em 1983) (TELEBRAS, Relatório 1985; UIT, Annuaire 1987).

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Afirmar que a clientela desses serviços e das novas redes é formada por grandes usuários, ou seja, por empresas ligadas sobretudo ao setor bancário e pelo serviço público, não constitui uma grande revelação. Aliás, isto vem sendo um padrão em todos os países onde as NTC são implantadas (como foi o caso para o telefone nos seus primórdios). O que talvez seja menos conhecido é a tentativa feita pela EMBRATEL de ampliar esta clientela, através da oferta de um serviço de transmissão de dados destinado aos médios e pequenos usuários, inclusive usuários residenciais. Esta tentativa consubstanciou-se no Projeto Cirandão (hoje denominado STM-400), implantado em 1985.

a) De TRANSDATA a RENPAC

Foi em 1975, com a intensificação do uso de computadores no país, que o Ministério das Comunicações começou a se preocupar com a questão da transmissão de dados ou teleinformática. A mesma já era objeto de discussão desde 1970, mas só em abril de 1975, pelo Decreto 301, foi atribuída à EMBRATEL a tarefa de instalar e explorar a rede nacional de transmissão de dados (Maculan, 1981). Em 1980, a Secretaria Especial de Informática (SEI) passou a participar da elaboração da política para o setor, de modo a compatibilizá-la com a política nacional de informática. Em um relatório publicado em 1981, a SEI identificou a existência de uma demanda potencial para o serviço, demanda formada essencialmente por grandes usuários (SEI, 1981). Assim, foi com o objetivo de atender às necessidades desta clientela que se instalou, já em 1980, a rede TRANSDATA. A mesma estava constituída por circuitos privados do tipo ponto-a-ponto (não comutados, portanto), alugados pela EMBRATEL a preços fixos, preestabelecido e calculados em função da distância separando os correspondentes e da velocidade da transmissão.

Em fins de 1985, 33 centros de transmissão estavam em funcionamento e o número de circuitos alugados chegava a 9.854. Em 1987, este número subiu para 16.169, o que representou um crescimento de 65,3% no período. Na época, a EMBRATEL tinha uma demanda média de 300 novos circuitos por mês. Uma parte deste sucesso devia-se certamente ao índice de confiabilidade do serviço, que se situava então em torno de 98% (EMBRATEL, 1987). Em novembro desse mesmo ano, os maiores usuários da rede em ordem decrescente eram: BRADESCO, SERPRO, Banco Itaú, Banco do Brasil, UNIBANCO, Caixa Econômica Federal, IBM, Banco Nacional e PETROBRAS.

Ao mesmo tempo em que reconhecia o sucesso do TRANSDATA, a EMBRATEL se dava conta do aumento do número de microcomputadores comercializados no país e do número de bancos de dados organizados por instituições governamentais e privadas. Os microcomputadores "domésticos" tinham quase sempre um uso bastante limitado, destinando-se sobretudo à organização do orçamento familiar, listas de compras, aniversários, etc. e ao lazer com base em jogos eletrônicos. Os microcomputadores instalados nas empresas destinavam-se a facilitar as tarefas de rotina ligadas à gestão do pessoal, de estoques, etc. Nos dois casos, o tratamento de dados se fazia localmente. Quanto aos bancos de dados, os mesmos eram acessados apenas pelo pessoal credenciado nas instituições em que funcionavam e para uso interno.

Diante desse quadro, a EMBRATEL passou a considerar que havia, para os serviços de teleinformática, uma clientela mais ampla do que aquela representada pelos bancos e instituições governamentais. Já era tempo, portanto, de instalar uma rede pública de transmissão de dados, voltada para o atendimento de necessidades de médios e pequenos usuários, ou seja, clientes cuja demanda não justificava a locação de um circuito privado.

Esta rede entrou em operação comercial em 1985 e recebeu o nome de rede RENPAC. Utilizando uma tecnologia de ponta - a comutação por pacotes - a mesma possui uma estrutura básica integrando treze centros de comutação (os nós) e nove centros de concentração (que drenam o tráfego de localidades mais afastadas, remetendo-o em seguida aos centros de comutação).

Existem dois tipos de acesso à rede: o acesso dedicado e o comutado. O primeiro assegura a conexão direta entre os terminais e a rede, através de circuitos urbanos e interurbanos de utilização exclusiva. O acesso comutado se faz através das redes públicas de telefone e telex.

O assinante da rede RENPAC dispõe de uma gama variada de serviços (RENPAC 3025, 3028, 2000, 1000), que ele escolhe em função das suas necessidades e das características técnicas do seu equipamento terminal. Os custos da assinatura varia em função do tipo de serviço escolhido e da sua velocidade (medida em bits por segundo) e são independentes da distância que separa os correspondentes (prática que já se tornou comum internacionalmente, em todas as redes de transmissão de dados por pacotes). O sistema de tarifação apenas leva em conta a duração (em minutos) da comunicação e o volume (em octets) de informações transmitidas.

Ao mesmo tempo em que se instalava a nova rede seus responsáveis tinham claro que não havia uma demanda efetiva para os serviços em implantação, mas uma demanda potencial; a clientela precisava, portanto, ser criada. Sabia-se que sem uma ação paralela da EMBRATEL, RENPAC só seria utilizada por um pequeno número de grandes usuários³. Para barrar esta tendência, a empresa resolveu implantar também, ainda em 1985, o serviço Cirandão.

b) Cirandão ou “Se todos os proprietários de um microcomputador (e um telefone!) se dessem as mãos...”

O Cirandão originou-se de um projeto anterior, o Projeto Ciranda, proposto pela EMBRATEL a seu pessoal (engenheiros, técnicos, etc.) a partir de 1982, com o objetivo de estimular uma aproximação e um uso mais sistemático de computadores e equipamentos informatizados. O desenvolvimento de técnicas digitais no âmbito das telecomunicações exigia novas competências, e era preciso se preparar para exercê-las. Assim, a EMBRATEL facilitou a aquisição de microcomputadores para os funcionários interessados e criou um banco de

³ Quando se trata de bens de consumo, a mudança técnica, frequentemente, mais cria necessidades do que responde a uma demanda, e quando se trata de grandes bens de equipamento, ela efetivamente responde a uma demanda, mas o consumidor particular não se manifesta (Salomon, 1984).

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

dados com acesso gratuito e dispondo de uma variada gama de informações suscetíveis de motivar a clientela-alvo: jogos, listagem dos serviços fornecidos pela empresa aos empregados, guias, pequenos anúncios, etc. O projeto foi bem aceito, e o número de filiados logo chegou a 2.100 empregados distribuídos em 104 cidades do país.

Quando a EMBRATEL começou a estudar a possibilidade de agir no sentido de ampliar o número de usuários da rede RENPAC, a solução escolhida foi partir do Projeto Ciranda e abri-lo a uma clientela mais vasta. De um lado, o serviço torna-se-ia acessível a assinantes externos ao quadro da empresa; por outro lado, o banco de dados inicial seria enriquecido através da integração ou associação de outros bancos e bases de dados ao projeto.

Todo esse esforço de programação não foi porém capaz de garantir o sucesso do Cirandão. A evolução do número de assinantes no período de 1985/87 pode ser verificada através do Quadro I. Se os assinantes residenciais são majoritários nos três anos considerados, em 1987 registra-se uma diminuição de sua participação relativa. A evolução do número de assinantes entre 85/86 se explica pela própria novidade do serviço: os clientes mais motivados foram absorvidos nesta fase, seu total chegando a 2.528. No ano seguinte já se registra mesmo uma evolução negativa.

QUADRO I
SERVIÇO CIRANDÃO
EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE ASSINANTES - 1985/1987

Tipo de Assinante	Maio 1985		Maio 1986		Maio 1987		Taxa evolução	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	85/86	86/87
Residenciais	943	70,3	1.830	72,4	1.439	63,8	94,1	-21,4
Não Residenciais	399	29,7	698	27,6	817	36,2	74,9	17,0
Total	1.342	100	2.528	100	2.256	100	88,4	-10,7

Fonte: Quadro construído a partir de Relatório Mensais do Serviço Cirandão Mensagem. EMBRATEL.

Não cabe analisar aqui todas as razões do fracasso do Projeto Cirandão. No entanto a variável de maior poder explicativo foi sem dúvida a oferta muito reduzida de serviços aos assinantes: o número de bancos de dados acessíveis foi mínimo, além de serem pobres e desatualizados. O que interessa, no caso, é investigar a distribuição espacial desses assinantes e verificar se efetivamente ela se fazia de modo desigual.

2. As NTC diante das desigualdades regionais

Não podemos afirmar que a preocupação de promover uma distribuição mais igualitária das novas redes e equipamentos estava ausente das preocupações dos responsáveis pela política nacional de telecomunicações. Com efeito, nos primeiros documentos destinados a regulamentar os serviços da teleinformática existem referências bem precisas a este respeito. Assim, no decreto 109/79 que atribuiu à EMBRATEL o direito de explorar os serviços de comunicação de dados e fixava seus objetivos, encontra-se este:

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Tomar os serviços de comunicação de dados instrumentos para o equilíbrio sócio-econômico entre as regiões, facilitando a todos o acesso igualitário aos serviços baseados na utilização do tratamento de dados em todo território nacional.

Esta intenção foi reiterada em um relatório elaborado pela Comissão Especial de Teleinformática da SEI, onde entre os princípios diretores propostos para o desenvolvimento do serviço, pode-se ler o seguinte:

O Estado deve promover a teleinformática sobre seu território de modo a assegurar a disponibilidade de bens e serviços capazes de facilitar o desenvolvimento econômico, social e cultural das diferentes regiões do Brasil (SEI, 1981:57-58).

No entanto a situação encontrada em 1987, quando foram coletadas as informações aqui utilizadas, revelava os limites dessas recomendações. Apesar das boas intenções manifestadas, o modelo de implantação das NTC não pôde escapar ao peso das lógicas econômicas e políticas que o determinaram. Ao contrário, ele reproduziu a mesma configuração apresentada pelas outras redes de infra-estrutura técnica que servem ao país, e que favorecem a Região Sudeste.

Do ponto de vista territorial, a rede RENPAC tem certamente um alcance nacional, de um lado porque ela é acessível a partir da rede telefônica e, de outro, devido a sua própria configuração, que abrange todas as regiões naturais do país. Entretanto, dispondo de treze centros de comutação e nove centros de concentração (como assinalamos anteriormente), a distribuição de tal equipamento sobre o território brasileiro se faz de forma muito desigual.

Como era de se esperar, é a Região Sudeste a privilegiada e, dentro dela, o Estado de São Paulo: aí se encontram oito centros de comutação, dos quais seis situados em São Paulo (São Paulo I e II, Barueri, São José dos Campos, Campinas e Osasco), e cinco centros de concentração, dos quais quatro localizados ainda em São Paulo (São Caetano, Bauru, Ribeirão Preto e São Bernardo). Quanto à Região Sul, a mesma conta com dois centros de comutação (Porto Alegre e Curitiba), o mesmo número encontrado no Nordeste (Recife e Salvador), enquanto que o Centro-Oeste está representado pelo centro localizado em Brasília. O Norte, por sua vez, dispõe apenas de dois centros de comutação.

Esta distribuição reflete, evidentemente, o peso da demanda, na Região Sul, dos serviços oferecidos pela rede. Confirma esta afirmação o fato, por exemplo, de se encontrar nela a maior parte dos usuários do serviço Cirandão. Apesar das diferenças entre a regionalização adotada pela EMBRATEL⁴ e a do IBGE, é possível identificar as desigualdades regionais de sempre na utilização do serviço.

Assim, a análise do Quadro II revela que, em maio de 1987, 78,2% dos assinantes do Cirandão se encontravam nas regiões Centro-Leste (CL) e Sul (SU) (quando, segundo dados

⁴ A regionalização da EMBRATEL é a seguinte: Sul (SU): S. Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul; Centro-Leste (CL): Minas Gerais, Rio de Janeiro, e Espírito Santo; Nordeste (NE): Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Bahia; Centro-Oeste (CO): Brasília, Mato Grosso do Norte, Mato Grosso do Sul, Goiás e uma parte de Minas Gerais; Norte (NO): Amazonas, Pará, Acre, Roraima, Rondônia e Maranhão. Há então a inclusão de São Paulo na região Sul e não, como faz o IBGE, no Sudeste.

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

do IBGE, em 1986 a população das regiões Sudeste e Sul juntas equivalia a 58,8% da população total do país). Observa-se ainda que devia-se a estas regiões 80,3% do tráfego nacional do serviço. Já o Nordeste (NE), por exemplo, que abrigava 25,6% da população do país, registrava apenas 11,6% dos assinantes e 6,3% das chamadas realizadas no período.

Quadro II
SERVIÇO CIRANDÃO /ASSINANTES E TRÁFEGO POR REGIÕES / MAIO 1987

Regiões	Assinantes		Chamadas		Relação Ass./Chamadas
	Nº	%	Nº	%	
CL	602	25,7	1 248	22,1	2,1
CE	156	6,7	517	9,1	3,3
NE	271	11,6	355	6,3	1,3
NO	81	3,5	237	4,2	2,9
SU	1 226	52,5	3 297	58,3	2,7
Total	2 336	100	5 654	100	2,4

Fonte: Quadro construído a partir de Relatórios Mensais do Serviço Cirandão Mensagem, EMBRATEL.

Considerando que é a rede telefônica que serve de base para a instalação do serviço em questão, pode-se tentar compreender esta situação a partir do exame da configuração desta rede.

Como se pode observar no Quadro III, a rede telefônica brasileira também se distribui de forma muito desigual sobre o território nacional. Só o Sudeste concentrava, em 1987, 64,0% do total de terminais instalados; se a estes forem somados os registrados na Região Sul, esta taxa chega a 79,2%, o que atesta a forte superioridade de equipamento dessas duas regiões se comparadas ao resto do país.

Quadro III
TERMINAIS TELEFÔNICOS EM SERVIÇO, POR REGIÕES /1987

Regiões	Total	
	Nº por 1000	%
Norte	240,3	3,1
Nordeste	910,0	11,5
Sudeste	5 050,7	64,0
Sul	1 199,5	15,2
Centro-Oeste	491,9	6,2
Total	7 892,4	100,0

Fonte: IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil 1987/1988*, p. 685

Não há dúvidas de que o esforço feito pelo sistema TELEBRÁS para dotar o país de um sistema nacional de comunicação por satélites testemunha uma preocupação de tentar corrigir essas distorções. Com efeito, este sistema foi sobretudo benéfico para a região amazônica: em 1983, sobre 21 estações terrestres destinadas a comunicações internas, 17 se situavam nesta região (EMBRATEL, 1983). No entanto, como este programa obedeceu essencialmente a preocupações de ordem geopolíticas, seu objetivo foi muito mais o de reafirmar a soberania do Estado brasileiro sobre a Região Norte. Nesse sentido, ele privilegiou a instalação de uma rede básica ligando pontos estratégicos do espaço regional, rede cuja malha permanece ainda hoje muito pouco densa. Assim sendo, a acessibilidade das populações locais aos serviços de telecomunicações continua precária, sendo bem inferior à das outras regiões do país⁵.

A distinção feita por alguns autores (Martinand, 1986; Curien e Gensollen, 1986; Volle, 1986) entre as noções de rede-suporte e rede-serviço pode ajudar a compreender o processo de expansão territorial das NTC.

No que diz respeito às redes-suporte, ou seja, às redes técnicas, sua concentração muito acentuada sobre certos pontos do território nacional traduz sem dúvida a resposta dos operadores - no caso brasileiro, o sistema TELEBRÁS - à concentração da população e atividades econômicas sobre estes mesmos pontos. No entanto a expansão dessas redes nas regiões menos favorecidas do país é também uma preocupação desses operadores, e isto se justifica por duas razões básicas. De um lado, mesmo se atualmente as motivações de ordem geopolíticas, que se acham na origem da implantação e expansão das redes de telecomunicações em geral no país, parecem ter perdido um pouco sua importância, elas não foram de todo descartadas. Por outro lado, na medida em que a economia nacional está cada vez mais integrada à economia mundial, a continuidade deste processo exige não apenas redes eficazes, mas também capazes de integrar novos territórios, tais como as chamadas regiões de fronteiras, onde se desenvolvem os grandes projetos hidroelétricos, agropecuários, de exploração mineral, etc. Isto explica porque existem nós da rede RENPAC tanto em São Paulo como em Manaus, em Recife, Porto Alegre ou Goiânia. Desse ponto de vista, ou seja, se se considera o esforço feito para estender as redes-suporte para além dos centros dinâmicos do país, pode-se afirmar que o processo de "apropriação espacial" das NTC está em marcha.

No entanto este processo pode ser inteiramente questionado se se considera a noção de rede-serviço, ou seja, "serviço que permite o estabelecimento de relações com o apoio de uma rede-suporte" (Curien e Gensollen, 1986). Com efeito, as informações sobre a utilização dos novos serviços nas diferentes regiões do país mostram de maneira inequívoca uma submissão à desigual organização do espaço nacional. Fora dos grandes centros urbanos - pode-se mesmo dizer que fora de São Paulo e do Rio de Janeiro - a clientela não profissional

⁵ Seria desejável poder completar esta análise com dados sobre a distribuição regional de microcomputadores sobre o território nacional. No entanto não existem estatísticas confiáveis a este respeito, devido sobretudo à entrada ilegal deste terminal no país.

(ou residencial) é praticamente inexistente, ou seja, **novas práticas de comunicação** ainda não foram integradas às práticas sociais das camadas consumidoras das inovações técnicas.

Tal problema remete à questão dos obstáculos sociais à apropriação das novas tecnologias, objeto da Sociologia da Inovação. Como pode ser possível a apropriação espacial de uma tecnologia nova, se não se verificar, paralelamente, sua apropriação social? Até que ponto uma efetiva apropriação social está condicionada por desigualdades econômicas, sociais ou territoriais preexistentes? Estas são questões para as quais não existem respostas prontas. Elas devem ser discutidas, sobretudo se se admite como séria a possibilidade de se colocar o país na rota da modernidade.

Referências Bibliográficas

- BAKIS, Henri. *Géographie des télécommunications*, PUF, Paris, 1984. 128 p.
- BENAKOUCHE, Tamara. *Du Téléphone aux nouvelles technologies: implications sociales et spatiales des réseaux de télécommunications au Brésil*, Tese de Doutorado, Instituto de Urbanismo de Paris, Universidade de Paris XII, 1989, 254 p.
- BRABET, Julienne e Bernard e GASSOT, Yves. Qu'est-ce que le télétravail?, *Métropolis*, nº 52-53, 1982, p.54-58.
- CLAISSE, Gérard. *Transport ou télécommunications: les ambiguïtés de l'ubiquité*, Presses Universitaires de Lyon, Lyon, 1983, 249 p.
- CLAISSE, Gérard. VERGNAUD, Thierry e ROWE, Frantz. *Téléphone, communication et société*, LET, Lyon, 1985, 259 p.
- CURIEN Nicolas e GENSOLLEN Michel. "Réseaux de télécommunications et aménagement de l'espace. *Métropolis*, nº 73-74, 2 ème trimestre 1986, p.63-69.
- DUPUY, Gabriel. Les effets spatiaux des techniques de télécommunications: ouvrons la boîte noire, *Bulletin de l'IDATE*, nº 7, juillet 1982, p.77-83.
- EMBRATEL. *18 anos*, Rio de Janeiro, 1983.
- _____. *Relatório*, Rio de Janeiro, 1987.
- ESPEJO, Mario R. Télétravail et vie quotidienne, *Métropolis*, nº 52-53, 1982, p.58-63.
- GENSOLLEN, Michel. Télécommunications et aménagement de l'espace, *Métropolis*, nº 52-53, 2 ème trimestre 1982, p.7-13.
- HUET, Pierre. *Télématique et aménagement du territoire*, la Documentation française, Paris, 1981.
- MACULAN, Anne-Marie. Processo Decisório no Setor de Telecomunicações, Tese de Mestrado em Ciência Política, IUPERJ, Rio de Janeiro, 1981, 196 p.
- MARTINAND, Claude. *Le génie urbain*, La Documentation française, 1986, 304 p.
- PLANQUE, Bernard. *Innovation et développement régional*, Economica, Paris, 1983.
- SALOMON, Jean-Jacques, *Prométhée empêtré*, Anthropos, 1984, 174p.

SEI, *Relatório da Comissão Especial de Informática*, Brasília, 1981.

VIRILIO, Paul. *L'espace critique*, Christian Bourgois Editeur, Paris, 1984, 187 p.

VOLLE, Michel. Le RNIS, une mutation des télécommunications, *Métropolis*, n° 73-74, 2^{ème} trimestre 1986, p.40-47.

PRODUÇÃO FLEXÍVEL E PLANEJAMENTO TERRITORIAL

Hermes M. Tavares*

O enfrentamento da crise econômica mundial, que se iniciou na primeira metade dos anos 70, implicou o recurso crescente às inovações no campo da eletrônica, a qual já estava em franco avanço desde a década de 50 e contribuiu, no período recente, para o enorme avanço da informática.

Um fato que a crise parecia tornar notório era a impossibilidade de os sistemas de acumulação e regulação darem continuidade à política de pleno emprego. As soluções tecnológicas, para a saída da crise, teriam, assim, que trazer respostas para essa questão, nos campos das técnicas de produção e da organização do trabalho.

A crise resolvera, em parte, o problema com o desemprego em massa. Isso porém não bastava; era necessário que a retomada econômica se desse sob outros paradigmas de produção, libertos da rigidez do modelo taylorista-fordista. Os mercados, com a crise, tinham se tornado mais instáveis. Não valia mais produzir bens estandardizados, em massa; era preciso produzir, lucrativamente, em pequenos lotes, em muitos casos. As novas máquinas a comando eletrônico permitiam isso.

Os novos arranjos, do lado da organização do trabalho, tornavam grande número de atividades necessárias apenas temporariamente. A “nova fábrica” conta, assim, com um certo número de trabalhadores permanentes, em geral polivalentes, e um número considerável de trabalhadores temporários ou “secundários”. Uma radical mudança passou também a ocorrer na divisão do trabalho entre empresas.

Parece que são esses os principais sentidos em que se entende o termo “flexibilidade” da produção, palavra-chave, no momento, entre acadêmicos, empresários e planejadores.

Este trabalho está dividido em duas partes principais. Na primeira, tratamos da produção flexível e suas repercussões no espaço territorial. Na segunda, abordamos o emprego das configurações territoriais decorrentes da introdução de novas tecnologias - notadamente os tecnopólos - como instrumento de planejamento regional.

1. Inovações tecnológicas e configurações territoriais

Com a depressão econômica iniciada em 1929, nos países “centrais”, emergem as condições para a adoção de um novo regime de produção e correspondente forma de regulação.

Nas primeiras décadas deste século Taylor havia desenvolvido os princípios da chamada administração científica, na qual se destaca o estudo de tempos e movimentos, permitin-

* Professor Adjunto, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ).

do subdividir ao máximo as atividades, possibilitando o emprego extensivo de mão-de-obra não qualificada. A nova organização do trabalho separava as funções de concepção (administração, pesquisa e desenvolvimento, desenho, etc.) das funções de produção. Ou seja, rígida divisão entre o trabalho intelectual e o trabalho manual.

Ford introduz a linha de montagem no processo de produção e estabelece como meta fundamental o aumento da produtividade, que correlativamente ao aumento dos salários permitiria alcançar o consumo de massa. Consumo de massa implica, por outro lado, produção em massa, produtos estandardizados. O fordismo, mais do que uma revolução na produção, é um conjunto de práticas e valores que se estendem a toda a sociedade.

Na base da transformação econômica e tecnológica estão o petróleo barato e a grande unidade produtiva (exemplo: o ramo metal-mecânico, liderado pela indústria automobilística) geradores de elevadas economias de escala.

As mudanças que ocorriam na produção tinham seu correspondente no plano da regulação, na ideologia socialdemocrata, que se completava com os princípios da teoria keynesiana e do welfare state. O amplo sistema de regulação permitia, assim, assumir reivindicações das massas assalariadas. Reconheciam-se, formalmente, as organizações sindicais, tornando possível a efetivação de convenções coletivas de trabalho lastreadas em salários ascendentes e medidas de cunho social. Entre estas destacavam-se: garantia relativa de emprego e seguridade social (salário desemprego, aposentadoria, etc.).

Esse sistema de regulação, que, como dissemos, teve seus primórdios nos anos trinta nas principais economias capitalistas, sobretudo nos países escandinavos, consolidou-se no imediato pós-guerra e permitiu um período de longa prosperidade, que vai até o final dos anos 60.

A crise que eclodiu entre o final dos anos 60 e o início da década de 70 trouxe a certeza para os centros hegemônicos de que as políticas keynesianas e do Estado Social não eram mais possíveis, sobretudo porque a taxa de crescimento da produtividade havia caído a partir dos anos 70 (Gatto, 1989:11). Os salários, nos E.U.A. e Europa Ocidental, tenderam a se elevar, superando a evolução da produtividade, reduzindo a taxa de lucro e as possibilidades de acumulação a médio prazo (Gatto, 1989:12).

A revolução tecnológica em curso teria a função de resolver esse impasse. O campo de inovações mais significativas é a **eletrônica**; o objetivo dessas inovações é a **informação** e a velocidade, para ter acesso a ela. Com o desenvolvimento das telecomunicações, ampliaram-se enormemente os campos de sua utilização. Para muitos autores, está em curso uma verdadeira "revolução informática".

Um acontecimento recente permite avaliar o papel das tecnologias da informação: a guerra do Golfo Pérsico. Pouco dispostos a correr o risco de atentados terroristas em um vôo comercial, os executivos europeus substituíram o avião pelo "fax", ou pelo sistema de teleconferências. Assim, no início do conflito, os pedidos de reservas de horário para reuniões

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

empresariais “via satélite” aumentaram 50% na França e 60% na Inglaterra. “Se não podem ir a uma reunião, os executivos trazem a reunião até eles. (Folha de São Paulo, janeiro de 1991).

Contrariamente à rigidez que caracteriza o taylorismo-fordismo, as novas tecnologias buscam obter o máximo de flexibilidade no que respeita a processos de produção, desenhos e produtos, ocupação da força de trabalho.

Com o sistema flexível de produção, os capitalistas buscam, através da segmentação e diferenciação dos produtos, o meio para evitar os mercados saturados (a economia baseada nas práticas fordistas contava com amplos mercados relativamente estáveis). Deve ser maior a gama, a variedade de tipos e tamanhos de produtos ofertados. A flexibilidade da produção é a forma de atender a esses constrangimentos do mercado.

No que tange à flexibilidade da força de trabalho, esse parece ser o principal objetivo, pois aqui se trata de atingir em cheio a centralidade da classe trabalhadora, reduzindo seu poder de reivindicação e luta. A segmentação da força de trabalho pode ser observada em dois níveis. Primeiro, no da empresa, na qual se distingue cada vez mais um núcleo de trabalhadores permanentes, contando com garantias contratuais, e um número de trabalhadores “periféricos” ou “externos” (ocupação sazonal, mensal, semanal). De um modo geral, o sistema flexível, quanto à força de trabalho, caracteriza-se por altas taxas de rotatividade, proliferação do trabalho temporário e de tempo parcial, tanto quanto por trabalho a domicílio (Stoper, 1990:134).

Segundo, no da escala territorial, na medida que, nos países “centrais”, uma parcela significativa das indústrias deslocou-se das áreas de maior concentração para outros pontos de seu território, onde o custo da força de trabalho é mais baixo, aumentando a desagregação do operariado.

A revolução tecnológica em curso procura atender a “três” preocupações básicas do sistema produtivo: a) ultrapassar o funcionamento, estaque dos setores de concepção (gestão, pesquisa e desenvolvimento, desenho, etc.) da execução (produção), isto é, trata-se de, mediante o avanço dos meios de informação, unir o que o taylorismo separou; b) reorganizar o processo produtivo (utilização de novas máquinas informatizadas e alteração da disposição do espaço físico) e o processo de trabalho; c) transferir uma série de atividades para firmas subcontratadas, geralmente pequenas e médias (Gatto, 1985:15-16).

Detenhamo-nos um pouco mais em cada um desses pontos.

No que respeita às máquinas e equipamentos, observa-se que as inovações tecnológicas permitem que tanto o desenho quanto a produção sejam assistidos por computador. Desenhos e programas podem ser alterados grande número de vezes com baixos custos, o mesmo acontecendo com a introdução de alterações nas ordens de produção.

As mudanças na organização com plicação nas relações de trabalho não são menos significativas. As formas mais avançadas visando quebrar as rotinas da linha de montagem (círculos de qualidade e produtividade, por exemplo) têm conseguido aumentar a motivação do trabalhador e torná-lo mais produtivo. Com isso, cresce a desigualdade salarial e se golpeia fortemente o poder sindical.

Outra transformação significativa decorrente das inovações em curso situa-se na divisão do trabalho entre a grande empresa industrial (em geral, oligopólica) e empresas subcontratadas pequenas e médias (PMEs). Essa prática já existia de longa data (mesmo em economias “periféricas”, como a brasileira). A mudança é qualitativa. As PMEs que fazem parceria com os modernos oligopólios são bastante especializadas, atendendo aos requerimentos das novas formas de produção. Nesse esquema, a grande empresa repassa para as PMEs um certo número de atividades, como as de desenho de produtos, controle de qualidade, manutenção, programação de etapas produtivas, pesquisa e desenvolvimento, entre outras. Dessa forma, a grande empresa reduz suas pesadas e onerosas rotinas burocráticas.

Nessa questão da parceria grande empresa/PMEs dois pontos devem ser ressaltados. O primeiro é que o número de subcontratadas tende a ser bem menor do que antes, pelo menos em certas atividades de ponta.

Segundo ponto: tal esquema permite à grande empresa reduzir os conflitos trabalhistas transferindo-os, obviamente, às PMEs, onde o trabalho é, em princípio, flexível e o que também é sinônimo de precário. Os riscos físicos também são maiores para os trabalhadores das subcontratadas e trabalhadores “externos” em geral. Gaudemar (1980) observa nesse sentido: “o trabalhador ‘externo’ incorre mais freqüentemente em riscos diretamente físicos, ameaçando, se não sua vida, pelo menos sua própria capacidade de trabalho. Sobre este ponto, as estatísticas são irrefutáveis. Os acidentes de trabalho atingem, majoritariamente, mesmo em uma indústria menos fluida que a química e a petroquímica como a siderurgia, os trabalhadores temporários ou empregados pelas empresas subcontratadas ou de assistência técnica” (Gaudemar, 1980:35).

Por todas as razões expostas, é fácil constatar que os esforços visando à quebra do que se tem chamado de “rigidez” das relações de trabalho, por via da flexibilidade, são inerentes às políticas neoliberais que predominam atualmente. Nesse sentido, é bastante ilustrativa a arenga de Mme. Thatcher contra as organizações sindicais inglesas. Ameaçou ela que se os sindicatos destroem “os empregos que eles pretendem defender com suas práticas restritivas passadistas” é necessário decididamente “atacar a rigidez do mercado de trabalho” e “permitir a cada um a inalienável liberdade de trabalhar como deseja” (Bernas, 1987:29). Tal orientação deu à Inglaterra um provável “record” nesse domínio: em 1985, havia 8,1 milhões de pessoas - um terço da população ativa na categoria de trabalhadores “flexíveis”... (Bernas, 1987:30)

Principais “formas” de produção flexível

Caberia destacar as características de algumas das novas formas de organização da produção. Estas formas têm merecido um número razoável de estudos; seguimos aqui o ordenamento e a sistematização apresentados por Gatto (1989).

A primeira forma é o “complexo científico-produtivo”. Sob essa denominação, incluem-se diferentes tipos de complexos de desenvolvimento: Centros de inovação, Cidades científicas, Tecnopólos, Parques industriais, etc.

Em sua gestação e evolução até chegar às configurações do presente, destaca-se, claramente, a relação desses complexos com as universidades e centros autônomos de pesquisa. À sua frente estão pesquisadores e empresários inovadores originários ou não dos centros acadêmicos mais avançados. Os exemplos americanos mais citados comprovam esta relação. O Vale do Silício desenvolveu-se em torno do parque industrial criado pela Universidade de Stanford, em 1951. A Rodovia 128 (Boston) teve como núcleo básico as atividades de ex-alunos do M.I.T., que, em 1943, começaram a contar com financiamentos do Banco de Boston para desenvolver pesquisas. O salto foi dado em 1958, com a criação, por esse banco, da Corporação de Pequenos Negócios.

O Estado (universidades, governo federal, governos locais, etc.) está na origem desses empreendimentos, e o seu desempenho depende, em larga medida, das encomendas estatais: armamentos e eletrônica voltados para esse fim, no caso do Vale do Silício. Em geral, são as tecnologias de ponta que ali se desenvolvem, além da fabricação de componentes do complexo eletrônico e armamentos, *software*, biotecnologia, biogenética, comunicações, etc.

Tais complexos, que se localizam fora das grandes aglomerações urbanas, têm tamanho variável. O Vale do Silício, localizado no condado de Santa Clara, estende-se por uma área de 1.300 milhas quadradas com uma população total de 1.200.000 habitantes (1986). Sophia Antipólis, em Nice, ocupava, em 1986, 6.000 pessoas, em uma área de 750 ha, podendo estender-se a 2.500 ha. Alguns autores classificam esses complexos territoriais como microrregiões científico-produtivas.

Diferentemente dos antigos distritos industriais, os complexos científicos localizam-se em zonas semi-rurais, em ambiente agradável para os pesquisadores e executivos. Eles reúnem “empresas inovadoras, centros de pesquisa de ponta, escolas de formação superior, aeroportos, espaços verdes para a residência e a recreação”; são “novas arcádias para a reprodução do talento” (Finquelievich, S. e Laurelli, E., 1990:213).

Outra forma de organização é o “just in time”. O novo tipo de relação entre o oligopólio e as PMEs inovadoras é fundamental para a estruturação do modelo do tipo “just in time”, que permite - graças às tecnologias da informação - trabalhar com estoques mínimos devido ao fluxo permanente de entregas de componentes e matérias-primas, rápidos ajustes sobre alterações de pedidos. Tal sistema tem nítidas repercussões sobre a organização do território pois supõe um “sítio” adequado em que as empresas possam localizar-se. Ou seja, há uma forte tendência à aglomeração em torno da planta terminal.

Em outra acepção, o “just in time” é parte de um sistema mais amplo, o “toyotismo”, que introduz, ainda, uma profunda reorganização do trabalho, mas envolvendo a fábrica como um todo em seus vários departamentos, proporcionando a redução da compartimentação e da organização hierárquica (Schwartz, G. 1990).

Um terceiro caso de produção flexível é o que se verifica em algumas regiões dos países europeus, cujo exemplo notório é o da chamada Terceira Itália; trata-se das “áreas-sistemas”.

Cortellese define (1988) a “área sistema” como “um conjunto de empresas médias concentradas territorialmente, que produzem bens similares ou que estão fortemente integradas territorialmente”. As empresas desse sistema são dependentes da reorganização de grandes firmas. Há uma acentuada fragmentação do processo produtivo, do mesmo modo que uma forte divisão do trabalho entre as empresas.

Uma área sistema pode ser comparada a uma grande empresa em que cada unidade participa de uma parte pequena da produção, sendo cada unidade autônoma. Mas as PMEs da área sistema ligam-se à grande empresa através de subcontratação. Ao mesmo tempo, há um elevado grau de associação entre as empresas, que em muitos casos formam consórcios, para compra de matérias-primas, promoção de vendas no exterior, capacitação, pesquisa, empréstimos, etc.

O trabalho artesanal realizado no campo pela unidade familiar desempenhou um papel importante no caso da Terceira Itália. Assim, a unidade produtiva da “área sistema”, que tem nos membros da família parte importante da força de trabalho, opera à margem das regulamentações trabalhistas.

Submetidas a uma acirrada concorrência, com risco permanente de falências, as empresas das áreas sistemas buscam contornar essas dificuldades diversificando a sua produção. Por esta razão, também para essas empresas é fundamental a aprendizagem tecnológica e de gestão.

Considerações adicionais

As novas tecnologias empregadas com o fito de evitar a queda da produtividade e superar a crise atuam profundamente no âmbito da organização do trabalho, chegando mesmo a alterar a configuração tradicional da fábrica. Esta é uma primeira transformação perceptível já no final dos anos 70. Ou seja, a fábrica, como um ambiente fechado entre quatro paredes protegendo o uso de espaços compartimentados (escritórios e setor de produção) está dando lugar a complexas unidades produtivas, utilizando amplos espaços - sítios - , permitindo a recomposição comum de vários processos produtivos (Gaudemar, 1980:31).

Essa “nova fábrica” pressupõe, evidentemente, grande concentração de capital, mas ela está acoplada, pelas práticas que antes examinamos, à rede de pequenas empresas subcontratadas, em muitos casos, artesanatos de origem rural, autêntica recuperação sofisticada do “putting out system”(Gaudemar, 1980:13).

Internamente, a “nova fábrica” incorpora, contraditoriamente, a grande usina e a “fábrica difusa” à italiana. Trabalhador permanente (um pequeno núcleo) e uma constelação de trabalhadores temporários ou secundários .

O estado da tecnologia, sem dúvida, torna, ainda, impossível prescindir completamente os trabalhadores em tempo integral (supervisores permanentes), isto é, controlar perfeitamente os imprevistos, de tal modo a prever apenas o emprego ocasional. Mas este extraordinário desenvolvimento do mercado secundário do trabalho indica esta tendência. A precarização do trabalho, certamente (Gaudemar, 1980:20).

Esse objetivo, que é o móvel dos sistemas de produção flexível, só pode funcionar contornando a organização sindical. Os dados evidenciam que tais sistemas buscam as periferias nacionais, áreas onde o poder de luta e organização dos trabalhadores é débil ou onde a legislação do Estado é permissiva ou omissa em relação às práticas de flexibilidade. O exemplo norte-americano é, mais uma vez, bastante ilustrativo a esse respeito.

Certos Estados (após um “referendum”) decidiram se beneficiar da cláusula 14b da lei Taft-Hartley de 1974. Esta cláusula coloca em questão a “union shop”, isto é, o monopólio sindical das contratações, e permite aos não sindicalizados furar livremente os piquetes de greve quando de um conflito de trabalho (“right to work”). Os Estados que adotaram essa cláusula situam-se majoritariamente no Sul e na Califórnia e ganham terreno progressivamente, na medida em que esta cláusula é considerada como um bom indicador do clima dos negócios (“business climate”) (Saussois, 1985:96).

Entre 1967 e 1976, o “Rostbelt” perdeu 1.500.000 empregos industriais, enquanto em outras regiões, notadamente o “Sunbelt” e a Califórnia, criaram-se 1.000.000 de novos empregos (Saussois, 1985:96). Tal fato parece confirmar a observação que faz Stopper (1990:143): “Os sistemas de produção flexível criam pólos de crescimento altamente concentrados, e alguns locais são beneficiados, enquanto outros são deixados para trás”.

As desigualdades sociais tampouco parecem reduzir-se com o novo sistema de produção. As novas tecnologias requerem mão-de-obra altamente qualificada e polivalente, mas também necessitam de grande exército de trabalhadores não especializados, nas condições já descritas, geralmente composto de imigrantes, minorias raciais, jovens e mulheres (Gaudemar, 1980:36; Lipietz, 1990:104-105)

2. Novas configurações territoriais e planejamento

Há fortes indícios de que as novas práticas produtivas visando à flexibilidade estão tendo repercussões na distribuição da atividades no espaço. O exemplo do país líder do capitalismo (E.U.A) é bastante ilustrativo nesse sentido. Nesse país, ao longo das últimas três décadas, a produção industrial transferiu-se, progressivamente, das antigas áreas produtivas do Nordeste (a “Manufacturing Belt”, rebatizada “Frost Belt”) para o Sul e o Oeste (“Sun Belt”) (L’État du monde: 1989).

Vários estados concedem incentivos para atrair empresas de alta tecnologia para seus condados e localidades. Saussois (1985: 97) observa: “A Rodovia 128, o Vale do Silício e o Research Triangle Park são modelos de desenvolvimento regional que se expandem como mancha de óleo”.

Por outro lado, o fenômeno dos tecnopólos estende-se a outros países capitalistas, a partir da experiência norte-americana. Boddy (1990:47) assinala que: "A geografia da acumulação flexível caracteriza-se pelo surgimento de novos complexos de produção localizados. Esses novos distritos industriais são o novo corolário espacial do novo regime de acumulação".

Scott e Storper (1988:42) indagam se as condições em que as novas tecnologias se implantam territorialmente podem ser reproduzidas ou aumentadas através da intervenção política. Isto é, em que medida os tecnopólos podem ser um instrumento de planejamento regional.

Outra questão de fundo é colocada por Quevtt, professor da Universidade de Louvain la Neuve (1988:30): "a emergência de complexos de alta tecnologia não responde a uma lógica de desenvolvimento espacial, mas antes a uma lógica de concentração de fatores de produção de ordem intelectual".

Sem que uma ampla discussão teórica tenha sido feita nesse sentido, em diferentes países os tecnopólos transformaram-se, rapidamente, em instrumentos básicos de política regional. A esse respeito, a França é um exemplo bem ilustrativo.

Nesse país, o eixo da intervenção do Estado na política regional era constituído pelos pólos de desenvolvimento. No início do último decênio, esse instrumento, na forma mais acabada dos grandes complexos industriais portuários (Dunkerque e Fos), entrou e profunda crise. Nesse momento, a política regional francesa passou a adotar nova estratégia: a) revitalização das economias regionais através de uma série de novos pólos: tecnopólos, pólos tecnológicos e centros de excelência; b) atribuição às pequenas e médias empresas de um papel central nessa revitalização.

Os tecnopólos continuam, no presente, sendo o foco das atenções. Para a DATAR (Délégation de l'Aménagement du Territoire), os tecnopólos são "um meio de equilibrar o território de numerosas regiões, entre as cidades de porte internacional, cidades médias e o interior do país". Ela decide também "apoiar e ampliar o movimento dos tecnopólos". (Le Monde Diplomatique, 2/7/90). Até o ano passado, havia cerca de 50 tecnopólos em todo o país, dos quais cerca de oito apresentavam indícios seguros da continuidade, sendo o de Sophia Antipolis, em Nice, o mais antigo (1969).

Na estratégia citada, têm um papel de destaque as pequenas e médias empresas inovadoras, em associação com o grande grupo industrial. Através das novas relações entre a empresa oligopolista, em geral multinacional, e as PME's, são repassados a estas os custos e os riscos na realização de pesquisas em "tecnologias emergentes". Nesse caso, o grupo oligopolista estimula que seus próprios técnicos criem PME's, ou busca atrair PME's existentes, para fazerem parte de redes flexíveis, através de contratos e acordos visando àquele fim (Perrat, 1986:103).

A partir de 1984, as regiões passaram a contar com uma parte cada vez maior de recursos para o financiamento da formação, da pesquisa e da inovação tecnológica. Praticamente todas as regiões davam prioridade à constituição de Centros Regionais de Inovação e

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Transferência de Tecnologia (CRITT), aos quais se reservava um papel de destaque na materialização daquela estratégia. Através desses centros, buscava-se desenvolver as trocas entre a pesquisa pública e a indústria, nos setores de ponta, além de incentivar as pequenas e médias empresas a se automatizar e informatizar. Era também por meio desses órgãos que se inter-relacionavam os diferentes parceiros regionais envolvidos na transferência de tecnologia, ou seja, universidades, escolas de engenharia e grupos industriais.

O tecnopólo é o “locus” para onde converge grande parte desses processos e relações. A partir do caso rapidamente observado e da experiência internacional nesse campo, é possível extrair algumas conclusões sobre as condições que possibilitam a implantação de um tecnopólo. As mais importantes são, segundo Quevtt(1988), baseado em estudo da OCDE, as seguintes.

Primeira, e certamente a mais importante, é a presença de uma rede de pesquisadores científicos e tecnológicos, que seja ao mesmo tempo reconhecida internacionalmente e suficientemente desenvolvida para constituir uma massa crítica. A maior parte dos tecnopólos conta, na área de sua influência, com numerosos laboratórios e milhares de pesquisadores. A universidade ou as universidades dessa área devem possuir um nível mais elevado em pesquisa e formação.

Segundo, o fator tempo. Aqui, o prazo de maturação é bem maior do que na indústria pesada. Para a maior parte dos autores, são necessários 15 anos para que um complexo de alta tecnologia apresente resultados em termos de empregos e de geração de empresas. Os efeitos de difusão também são lentos.

Terceira condição é o papel do Estado no apoio à pesquisa e desenvolvimento (P&D). Na implantação do tecnopólo, é necessário que se concentrem grandes somas de recursos públicos por um prazo de pelo menos cinco anos.

Finalmente, a última condição são as externalidades relacionadas com: presença de uma mão-de-obra de alto nível e capacidade do sistema produtivo local de fornecer, rapidamente, serviços às empresas no domínio da pesquisa e desenvolvimento.

A interação dessas condições ou desses fatores gera uma espécie de “meio inovador”; este não se encontra facilmente em qualquer cidade ou região. São, assim, evidentes as dificuldades de só “eleger uma trajetória de desenvolvimento regional baseada em tecnopólos” (Quevtt, 1988:30). Eis porque os mentores da inovação buscaram organizar um “lobby” em larga escala: já existe o Clube Internacional dos Tecnopólos, com suas respectivas seções nacionais (Le Monde Diplomatique, 2/7/90).

Uma breve referência deve ser feita ao Brasil. Aqui, o “marketing” a respeito é ainda fraco, talvez por causa da crise. Mas já há sobre o que falar. Storper (1990:141) refere-se à existência de zonas incipientes de produção flexível, em cidade de Santa Catarina, como Blumenau, e ao longo do Vale do Itajaí, bem como em cidades do Rio Grande do Sul e Oeste de São Paulo. O autor cita também São José dos Campos e o tecnopólo de Campinas, este em fase de planejamento (iniciativa conjunta da Prefeitura de Campinas e da UNICAMP).

Considerando-se outras iniciativas em andamento, o número de tecnopólos e “novos distritos industriais” poderá crescer nos próximos anos. Além dos já citados, podem ser mencionados também: O Parque Tecnológico da Paraíba, ligado à Universidade de Campina Grande, atuando nas áreas de eletrônica, informática, biotecnologia, química fina e mecânica de precisão; Parque Tecnológico de São Carlos (áreas de novos materiais, informática, óptica, instrumentação e mecânica de precisão e química fina); Vale da Eletrônica, em Santa Rita do Sapucaí (áreas de eletrônica, telecomunicações e informática), contando com um total de 54 empresas (Grube, 1990).

Um grande esforço foi despendido por técnicos do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais para atrair empresas de outros estados para cidades dinâmicas o interior mineiro. Visavam-se preferencialmente aquelas empresas que não podiam crescer por falta de espaço físico, ou aquelas “dispostas a sair dos centros tradicionais como São Paulo, um lugar em que a criminalidade, o trânsito caótico, as restrições impostas pelas leis de zoneamento ou simplesmente a agitação sindical, tornam a vida mais difícil” (Exame, 1/6/88).

Simples imitação de discurso de outros contextos ou questão econômica real? É cedo para responder. Pode-se dizer, contudo, que existe, um movimento favorável para incentivar as novas formas de produção e organização que permitam a flexibilidade. Esse movimento tem sido lento, sobretudo por falta de apoio do governo federal, determinada certamente pela crise econômica, que coloca a questão territorial em plano muito secundário. Entretanto, em termos globais, é oportuno lembrar que, no Projeto de Reconstrução Nacional (“Projetos”) recentemente divulgado, o governo acena para a flexibilidade, ao tratar das relações de trabalho; com esse objetivo pretende propor modificações na CLT. Essa discussão, no entanto, extrapola os limites do nosso estudo.

O sistema de acumulação apoiado no taylorismo-fordismo e o correspondente sistema de regulação viabilizado pelo Estado do bem-estar keynesiano passaram a ser questionados com a crise do capitalismo, iniciada no começo da década de 70. Produção em série, mercados estáveis, pleno emprego, seguridade social pareciam cada vez menos realizáveis.

Em lugar da rigidez da produção e do mercado de trabalho, flexibilidade, esta tornada possível pela revolução tecnológica em curso. Residia aí a saída para crise econômica.

Novas tecnologias que permitam a superação do trabalho em série, livrando o trabalhador de tarefas extremamente monótonas e repetitivas teriam efeito altamente positivo. Sem dúvida, a revolução tecnológica abre a esperança para a eliminação futura do trabalho penoso, braçal. Este é um fato, mas, por ser uma possibilidade ainda distante, ocupamo-nos apenas dos efeitos mais visíveis no presente.

A produção flexível tem reflexos sobre a organização territorial: descentralização da produção para as áreas periféricas nacionais, onde os direitos trabalhistas nem sempre são obedecidos e concentração do trabalho científico em parques de alta tecnologia (tecnopólos).

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Esses últimos aparecem hoje em lugar destacado no rol de instrumentos de política de desenvolvimento regional. Eles envolvem, entretanto, um conjunto de condições que não estão presentes em não importa qual cidade ou região. Essa é a experiência dos países “centrais”. Nos países periféricos, as dificuldades, nesse campo, multiplicam-se.

Referências Bibliográficas

- BERNAS, C. Anglatere précaire, la flexibilité à l'oeuvre. *La Pensée* n° 258. jul/ago. Paris, 1987.
- CORTELLESE, C. El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: el caso de Italia. *Cuadernos de la CEPAL*, n° 57, Santiago de Chile, 1988.
- FINQUELIEVICH, S. e LAURELLI, E. Innovacion tecnológica y reestructuración desigual del territorio: países desarrollados - América Latina. *Revista Interamericana de Planificación*. Vol.23, n° 89, 1990.
- GATTO, F. Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva. Primeras reflexiones sobre sus implicaciones territoriales. *Revista EURE*, Vol. XVI, n° 47, Santiago, 1989.
- GAUDEMAR, J. P. De la fabrique au site: naissance de l'usine mobile. In: GAUDEMAR, J. P. et alii. *Usines et ouvriers: figures du nouvel ordre productif*. Paris, Maspero, 1980.
- GRUBE, V. *Pólos de tecnologia: a prosperidade de nossas poucas ilhas de excelência*. IPESI, Ano X, nov/dez. Rio de Janeiro. 1990.
- L'ETAT DU MONDE, 1989-1990. Editions la Découverte. Paris, 1989.
- LIPIETZ, A. Après-fordisme et démocratie. *Les temps modernes*, n° 254 mar. 1990.
- PERRAT, J. Mutation des forces productives et nouvelle phase de la régionalisation du capital. *La pensée*, n° 235, set/out. Paris, 1986.
- QUEVTT, M. Un modèle de développement régional? *La Tribune de l'Expansion*, 28/9/88, Special Technopoles.
- SAUSSOIS, J.M. *Etats Unis: le soutien fédéral à l'industrie*. Notes et études documentaires. Documentation Française, n° 4.789. Paris, 1985-14.
- SCOTT, A.J. e STORPER, M. Indústria de alta tecnologia e desenvolvimento regional: uma crítica e reconstrução teórica. *Espaço e Debates*, n° 25, ano VIII, 1988.
- SCWARTZ, G. Nasce o “toyotismo”. *Folha de São Paulo*, 28-12-1990, São Paulo.
- STOPPER, M. A industrialização e a questão regional no Terceiro Mundo. In: VALLADARES, L. e PRETECEILLE, E. (org.) *Reestruturação urbana: tendências e desafios*. São Paulo: Nobel-IUPERJ, 1990

IMPACTO AMBIENTAL EM ESCALA REGIONAL: A AMAZÔNIA

Haroldo da Gama Torres *

Precisar o impacto ambiental de políticas públicas a nível regional não é uma tarefa simples. Uma grande limitação inicial reside na dificuldade de sistematizar e hierarquizar adequadamente as diversas políticas e ações estatais do ponto de vista de seu impacto. Ações estatais como construções de estradas, hidroelétricas e pólos industriais são, em geral, lembradas quando se trata de pensar o impacto ambiental. No entanto, desde a política de incentivos fiscais até a utilização de DDT no combate à malária, podem ser levantadas outras modalidades de impacto ambiental nada negligenciáveis.

Até o momento, a maioria dos estudos de impacto tem procurado pensar o impacto ambiental a partir da categoria projeto (Sunkel, 1986). O termo projeto se refere, em última instância a uma ação que implica transformação de um dado espaço localizado. Projetos de irrigação, colonização, distritos industriais, etc. apresentam uma definição rígida da área de atuação, o que permite alguma quantificação dos impactos ambientais diretos. Nesta linha, vem sendo elaborada a uma série de Estudos do Impacto Ambiental (EIAs) e Relatórios do Impacto Ambiental (RIMAs).

No entanto, quando saímos do espaço localizado e pensamos o impacto ambiental de políticas públicas sobre um espaço mais amplo, o espaço regional, duas ordens de problemas se colocam:

a) Pensar também a existência de uma ordem mais genérica de intervenções públicas, que não podem ser encaixadas sob a categoria "projeto", pois atuam sobre toda uma região e apresentam impactos ambientais em pontos descontínuos do espaço regional, constituindo o que poderíamos chamar de um "sistema de impactos ambientais regionais". Os exemplos mais clássicos são as políticas de crédito agrícola, preços mínimos, incentivos fiscais, política sanitária, política fundiária, política habitacional, etc.

b) Pensar os impactos ambientais indiretos dos projetos e das modalidades genéricas de intervenção pública. Neste caso, ainda não se pode elaborar um modelo de previsibilidade apriorístico, uma vez que uma conjunção de elementos complexos concorre para ampliar ou reduzir o impacto ambiental. Por exemplo, o tamanho do impacto indireto de uma estrada numa região de fronteira vai depender das correntes migratórias envolvidas, da base de recursos naturais a que a estrada vai permitir o acesso, da dinâmica econômico-social e demográfica mais geral, etc.¹.

Face a estas dificuldades, seria necessário um trabalho de enorme envergadura teórico-empírica para se obter uma compreensão suficientemente abrangente e desagregada dos

* Economista. Coordenador de Pesquisa do Instituto SPN (Sociedade, População e Natureza).

¹ Para uma discussão mais detalhada do impacto das estradas ver seção 2.

impactos ambientais da ação do Estado na Amazônia. Este desafio, no entanto, parece não impressionar diversos analistas que, aparentemente, já têm uma resposta precisa para as causas de desmatamento na Amazônia: a construção de estradas, os incentivos fiscais para a pecuária e os projetos de colonização.

Este trabalho não pretende apresentar um modelo de análise do sistema de impactos ambientais regionais na Amazônia. Pretende-se, como primeiro passo analítico necessário, relativizar as análises mais gerais sobre as causas da degradação ambiental na Amazônia e enfatizar a necessidade de uma compreensão do problema ambiental que contemple os aspectos socioespaciais.

Na primeira seção, procuramos apreender a lógica mais geral do processo de ocupação e degradação da Amazônia e sua relação com as políticas públicas. Neste contexto, indicamos a existência de dinâmicas relativamente independentes das políticas públicas, que chamaremos aqui de *dinâmicas autônomas*². Nas segunda e terceira seções detalhamos empiricamente a questão discutindo alguns dos agentes diretos e indiretos do impacto provocado pela abertura de estradas e da pecuária na Amazônia.

Ao final, indicamos o significado de nossa reflexão para a elaboração de políticas socioambientais para a Amazônia.

1. Ação estatal e dinâmica da ocupação

A discussão sobre a racionalidade das ações do Estado na Amazônia é um problema inicial bastante importante se desejamos compreender a lógica e a natureza dos efeitos que se desdobram a partir destas ações.

No entanto seria muito complexo e talvez incorreto determinar uma linha geral para a ação estatal nos últimos trinta anos. Afinal, além dos diferentes níveis de governo, atuando em momentos diferentes do tempo são centenas de órgãos federais, estaduais e municipais atuando na região; múltiplos e contraditórios os interesses e grupos sociais envolvidos.

Além disto, se houve alguma racionalidade, dificilmente se poderia afirmar que se tratava de uma racionalidade econômica no sentido mais clássico do termo. Aparentemente, motivos extra-econômicos diversas vezes orientaram a ação do Estado na Amazônia. Exemplos desta "irracionalidade" eram percebidos mesmo por aliados do regime militar, ainda no início do processo de ocupação da região por estradas, na década de 70:

O Plano da Rodovia Transamazônica não parece ter experimentado maturação [...]. Não figurava entre as prioridades do Plano Verão de 1967. Colheu de surpresa os governadores do Nordeste e da Amazônia e mesmo alguns membros da equipe governamental que dele se inteiraram a posteriori. Sob alguns aspectos representa retrocesso em técnica de planejamento. A decisão não foi precedida de estudos de viabilidade econômica, sadio costume que a Revolução de 1964 implantou no País (Campos, 1970: 107).

² Vale advertir que o grau de autonomia de uma determinada dinâmica em relação a uma política pública varia caso a caso. Num extremo, temos a ocupação das áreas contíguas à rodovia Cuiabá-Porto Velho como dinâmica efetivamente derivada ou induzida pela construção da estrada, no outro, temos os garimpos ao longo do rio Tapajós, presentes desde 1959, absolutamente independentes do poder público.

Campos alegava que a motivação para construção da rodovia era mais geopolítica e simbólica do que econômica. Nenhum estudo de viabilidade justificava a implantação da rodovia e não se conseguia sequer vislumbrar o seu futuro impacto. Desconhecia-se a topografia, a hidrografia e a qualidade dos solos. Dada a precariedade da informação disponível, sequer se podia estimar o custo da estrada.

Alguns autores alegam, de fato, que a racionalidade do processo de ocupação da Amazônia seria geopolítica e não econômica. Esta racionalidade se manifestaria, independentemente da diversidade de planos, programas e ações estatais, num esforço sistemático pela ocupação e pela exploração econômica da região a qualquer custo (Becker, 1982).

No entanto, mesmo que esta racionalidade “geopolítica” tenha persistido durante todo o regime militar, não se pode negar que a sua manifestação concreta em termos de implementação de políticas públicas se deu de maneira descontínua e fragmentada.

Na prática, são múltiplos os elementos que concorrem para a descaracterização do suposto cenário “planejado” desde 1964 para a ocupação da Amazônia. Afinal, quando falamos do papel do Estado enquanto “responsável” pela ocupação da região é preciso qualificar o Estado ao qual estamos nos referindo. Ações que não correspondem a intenções, planejamento Parcial com largo impacto não planejado, interveniência imprevista de agentes (variáveis) não controladas, etc. são a tônica desta curta história de intervenções estatais na região.

Também os atores humanos são outros: por exemplo, nordestinos e paranaenses nesta região são rápida e fortemente marcados pela nova experiência. Além disto existem índios, seringueiros, ribeirinhos e garimpeiros imprevistos e não planejados.

A este conjunto de ações desencontradas corresponde o pragmatismo de vários de nossos agentes econômicos. Indivíduos e empresas se organizam em função das novas oportunidades e perspectivas. Aos incentivos fiscais corresponde uma certa valorização especulativa do solo, à abertura de áreas para colonização corresponde uma certa demanda por terras e assim por diante.

Muitas vezes, estes agentes se articulam para garantir a continuidade de políticas que originalmente teriam prazo limitado, deturpar a orientação original dos projetos, etc.; enfim, se instalam no interior do Estado para fazer valer interesses particulares.

Além disso, nem sempre o setor público esteve capacitado técnico e gerencialmente na região para definir, implementar, coordenar e fiscalizar projetos julgados relevantes.

Em outras palavras, se é que houve racionalidade ou objetividade, o suposto “projeto” contínuo de ocupação da Amazônia perdeu o sentido, diluído por uma sequência descontínua e desarticulada de intervenções e por uma colcha de interesses particulares contraditórios. A resultante desta diversidade de vetores não pode mesmo ser apresentada com uma face organizada e coerente.

Ao mesmo tempo, nestes últimos vinte anos, a população cresceu a taxas significativas acrescida de centenas de milhares de migrantes, verificou-se um significativo crescimento da área ocupada e do número de estabelecimentos, a rede urbana se expandiu e sofisticou, as serrarias se espalharam por toda a região, Manaus se expandiu enquanto pólo industrial apesar de sua artificialidade, surgiram milhares de garimpos ocupando centenas de milhares de pessoas. Em outras palavras, veio se consolidando uma rede local de interesses e atividades que devem persistir, em algum grau, mesmo na eventualidade da completa saída do Estado da região.

Além disso, neste período, emergiram várias dinâmicas autônomas, isto é, não vinculadas às ações do Estado, como o garimpo e o extrativismo da madeira. Estas atividades podem se articular a outras atividades induzidas e incentivadas. A alteração e o conflito entre estas diversas atividades potencializa seu impacto econômico, demográfico e ambiental.

Na prática, são dinâmicas pouco imprevisíveis no âmbito do "planejamento"; dinâmicas que poderiam ser afetadas com a alteração do padrão de atuação do Estado e de dotação dos incentivos fiscais, mas que não necessariamente desapareceriam com o fim destas atividades e incentivos.

2. Dinâmica de ocupação e a política de transportes

Vale sistematizar alguns dos elementos que têm permitido a diversos autores atribuir à política rodoviária adotada na Amazônia nos últimos vinte anos importante papel sobre o desmatamento, embora a área desmatada para a construção física da estrada seja pouco significativa em termos relativos. Os principais impactos dinâmicos da abertura de estradas são:

- a) A conexão imediata do espaço regional aos fluxos de mercadoria e população nacionais, aumentando a circulação, dinamizando as trocas e potencializando a ocupação seja espontânea seja estimulada de áreas florestais.
- b) A possibilidade de dinamização da articulação intersetorial de atividades, seja do ponto de vista da relação produção-mercado consumidor (gado -> garimpo, por exemplo), seja do ponto de vista da relação entre agentes diversos da mesma cadeia produtiva (ocupação da terra <-> madeiras, por exemplo), ou ainda do ponto de vista da utilização de mão-de-obra via o aproveitamento das diferentes sazonalidades dos diversos ciclos produtivos (garimpo <- agricultura temporária -> agricultura permanente).
- c) Geração, por parte das populações locais, de uma demanda constante pela extensão das estradas já construídas, seja devido ao esgotamento das reservas de recursos florestais e minerais, seja devido a perda da fertilidade do solo ou ainda devido ao crescimento demográfico via migrações.
- d) Articulação de uma rede urbana que centraliza a circulação e redistribuição das mercadorias, serviços, mão-de-obra, contatos, negócios e fluxos financeiros.

De fato, a abertura de estradas cria condições para que surja uma série de dinâmicas “induzidas”, “autônomas e semi-autônomas”. Metodologicamente, no entanto, ainda não se desenvolveu um modelo que permitisse prever a priori, isto é, antes da construção das estradas, o impacto real a ser provocado. Este modelo teria de necessariamente considerar que as dinâmicas induzidas pela construção de estradas são semelhantes em todos os casos. Diversos fatores interferem na intensidade dos efeitos desencadeados:

- a) O cenário econômico nacional e regional do momento da implantação da rodovia (por exemplo, modernização ou estagnação da agricultura, crescimento ou crise econômica).
- b) A dinâmica demográfica (taxa de fecundidade da população, propensão à migração para áreas agrícolas de fronteira, etc.).
- c) A base de recursos naturais por onde a estrada vai passar (qualidade da terra, ocorrências de ouro ou mogno, etc).
- d) As ligações entre áreas urbanas e rurais que a estrada vai proporcionar, etc.

Sinteticamente, cada estrada é uma estrada, e sua especificidade será condicionada pelo momento e pelo local de sua construção.

Isto pode ser melhor compreendido quando discutimos comparativamente, os casos da BR-364 e da Transamazônica, frutos de momentos diversos da política de colonização.

Esta política de colonização foi intimamente vinculada à política de construção de estradas nos últimos 20 anos. Toda a rede de distribuição de lotes de terra, a criação de núcleos urbanos, a organização de vias de escoamento da produção, as vias de circulação e de chegada de insumos agrícolas e de produtos consumidos na região de colonização são articuladas ao sistema rodoviário como extensão ou como forma de interiorização deste sistema.

Todo o modelo de colonização proposto tem como pressuposto a circulação por estradas, o que viabiliza, em vários aspectos, a articulação mais rápida dos colonos a outras atividades:

a) A extração de madeira. Além da extração da madeira nos lotes de colonização oficial, a presença das madeireiras viabiliza a extensão da rede de estradas vicinais e permite em grande medida a ocupação espontânea de terras, onde os colonos utilizam os recursos obtidos com a venda de madeira para garantir a primeira colheita (Torres, 1990).

b) Ao trabalho em fazenda. O ciclo agrícola das lavouras temporárias (arroz, feijão, milho, etc.), produzidas em geral em pequenos estabelecimentos, não coincide com o ciclo agrícola da lavoura permanente (cacau, café, guaraná, etc.), produzida em geral em fazendas, o que permite a utilização temporária do trabalho dos colonos (o que acontece, principalmente em Rondônia).

c) Ao garimpo. O ciclo agrícola de lavoura temporária não coincide com o ciclo de garimpo, o que viabiliza a dupla ocupação de parte da família de colonos (sul do Pará, principalmente).

As combinações entre estas possibilidades podem implicar dinâmicas diferenciadas, de acordo com as especificidades da área ocupada, fato que podemos observar quando comparamos o processo de ocupação derivado da combinação estrada-colonização em Rondônia e na Transamazônica.

Em Rondônia, em torno dos numerosos novos núcleos urbanos organizados ao longo das rodovias, passou a se desenvolver uma dinâmica de ocupação de terras muito mais poderosa do que a prevista quando do assentamento dos primeiros projetos. Ao lado dos 30.000 lotes distribuídos até 1985 em projetos de colonização dirigida, estima-se pelo menos a mesma quantidade de famílias assentadas em lotes oriundos de "assentamentos rápidos" e "regularização fundiária", formas disfarçadas de o INCRA registrar, na região, a ocupação espontânea (Millikan, 1988; Torres 1990). A oferta de lotes por parte do governo gerou uma "demanda ampliada" por lotes que o INCRA não soube nem pôde administrar³. Esta dinâmica explosiva, gerada em parte pela mencionada articulação de atividades complementares, foi potencializada pela ligação rodoviária com o centro-sul do país que enfrentava, simultaneamente, um vigoroso processo de esvaziamento das áreas rurais (Martine, 1987).

Na Transamazônica, aparentemente, este processo não ocorreu⁴. Além do esvaziamento progressivo do interesse do governo no projeto a partir de 1975, com o lançamento do Póloamazônia e o ostracismo do PIN, não houve este movimento de articulação entre atividades que se manifesta, no entanto, de Marabá em direção ao sul, atingindo Xinguara e Redenção, em função, provavelmente, das reservas florestais de mogno e das ocorrências de jazidas de ouro de aluvião, no eixo da rodovia estadual PA-158. Na faixa Marabá-Conceição do Araguaia, com extensões em direção a Tucumã, próximas a São Félix do Xingu, viabilizou-se uma ocupação espontânea, que conflitava com a estrutura fundiária local, ocupação provavelmente facilitada pela articulação de atividades (Wood e Schmink, 1989).

A articulação entre abertura de estradas e colonização oficial gerou, assim, impactos ambientais regionais diversos na BR-364 e na Transamazônica.

Há que também se refletir se o eventual encerramento da implantação de projetos de colonização, diante da existência de uma malha de estradas já construída, reduziriam estes efeitos derivados. O exemplo do trecho rodoviário entre Marabá e Conceição do Araguaia (PA-150) indica que, na presença de uma base de recursos naturais aproveitáveis por madeireiros e garimpeiros, estas atividades "puxam", pelo menos temporariamente, a ocupação agrícola espontânea, mesmo depois de serem abandonadas pelo Estado.

Com o fim da construção de estradas federais, as pressões políticas locais, derivadas de uma população já instalada, podem também implicar a expansão da rede rodoviária estadual e

³ O PÓLONOROESTE, quando foi implantado a partir de 1982, já encontrou esse processo em curso, mas não soube, aparentemente, diagnosticá-lo.

⁴ Com exceção do trecho Marabá-Estreito (Vale, 1982).

municipal, garantindo, em alguma medida, fôlego para a continuidade das dinâmicas que mencionamos. De fato, entre 1985 e 1988, por exemplo, foram construídas na Região Amazônica pelos governos municipais e estaduais 14.400 km de estradas (Reis e Margulis, 1990).

O principal significado desta reflexão, para o desenho de uma política ambiental para a Amazônia, é que esta política não poderá se valer de uma formulação exclusivamente negativa: não basta, para os exemplos discutidos, interromper a construção de estradas federais e projetos de colonização para garantir que o movimento, já iniciado, perca todo o seu dinamismo.

Em tese, isto deve ser feito. Mas uma política que contemplasse apenas estes dois elementos, sem uma análise global do problema, incidiria no mesmo erro de “planejamento” anterior: supor que o governo federal é o único ausente relevante.

3. Pecuária incentivada e não incentivada

Nenhuma outra atividade recebeu críticas tão contundentes do ponto de vista do seu impacto ambiental e de sua ineficiência econômica como a pecuária incentivada na Região Amazônica. Desde o começo da década de oitenta, estudiosos como Hecht (1982) e Fearnside (1980) têm apontado a inadequação agrônômica da atividade, o baixo nível de ocupação de mão-de-obra, a baixa produtividade da atividade e a dimensão do seu impacto ambiental. Outras análises têm apontado o desperdício de recursos público com a atividade que, além dos defeitos apontados, nem teria chegado a apresentar verdadeiros resultados do ponto de vista da produção. Este é o caso, por exemplo de Yokomizo:

A longa permanência dos projetos no sistema demandou ampliações, reformulações e atualizações financeiras resultou em média na duplicação do custo final da implantação projetada originalmente [...] A prática freqüente de mudança de controle acionário, com ou sem prévia anuência da SUDAM, indicou a existência de um comércio paralelo de projetos de cunho especulativo [...] As análises ao nível de gerência financeira revelaram que a maioria dos projetos implantados não vinha apresentando rentabilidade, em razão da baixa taxa de aquisição de animais para a formação do rebanho bovino, que impedia a entrada da empresa no fluxo projetado nas vendas [...] A existência de 63 projetos agropecuários cancelados, com tendência a avolumar-se com a retomada da fiscalização e seu exercício permanente atestou a série de transgressões cometidas e a extrema vulnerabilidade do sistema (1989:28).

Sem dúvida, este quadro de falência econômica e ambiental da grande maioria de projetos agropecuários na Amazônia desenvolvidos através de incentivos fiscais do FINAM é, hoje em dia, quase aceito unanimemente. A magnitude das pressões internacional e a irracionalidade evidente do modelo adotado até aqui fragiliza, grosso modo, sua possibilidade de defesa.

De fato, na Tabela 1, percebe-se que as pastagens são as grandes responsáveis pela expansão da área alterada na Amazônia Legal. Entre 1970 e 1985 foram incorporados 141.000 quilômetros quadrados adicionais de pastagens, sem contar a área de pastagem transformada em capoeira no período.

TABELA 1
ÁREAS AGRÍCOLAS ALTERADAS NA AMAZÔNIA LEGAL,
SEGUNDO TIPO DE UTILIZAÇÃO,
1970 - 1985 (QUILÔMETROS QUADRADOS)

Utilização das terras alteradas	1970		1975		1980		1985	
	área	%	área	%	área	%	área	%
Lavouras permanentes	1859	1,36	3903	2,08	7694	2,70	9044	2,50
L. temporárias	12934	9,46	25549	12,56	40321	14,15	50894	14,07
Pastagens	31051	22,74	63797	34,45	228598	41,61	172713	47,74
Silvicultura	613	0,44	1157	0,62	2531	0,89	4192	1,16
Descanso(*)	90079	65,60	94984	50,69	112584	40,65	124963	34,53
Total	136536	100	187396	100	284989	100	361806	100

Fonte: IBGE, Censos Agropecuários, 1970-85.

* Engloba áreas em descanso e produtivas não utilizadas.

OBS: Os dados da Amazônia maranhense foram estimados em 1985.

Longe de qualquer dúvida, a pecuária é a principal utilização ostensiva da área desmatada na Amazônia. Outro problema é relacionar direta e esquematicamente o papel do Estado com este processo. De fato, é preciso relativizar a generalidade das conclusões oriundas do estudo da pecuária incentivada.

Os projetos agropecuários incentivados pelo FINAM somavam 766 em 1989. Destes, 556 se localizavam nos estados do Mato Grosso e Pará, perfazendo uma área desmatada de 20.900 quilômetros quadrados (Yokomizo, 1989). Se expandimos esta área para o conjunto da Amazônia, na mesma proporção do número de projetos incentivados, chegamos a um total de 28.800 quilômetros quadrados desmatados na Amazônia Legal derivados dos projetos agropecuários incentivados. Este total corresponde a apenas 17% da área total (de 172.713 quilômetros quadrados) ocupada por pastagens, segundo o Censo Agropecuário de 1985⁵.

Isto significa que existe pelo menos 143.000 quilômetros quadrados de pastagens em estabelecimentos não incentivados, ou o correspondente a 40% da área total desmatada segundo os Censos Agropecuários até 1985, não diretamente derivados da política de incentivos fiscais para a pecuária. Em outras palavras, provavelmente, a principal atividade relacionada com o desmatamento é desconhecida: a pecuária não incentivada.

⁵ Esta medida apresenta problemas de superestimação e de subestimação da área classificada como pastagem. No primeiro caso, parte da área declarada como pastagem pode se tratar, na verdade, de área degradada.; além disso, existe uma tendência histórica de super-registro da área declarada; no segundo caso, é provável a ocorrência de um significativo sub-registro do número de estabelecimentos que dá base à estimativa censitária na Amazônia Legal.

Outra observação que confirma esta hipótese se refere à distribuição do rebanho bovino nos três estados mais importantes do ponto de vista da discussão (Pará, Mato Grosso e Rondônia), no período 1975-1985. Pode-se verificar que o crescimento mais expressivo do rebanho se dá em grupos de área não contemplados por incentivos fiscais, ou com menos de 5.000 ha (Tabela 2).

TABELA 2
PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DO REBANHO DOS DIVERSOS GRUPOS
DE ÁREA NO REBANHO TOTAL, PARÁ, RONDÔNIA E MATO GROSSO, 1975/85

Grupos de área	1975	1980	1985
0 a menos 200 ha	14,8	15,9	18,7
200 a menos 1000 ha	14,9	15,5	18,2
1000 a menos 5000 ha	24,1	24,1	27,4
5000 ha e mais	46,2	44,5	35,7
TOTAL	100,0	100,0	100,0
Total de cabeças (mil)	4606	8223	10757

Fonte: Censos Agropecuários 1975 - 1985.

Embora o rebanho mais do que duplique em 10 anos nestes três estados, a participação dos grupos de área potencialmente candidatos a incentivos fiscais caiu de 46,2% para 35,7%. Este dado também indica que existe algum outro tipo de dinâmica na pecuária da região, dinâmica que talvez prescindia dos incentivos fiscais.

Algumas hipóteses podem ser aventadas. Torres sugere a existência de um modelo de "shifting ranching", isto é, um modelo de pecuária itinerante, análogo ao modelo de agricultura itinerante ("shifting cultivation"), que precisa se valer do deslocamento espacial para fazer frente às dificuldades oriundas da rápida deterioração dos solos (1990). A emergência de mercados locais de carne, mercados derivados da renda gerada em outras atividades como o garimpo e a indústria da Zona Franca de Manaus, pode estar estimulando o surgimento desta pecuária "autônoma"⁶.

A emergência da pequena e média pecuária na Região Amazônica soa como um alerta bastante expressivo no sentido de que não basta tratar o questão ambiental apenas atuando sobre os "grandes agentes". Enquanto nos países desenvolvidos o grau de concentração do capital e da ação poluidora faz com que a política ambiental possa ser conduzida principalmente através da relação governo-grandes empresas, no caso de regiões como a

⁶ Existiram, até recentemente, incentivos fiscais embutidos no crédito agrícola destinado à região. Um estudo detalhado da política de crédito poderá relativizar estas hipóteses.

Amazônia existem milhares de “pequenos agentes”, dispersos e desinformados, que tendem a considerar as ações de política ambiental como ações arbitrárias contra o “direito” de exercerem suas atividades, atividades que, em alguns casos, já vêm sendo exercidas há bastante tempo.

Vale, por outro lado, advertir que a demonologização do Estado nem sempre é funcional quando se pretende contribuir para a formulação de políticas públicas socialmente responsáveis. Mesmo que se eleja a política ambiental como política prioritária para a Amazônia, o que não deixa de ser questionável, ainda assim seria o caso de se perguntar que política vai ser eficiente do ponto de vista ambiental?

Antes de mais nada, é preciso tratar o problema de maneira menos simplista. Até que ponto o fim dos incentivos fiscais, principalmente o da Zona Franca de Manaus, a não-construção de qualquer estrada vicinal e o desinteresse pelos projetos de colonização já implantado, iria representar efetivamente o fim dos problemas ambientais? Se implicassem, por exemplo, o aumento significativo da atividade garimpeira, apenas estaremos trocando um problema ambiental (o desmatamento) por outro (o mercúrio).

A Amazônia conta com um número significativo de estabelecimentos agrícolas e agropecuários, um grande número de garimpos e madeireiras, além de uma rede urbana cada vez mais sofisticada; atividades que vão continuar a existir e contribuir para a degradação ambiental, em diferentes graus, independentemente do desejo do governo brasileiro e do movimento ecológico.

A única resposta aos problemas, até agora, foi a política ambiental. Este tipo de ação caracteriza bem o drama de muitos ambientalistas, que nem mesmo podem prescindir da ação do Estado que eles demonologizam, quando desejam sustar processos sociais que trazem danos ao meio ambiente.

Ao mesmo tempo, não existem razões objetivas para supor que a ação policial vá funcionar de maneira eficiente numa área de extensão e com dificuldades de acesso como a Amazônia. A percepção desta armadilha deve estar na raiz de novas propostas de políticas socioambientais conseqüentes para a região.

Referências Bibliográficas

- ANDERSON, B. A. (ed.). 1990. *Alternatives to deforestation: steps toward sustainable use of the Amazon Rain Forest*. New York, Columbia University Press.
- BECKER, B. 1982. *Geopolítica da Amazônia: a nova fronteira de recursos*. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.
- CAMPOS, Roberto O. 1970. La rage de vouloir conclure. In: MORAIS, Fernando et alii. *Transamazônica*. São Paulo, Brasiliense, p. 103-31.

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

- FEARNSIDE, P. 1980. Os efeitos das pastagens sobre a fertilidade dos solos da Amazônia brasileira: consequências para a sustentabilidade da produção bovina. *Acta Amazônica*, Manaus, v.10, n.1, p. 119-132.
- GOODMAN, D. e HALL, A. (eds.). 1990. *The future of Amazonia: destruction or sustainable development?* London, Macmillan.
- HECHT, S. 1982. Cattle ranching in Brazilian Amazon: evaluation of the development strategy. Berkeley, University of California. (Tese de doutoramento).
- HECHT, S. e COCKBURN, A. 1989. *The of the forest: developers, destroyers and defenders of the Amazon*. New York, Verso.
- MAHAR, D. J. 1989. Government policies and deforestation in Brazil's Amazon Region. In: *Agriculture, forestry and global climate change: a reader*. Washington, Banco Mundial/WWF.
- MARTINE, G. 1987. Migração e absorção de população no trópico úmido. Manaus, Seminário sobre tecnologias de assentamentos humanos no trópico úmido, Convênio IPEA/CEPAL.
- MILLIKAN, B. H. 1988. The dialectics of devastation, tropical deforestation land degradation and society in Rondonia, Brazil. Brekeley, University of California (Tese de mestrado).
- REIS, E. J. e MARGULIS, S. 1990. Economic perspectives on deforestation in Brazilian Amazon. Manila, Trabalho apresentado na Project Link Conference, 5-9 de novembro.
- SAWYER, D. et alii. 1990. Fronteiras na Amazônia: significado e perspectivas. Belo Horizonte, CEDEPLAR/UFMG, 1990 (mimeo).
- SUNKEL, O. (Ed.) 1986. *La dimension ambiental en la planificacion del desarrollo*. Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano.
- TORRES, H. G. 1990. Migração e agricultura na fronteira: o caso da Amazônia Sul. Belo Horizonte, CEDEPLAR/UFMG (Tese de Mestrado).
- VALE, M. C. F. 1982 Ocupação recente da Amazônia: colonização da Amazônia. Belo Horizonte, CEDEPLAR/UFMG.
- WOOD, C. H. & SHIMINK, M. 1988. *Contested frontiers in Amazonia*. Gainesville, Univesidade da Flórida (versão preliminar).
- YOKOMIZO, C. 1989. Incentivos financeiros e fiscais na pecuarização da Amazônia. Brasília, IPEA/IPLAN (Texto para discussão, 22).

Sessão 3:

***Processos de Urbanização
e Novas Redes Urbanas***

Coordenadora: Ana Clara Torres Ribeiro

**ESPAÇO HERDADO E ESPAÇO PROJETADO:
AS MEDIAÇÕES REGIONAIS E LOCAIS***

Franklin Dias Coelho*

A crise estrutural do capitalismo e a dinâmica específica dos problemas econômicos que o país enfrenta têm estimulado uma reflexão complexa e diversificada sobre o urbano. Os estudos sobre a difusão de novas tecnologias pensam um espaço projetado, recuperando os elementos teóricos da “Escola da Regulação” - regime de acumulação, modo de regulação e blocos hegemônicos - e identificando a crise de acumulação “fordista” e a emergência de um novo modo de regulação baseado em processos de flexibilização.

Estas análises estruturais do capitalismo, que se materializam em debate sobre periodização, têm identificado mudanças na organização do trabalho e no padrão predominante de gestão de mão-de-obra. Algumas destas inovações tecnológicas, ocorridas nos países centrais, se introduzem em nossa realidade na chamada “década perdida”, impulsionando uma nova política industrial, a alteração de características de mercado e o padrão de concorrência, e se desdobram em novas estratégias empresariais.

O impacto territorial destas inovações tecnológicas, como a reconcentração geográfica, a retomada dos distritos industriais, a aceleração da troca de informações, a aproximação de laços de dependência entre países, a nova divisão do trabalho, a desindustrialização e degradação rápida de espaços urbanos, são tendências que revelam um movimento contraditório quando articulados à especificidade de um processo de acumulação em nosso país. Alguns estudos identificam este movimento, como no caso da automação microeletrônica (Marques, 1990) e os estudos dos projetos industriais em pequenas cidades de Santa Catarina e ao longo do vale do Itajaí, como também em algumas cidades do Rio Grande do Sul e oeste de São Paulo (Prochnik, 1990).

Estes novos processos industriais e de organização do território, ao penetrarem em nossa realidade, ganham uma especificidade pela dinâmica própria de nossa crise estrutural. Esgotado um ciclo de acumulação, baseado na substituições de importações, em meio à crise fiscal, espremido por uma imensa dívida externa com o agravamento da situação social, aprofunda-se a segregação no espaço urbano e fragmentam-se as opções políticas para as camadas mais pobres.

Ao lado da crise econômica estrutural se superpõe o fim de ciclo autoritário e a emergência de blocos sociais no sentido de consolidar-se a hegemonia de um projeto neoliberal. Com o objetivo de alcançar um Estado mínimo, o governo federal implementa projetos de desregulação e privatização. Estes processos incorporam a reorganização de fundos públicos - redefinindo o movimento de centralização/descentralização - que implicam uma nova relação entre federação/estados/municípios.

*Programa de Mestrado em Economia. Universidade Federal Fluminense.

A análise da realidade brasileira deve incorporar esta reflexão no “fio da navalha”, ou seja, acompanhar os movimentos de dominação e resistências que se constituem nas cidades e regiões. Pensar este movimento contraditório de organização do território, pensando o conflito entre espaço projetado por gestores do capitalismo e a herança espacial de nossa formação econômica e social.

Diante deste quadro, como tem o movimento social dado respostas a estes processos de modernização? As respostas maiores têm vindo do movimento sindical. Estimulado por um intercâmbio internacional de Centrais Sindicais, desde 1984 o movimento sindical vem debatendo a automação microeletrônica e seus impactos sobre as relações de trabalho. Deste debate tem surgido propostas de normatização e legislação específica como a concessão de habeas data permitindo o acesso a informações sobre o seu desempenho profissional e o controle sobre os efeitos da automação (Segre, 1990).

Contudo o debate sobre estas inovações tecnológicas, realizado pelo movimento sindical na porta da fábrica, não invade o território. Paralelamente, prefeituras e os movimentos sociais discutem os planos diretores. Trabalham segundo uma lógica municipal descentralizada e pensam os grupos sociais que se articulam localmente. Intervêm sobre um espaço herdado, segregado, hierarquizado e concentrado.

Em que momento estas perspectivas de intervenção e de mudanças espaciais se encontram, em que medida o espaço herdado e espaço projetado se integram num movimento contraditório de reorganização do território, são perguntas que exigem repensarem-se totalidades e singularidades. Mas a reflexão sobre o território e as identidades construídas pelos sujeitos sociais pode ser estimulante para pensar-se a materialidade de um processo em que nem tudo que é sólido se desmancha no ar.

1. A história regional e local como singularidade da totalidade

A Escola da Regulação retoma um esforço no sentido de pensar a totalidade num momento de crise do capitalismo. Definindo a crise como crise do modelo fordista de acumulação - crise do seu modelo de organização de trabalho, o taylorismo, e crise do seu modo de regulação, o Welfare State - recupera o debate clássico no interior da teoria de desenvolvimento. A visão dualista trabalhou a relação centro/periferia como espaços auto-suficientes, como dois sistemas de organização, em que o descompasso estava na “idade” do desenvolvimento. A região é pensada como uma totalidade.

A teoria da dependência pensou a totalidade a partir dos laços de dependência entre centro e periferia. A história é uma sucessão de dependências que impõem limites e obstáculos ao processo de modernização da sociedade.

A teoria de desenvolvimento desigual e combinado ao criticar essas visões recuperava uma dimensão de totalidade onde as regiões e as desigualdades são expressões de formas específicas de reprodução do capital, de lutas de classes e de construção de identidades territoriais. Entre centro e periferia estabelecem-se as relações de dominação e de

complementariedade. Rompe-se uma lógica dual e trabalha-se a diversidade de padrões de acumulação. Os países periféricos são a outra face da face moderna do desenvolvimento dos países industrializados. O trabalho escravo é a outra face da modernidade do trabalho livre na Europa.

Ainda que os autores da Escola de Regulação nos falem em mergulhar em nossa realidade, a noção de totalidade pensada na relação regime de acumulação fordista/fordismo periférico tende a retomar uma concepção de que necessariamente a periferia reproduz estágios de desenvolvimento do centro. Alguns estudos sobre inovações tecnológicas já identificam formas de apropriação diferenciadas em relação aos EUA, Europa e Japão (Marques, 1990; Segre, 1990).

Neste sentido cabe, recuperando as questões colocadas pelo debate sobre teoria do desenvolvimento, pensarem-se as particularidades do desenvolvimento capitalista no Brasil e construir uma teoria singular para a nossa realidade.

Esta singularidade não é mais que a expressão da totalidade. A realização de processos sociais diferenciados nos permite a necessidade de resgatar uma reconceituação de região como a singularidade da totalidade (Silveira, 1990).

Neste sentido, o debate sobre a Escola da Regulação deve se integrar ao esforço que hoje se desenvolve de submeter os instrumentos de uso mais comum da pesquisa urbana a uma crítica epistemológica. Os balanços mais recentes sobre as pesquisas urbanas identificam um esgotamento de suas condições institucionais (Preteceille, 1986), como também do próprio objeto de estudo e de recorrentes procedimentos metodológicos (Topalov, 1988).

As rupturas epistemológicas expressam neste momento rupturas sociais. Por esta razão os estudos sobre os novos movimentos sociais têm contribuído para o repensar o marxismo e seu campo de valores. A partir da identificação de uma nova cultura política requalifica a noção de totalidade, critica a visão de um único sujeito histórico dotado de um projeto, redefine a relação Estado e sociedade civil e identifica o surgimento de novos atores sociais. Estes elementos de uma nova cultura política se materializam em novas questões de métodos: no sentido de pensarem-se os sujeitos das reivindicações sociais como constituidores de uma ação social e não como reflexos de uma estrutura, o reconhecimento dos valores culturais como elementos básicos de compreensão de uma ação social, a valorização da construção da realidade social pela subjetividade, como parte construtiva essencial da realidade objetiva (Ribeiro, 1990).

Alguns caminhos já identificavam essa necessidade de trabalhar-se uma dinâmica cultural/espacial dos processos urbanos e a necessidade de opções metodológicas que rompessem com a perspectiva economicista e funcionalista presente no paradigma teórico dos estudos urbanos, em que se minimizava o papel dos sujeitos sociais e reproduziam-se visões estruturalistas que fazem da história um teatro sem atores.

Para superar esta dicotomia entre indivíduo e sociedade, entre personagens históricos e forças coletivas, entre vontades singulares e determinações estruturais podemos observar, como Bourdieu, que toda ação histórica põe em presença o estado de história objetivado, quer dizer, história que se acumulou ao longo do tempo nas coisas, nas máquinas, edifícios, monumentos, livros, teorias, costumes, direitos, e a história incorporada que se tornou habitus.

A noção introduzida inicialmente identifica o habitus a partir de sobre-determinações sócio-econômicas que dão lugar a práticas ou estratégias nas quais as disposições práticas estarão de acordo com estruturas dominantes. Esta noção tem elementos para pensarem-se as estratégias de reprodução a nível da prática cotidiana, mas encontra limites na fatalidade que estabelece para o processo social.

O desejo de reagir à visão estruturalista, à filosofia de ação em que os agentes são reduzidos a suporte de estrutura, só fica mais claro quando a prática cultural ganha autonomia em relação à estrutura política. Neste sentido, ressalta-se o lado ativo do conhecimento prático na noção de habitus.

Em resumo, como afirma Bourdieu, o mercado de bens simbólicos tem as suas leis. A lógica simbólica da distinção - em que existir não é propriamente ser diferente, mas ser reconhecido legitimamente como diferente e que, em outras palavras, a existência real da identidade supõe a possibilidade real, jurídica e politicamente garantida de afirmar-se oficialmente a diferença - qualquer unificação que assimile aquilo que é diferente, encerra o princípio de dominação de uma identidade sobre a outra, da negação de uma identidade por outra (Bourdieu, 1989).

É preciso, pois, romper com o economicismo que não reconhece a construção do real pela representação que os agentes têm do real. Deste modo, ele limita a compreensão da real contribuição que a transformação coletiva da representação dá à transformação da realidade (Bourdieu, 1989).

A compreensão de que a construção do real se dá também pela representação do real nos permite romper com a visão determinista da história. A história é uma história de colisão de representações de esferas heterogêneas. A história é socialmente construída, principalmente a do espaço, na base de representações sobre outras representações.

A relação entre história, representação e lugar é fundamental para se pensar a construção de identidades territoriais. As sociedades se diferenciam pelo lugar, e sua história se define pela relação com os limites que este lugar impõe.

A história é história dos lugares. Estabelece-se assim um movimento dialético entre forma e conteúdo, tanto nos limites que o lugar impõe como na superação destes limites ao pensar-se uma integração/oposição entre as diversas escalas espaciais. Movimento dialético do todo social apreendido na e através da realidade geográfica. Cada localização é, pois, um momento do imenso movimento do mundo, compreendido em um ponto geográfico, um lugar (Santos, 1985).

A noção de identidades territoriais nasce da história do lugar, do papel dos sujeitos identificados com a especificidade de construção do território. Identidades que nascem da especificidade do lugar, representações que se tornam elementos constitutivos de uma realidade social e se integram na constituição de ideologias dominantes ou do espírito da época.

A história do lugar é assim mediada socialmente por forças sociais que têm o poder de síntese. Deste modo, é necessário pensar os elementos que potencializam e afirmam identidades. No interior do espaço herdado se constroem ou se destroem identidades. Neste sentido é que procuro identificar alguns processos regionais e locais que nos permitam pensar as singularidades e a totalidade.

2. Estado do Rio de Janeiro: a perda da identidade e a nordestinização

Em texto recente, Milton Santos (1990) nos fala de uma “involução metropolitana” como o aumento desmesurado e constante do número de pobres, de trabalhadores mal pagos. Significa um movimento contraditório em que se vê engrossar uma demanda de empregos formais e de serviços urbanos que a estrutura urbana não atende mas a ela se adapta. Alguns dados sobre o Estado do Rio de Janeiro nos permitem debater esta noção.

Os anos 70 assinalaram, no Estado do Rio de Janeiro, uma inversão de movimentos tradicionais de população como a migração preferencial da periferia e das cidades médias em direção à capital. Os municípios passam a receber uma maioria de migrantes, cerca de 58% oriundos da própria capital, enquanto Volta Redonda, Nova Friburgo, Barra Mansa, Resende e outras cidades apresentam crescimento maior que a metrópole.

Com exceção de Campos, todas as demais cidades experimentaram crescimento maior do que a capital nas últimas décadas, sem que tenha havido significativa descentralização das atividades, como ocorreu em outros estados. Todo o estado se urbaniza sem que esse movimento reflita modernização no meio rural, onde a estagnação é a regra. Isso ocorreu justamente no período - o da ditadura militar - de menor poder financeiro, administrador e político dos municípios, que não contavam com recursos mínimos para enfrentar a real situação.

Outra inversão significativa de tendências populacionais é que a maioria (55%) dos migrantes passa a ser, nas duas últimas décadas, originárias de municípios do próprio Estado do Rio de Janeiro (Coelho, 1990). Estes intensos fluxos interestaduais agravam o problema da concentração populacional, pois simultaneamente esvaziam umas regiões e povoam outras. Nos anos 80, a região metropolitana já abrigava quase 80% da população fluminense, e as cidades como um todo, 92%. A base industrial não cresceu e nem se modernizou com velocidade correspondente. Além de refluir sua atividade primária, o Rio de Janeiro participou modestamente de importantes ciclos de expansão industrial de pós-guerra. Isso se traduziu numa excessiva terciarização da atividade e na continuidade do esvaziamento econômico.

**CRESCIMENTO ANUAL DA CAPITAL,
DA REGIÃO METROPOLITANA
E DE CIDADES MÉDIAS DO INTERIOR**

	1960	1970	1980	Cresc. 70/60	Cresc. 80/70
Rio de Janeiro	3.223.408	4.251.918	5.090.723	2.8	1.8
Periferia/RM	1.324.772	2.586.445	3.731.043	6.9	3.7
Volta Redonda	83.973	120.677	180.124	3.7	4.0
Nova Friburgo	55.651	74.756	107.096	3.0	3.6
Resende	29.667	49.269	67.963	2.8	3.2
Barra Mansa	51.356	85.089	135.096	5.6	4.3
Campos	131.974	175.701	205.358	2.8	1.6

Fonte: Censos Demográficos, FIBGE.

Durante muito tempo a condição de capital federal mascarou esse quadro que deu origem a um estado em crise. É evidente que a região metropolitana convive com notórios problemas de deseconomias de escala. As cidades do Médio Paraíba dependem fortemente de um siderurgia e uma metalurgia que enfrentam problemas crescentes. As baixadas litorâneas estão entregues à especulação. O litoral sul está cada vez mais polarizado por São Paulo. Todos os indicadores mostram uma excessiva centralização. Excetuando-se a região metropolitana e o Médio Paraíba todas as demais regiões, que somam 46 municípios, contribuem com apenas 7% da arrecadação do imposto sobre circulação de mercadorias e 9,1% do valor de transformação industrial.

Mais de 80% do recolhimento do ICMS ocorre na região metropolitana e 12,5% no Médio Paraíba, onde está localizada a Companhia Siderúrgica Nacional, que sozinha representa cerca de 7% do total.

Com isso, os níveis de concentração de renda e de miséria absoluta, que já eram muito altos, pioraram. Entre 1974 e 1985, os 50% mais pobres viram sua participação no rendimento declinar de 14,6% para 12,8%. O rendimento médio dos integrantes do grupo de 1%, os mais ricos, já correspondia em 1985 a 97 vezes o rendimento médio dos 20% mais pobres.

**CARACTERÍSTICAS DAS REGIÕES
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

REGIÃO	MUNICÍPIOS	Hab/km ²	%ICMS	%VTI
Metropolitana	14	1.638,0	80,5	78,2
Médio Paraíba	9	115,7	12,5	2,6
Serrana	11	62,2	2,6	2,6
Norte	6	57,7	1,7	2,5
Baixas Litorâneas	9	70,5	0,9	1,4
Centro-Sul	8	64,9	0,7	1,0
Noroeste	10	43,5	0,6	0,2
Litoral Sul	2	55,3	0,5	1,4

Fonte: Agência de Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de Janeiro/AD. Censo Industrial do FIBGE.

Em 1981, 50,5% dos fluminenses recebiam até dois salários mínimos, percentagem que subiu para 51,3% em 1988. Isto representa mais de três milhões de trabalhadores nesta faixa salarial, sendo que 1,4 milhão vivendo com salário mínimo. No mesmo período, aumentou a taxa de atividade da população - proporção de pessoas, com 10 anos ou mais, que trabalham ou estão procurando emprego - com destaque para o significativo crescimento da atividade feminina e de menores. Em 1988, uma em cada três pessoas entre 15 e 17 anos trabalhava ou estava procurando emprego, e as mulheres já superavam os homens nos novos contingentes absorvidos pelo mercado de trabalho. Dois terços delas já estavam empregadas em fábricas, no comércio ou em serviços domésticos recebendo salários nitidamente inferiores aos dos homens. Na faixa até dois salários mínimos, como vimos, estavam 53,1% dos fluminenses, mas essa proporção chegava a 69,6% entre as mulheres.

**PESSOAS OCUPADAS, POR FAIXAS DE SALÁRIO MÍNIMO,
EM PORCENTAGEM. ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Salários Mínimos	1981	1983	1985	1987	1988
Até 1/2	8,4	8,9	10,2	7,6	6,2
De 1/2 a 1	14,2	19,2	22,1	17,6	16,8
De 1 a 2	28,3	25,9	23,7	25,1	28,3
De 2 a 3	17,5	15,7	12,3	14,9	14,9
De 3 a 5	15,4	12,1	14,1	16,0	14,1
De 5 a 10	9,7	10,6	10,5	10,2	10,5
Mais de 10	6,5	6,9	7,1	8,6	9,2

Fonte: PNAD, FIBGE.

Quanto aos menores, a PNAD mostrou que 84 mil crianças com menos de 14 anos e 277 mil adolescentes na faixa de 15 e 17 anos trabalhavam ou procuravam emprego em 1988, contingente semelhante à população de uma cidade do porte de Campos. Afora esta dimensão absoluta, importa destacar que estávamos diante de uma tendência de crescimento das taxas de atividades desses grupos. Note-se ainda que a mesma PNAD apontou a existência de 147 mil jovens, de 10 a 19 anos, analfabetos.

Uma outra característica importante é o aumento do trabalho informal, não alcançado pela legislação trabalhista, que indica o maior crescimento da pobreza. Entre 1979 e 1988, aumenta a participação de trabalhadores por conta própria de 15 para 19,3% e de assalariados sem carteira de 21 para 26%. A taxa de desemprego disfarçado - que inclui os desempregados propriamente ditos e pessoas que recebem menos do que um salário mínimo - oscila em torno de 20% na região metropolitana.

TAXA DE ATIVIDADE NO RIO DE JANEIRO

	1981	1983	1985	1987	1988
Taxa de atividade	51,4	53,9	54,1	55,2	54,4
Homens	70,0	71,3	72,1	72,4	71,0
Mulheres	33,8	37,7	37,3	39,4	39,2

TAXA DE ATIVIDADE NO RIO DE JANEIRO (continuação)

10 a 14 anos	7,7	7,7	7,7	8,2	9,4
15 a 17 anos	34,1	36,5	36,9	37,1	35,7
18 a 19 anos	55,0	57,5	59,4	60,2	61,1

Fonte: PNAD, FIBGE.

Por fim, deve-se notar que o setor terciário cresceu mais que a média, aumentando seu papel como empregador. Em 1979, ele absorvia 64,8% da mão-de-obra empregada, porcentagem que passa para 71,1% em 1988. Um fato importante é a relativa incapacidade de nossa economia metropolitana absorver mão-de-obra mais bem remunerada. 65% das pessoas que conseguiram ocupação nos anos 80 se integraram na faixa de até dois salários mínimos, porcentagem muito superior à média nacional.

Pode-se falar, assim, da existência de um processo de nordestinização da mão-de-obra. Por outro lado, dados da pesquisa de Evelyn Eisenstein (1991) observam que 28% dos alunos de CIEPs e Casas de Criança permanecem desnutridos. A ocorrência de desnutrição, atingindo crianças e adolescentes e gerando uma população de baixa estatura.

Dessa forma, distinto de outros estados que dinamizaram seus mercados regionais e as atividades industriais no interior, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro vê agravadas as características do que se chamou "involução metropolitana". Com um índice de desemprego disfarçado de cerca de 20%, com 51,3% da população ganhando até dois salários mínimos, com o crescimento do terciário, expansão do trabalho feminino e de menores, esgarça-se o tecido social e expandem-se o microterritórios.

A cidade não explode mas transforma-se num espaço em que a violência tem progressivamente assumido um princípio organizativo de rotinas cotidianas (Silva, 1990) que tendem a autonomizar espaços. Rompe-se com a voz horizontal que constroem identidades. A violência torna-se habitus. Habitus que organizam o território.

3. Cidades e organização do território: planejando o futuro ou o passado?

Este esgarçamento social e a tendência a segregação e fragmentação indicam uma tendência de territorialização de forças sociais e de autonomização de espaços. Neste sentido, pode-se perguntar se os planos diretores não podem estar reproduzindo estas lógicas que extrapolam o debate sobre controle do uso do solo.

O processo mais recente de definição dos planos diretores já nos permite indicar uma tendência de reprodução de velhas técnicas do planejamento racional-compreensivo, quando não uma padronização dirigida por uma homogeneização dos instrumentos urbanísticos.

As questões territoriais têm ficado mais no plano das definições de usos e ocupação do solo, não incorporando uma perspectiva institucional de gestão democrática e um novo patamar de construção de pactos territoriais.

A análise dos principais instrumentos urbanísticos, utilizando como referencial os Planos do Rio de Janeiro e São Paulo, nos sugere algumas reflexões. Os principais instrumentos como edificação compulsória, imposto progressivo, operações interligadas, urbanização consorciada e próprio solo criado ou concessão onerosa do direito de construir já constavam em projetos de leis anteriores.

O sentido inovador destes instrumentos deve ser melhor qualificado. O próprio solo criado foi sugerido pela primeira vez em lei, em 1976, por iniciativa de empresários da construção civil. Inaugurava-se, naquele período do governo Geisel, uma nova estratégia de acumulação baseada na substituição de importações do setor de bens de produção. A nova estratégia incorpora os grupos cartelizados de bens de equipamentos pesados, uma fração de mecânica nacional pesada e do bloco de grandes firmas de engenharia e construção. Setores privilegiados até então, como o de edificações (Melo, 1990), ficam marginalizados e se voltam para novos instrumentos que permitam liberar a terra para construção.

O sentido inovador não está no instrumento em si, mas nas condições institucionais em que eles se inserem, no sentido de promover um processo de discussão de pactos territoriais que promovam uma participação mais direta da diversidade de representações dos agentes que produzem a cidade.

Estas noções implicam territorializar o conflito urbano. A cidade, mais que qualquer outro nível regional e nacional, sintetiza um movimento de forças sociais no sentido de construção de pactos territoriais. Contudo esta territorialização não significa uma idealização do local e a sua completa autonomização.

Desta forma a dinâmica de construção de pactos territoriais incorpora uma inter-relação entre forças locais e regionais que não está alheia aos projetos nacionais. No plano nacional, o projeto de descentralização do governo tem trabalhado com uma lógica de descentralização que se choca com o quadro de aprofundamento da crise urbana traçada anteriormente.

Os pressupostos deste projeto de descentralização têm se mostrado mais claros na reorganização dos fundos públicos. A dinâmica de constituição de fundos públicos na área de habitação, segundo o próprio Plano de Ação Imediata para Habitação, indica que a maior parte dos recursos da ordem de 140 milhões de VRF, ou 77 (setenta e sete) bilhões de cruzeiros, a valores de abril de 1990, "virá do Fundo de Garantia de Tempo por Serviço (FGTS)".

Ao incentivar a ação direta da prefeitura, estimar um valor subestimado de recursos para superar o déficit habitacional e ainda assim admitir "que o poder público não tem condições de colocar disponíveis por si só, na conjuntura atual, os recursos necessários a atender a demanda habitacional existente", o governo federal tem criado um processo de descentralização de recursos que deixa nas mãos da arrecadação de tributos municipais o enfrentamento da demanda habitacional mais emergente.

Os recursos do FGTS dificilmente poderão ser utilizados na medida que o próprio movimento sindical tem reivindicado correção monetária acompanhando as cadernetas de poupanças. Neste sentido, os recursos a serem utilizados serão basicamente os que têm sido propostos nos fundos municipais. No caso de Rio e São Paulo, provenientes do solo criado e do imposto progressivo.

Esta lógica de descentralização que coloca um fundo de acumulação centralizado e deixa aos municípios o grosso do deficit habitacional reproduz uma lógica perversa de privatização da política pública. Procurando trabalhar a reversão desta lógica de descentralização, a Prefeitura de São Paulo, ao lado de entidades da sociedade civil, trabalharam uma proposta de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano cujos recursos seriam provenientes de receitas orçamentárias federais.

Vistas a partir desta ótica de enfrentamento de um projeto neoliberal de descentralização, as armadilhas dos planos diretores não se apresentavam apenas nos vícios tecnocráticos de um planejamento racional compreensivo e na visão de uma cidade ideal dos planejadores. Apresentavam-se também no risco de ficar-se preso a uma lógica que pensa o local como uma totalidade.

As tendências de “involução metropolitana”, identificadas pelos dados apresentados anteriormente, indicam que sua superação não poderá ficar limitada a pactos territoriais locais. Para pensarem-se estratégias alternativas, os movimentos populares urbanos terão de recuperar uma dimensão horizontal e vertical de construção de identidades sociais. Horizontal no sentido do território e vertical no sentido de uma dimensão institucional que resgate questões nacionais e regionais.

Referências Bibliográficas

BOURDIEU, Pierre. “Campo de Poder, Campo Intelectual e Habitus de Classe”. In: *A Economia das Trocas Simbólicas*. São Paulo, Perspectiva, 1987.

_____. *O Poder Simbólico*. Lisboa. DIFEL, 1989.

COELHO, Franklin D. *Dinâmica Migratória e Padrão de Urbanização no Estado do Rio de Janeiro*. Niterói, volume 2, nº 7, setembro/1990.

_____. História do lugar e a construção de identidades territoriais. *Seminário sobre História Urbana*. CNPq/ANPUR. Salvador, 1990.

LEBORGNE, D. & LIPIETZ, A. Flexibilidade defensiva ou flexibilidade ofensiva: os desafios das novas tecnologias e da competição mundial. In: VALLADARES, L. & PRETECEILLE, E. (coords.) *Reestruturação Urbana: tendências e desafios*. São Paulo, NOBEL, 1990.

MARQUES, Rosa Maria. Duas Montadoras Brasileiras. In: *Revista de Economia Política*, vol. 10, nº 5, julho/setembro de 1990.

- MELO, M.A. de Regimes de Acumulação, Estado e articulação de interesses na produção do espaço construído, In: VALADARES, L. & PRETECEILLE, E. *Reestruturação Urbana. tendências e desafios*. São Paulo, NOBEL, 1990.
- PRETECEILLE, Edmond. Políticas Urbanas e Serviços Coletivos: Um Balanço das Pesquisas. In: *Espaço e Debates*, nº 18, 1986.
- PROCHNIK, V. Programas Regionais para Modernização e Difusão de Tecnologia. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*. IPEA, nº3, junho de 1990.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres. *Movimentos Sociais. Caminhos para a defesa de uma temática ou os desafios dos anos 90*. ANPOCS. Caxambu, 1990.
- SANTOS, Milton. *Espaço e Método*. São Paulo, NOBEL, 1985.
- SANTOS, M. A metrópole: modernização, involução e segmentação. In: VALLADARES, L. & PRETECEILLE, E. (Coords.), *Reestruturação Urbana: tendências e desafios*. São Paulo, NOBEL, 1990.
- SEGRE, L. M. & LIANZA, S. Estratégias e tendências de negociação sobre novas tecnologias e novas formas de organização do trabalho - O caso do setor industrial brasileiro. Apresentado no "Seminário Nacional de Tecnologias e Organização do Trabalho. A resposta dos trabalhadores". Rio de Janeiro, abril de 1990.
- SILVA, L.A. Machado. Política, Cotidiano e Violência Urbana. XII Reunião Anual da ANPOCS. Caxambu, 1989.
- SILVEIRA, Rosa Maria Godoy. Região e História: Questão de Método. In: SILVA, M.A. (Coord.) *República em Migalhas: História Regional e Local*. São Paulo, Marco Zero, 1990.
- TOPALOV, Cristian. Fazer a História da Pesquisa Urbana. A experiência francesa desde 1965. *Revista Espaço e Debates*, nº 23.

A DICOTOMIA REGIONAL E AS FORMAÇÕES URBANAS NO RIO GRANDE DO SUL

Celia Ferraz de Souza*

Carlos Renato Siqueira Gomes **

No Rio Grande do Sul, a divisão político-administrativa está relacionada à estrutura fundiária regional. Existiram aí, basicamente, duas estratégias de ocupação: a de grandes propriedades, instaladas na região de campos, que predominam no sul do estado, e a de pequenas propriedades, localizadas nas regiões de serras, que predominam no norte. Essas porções do território, neste trabalho denominadas região do norte e região do sul, são separadas pelos vales dos rios Jacuí e Ibicuí, que se estendem ao longo do paralelo 30º S.

Na região ao norte, que assistiu ao desenvolvimento da agricultura através das pequenas propriedades, verifica-se que processo produtivo tem gerado uma urbanização caracterizada pelo surgimento intensivo de povoados, vilas e cidades, e, em decorrência, sucessivas subdivisões e municipais.

Na região ao sul, onde até hoje se desenvolve, predominantemente, a pecuária extensiva em grandes propriedades, a urbanização se apresenta rarefeita, comparativamente à anterior e, o processo de subdivisão municipal está, praticamente, estabilizado há algumas décadas.

O que se pretende é, primeiramente, expor o modo pelo qual as condições históricas de ocupação geraram duas regiões diferentes no estado (não necessariamente contínuas), que se expressam, hoje, no uso do solo e na divisão político-administrativa; em segundo lugar, destacar que, apesar dessa dicotomia regional haver condicionado estruturas urbanas diferentes, grande parte das cidades de ambas as regiões apresenta como traço comum um dos elementos mais significativos da estrutura urbana, ou seja, o mesmo traçado viário.

1. O processo de ocupação

A formação da rede urbana do Rio Grande do Sul e por consequência seu processo de urbanização estão fundamentalmente ligados ao processo histórico de ocupação do estado, assim como às características físicas de seu território.

Os sistemas de rios, lagos e lagoas, as regiões de campos naturais e regiões de serras cobertas de matas, além de sua peculiar orla litorânea, influíram decisivamente no rumo dos fatos históricos iniciais que desencadearam o processo de urbanização.

Duas frentes diferentes deram origem à integração do Rio Grande do Sul ao todo brasileiro. A primeira frente aconteceu independentemente da Coroa portuguesa, dado o fato de que, de acordo com o Tratado de Tordesilhas, essa região pertencia ao governo espanhol. O início da ocupação se deu, oficialmente, em fins do século XVI, pelos jesuítas provenientes do Paraguai,

* Professora-Adjunta do PROPUR/Depto. Urbanismo da Faculdade de Arquitetura da UFRGS, Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

** Colaborador.

que organizaram aldeamentos missionários, onde se praticava a catequese e ministravam-se ensinamentos de técnicas de trabalho ao índio. Atravessaram o rio Uruguai e, aproveitando seus afluentes, os rios Ibicuí, Ijuí e Piratini, penetraram na região noroeste do futuro Estado do Rio Grande do Sul, e foram se estabelecendo nesse território. O gado vindo com eles, bovino, cavalar e muar, se desenvolveu de maneira extraordinária na região, pelas características de pastagens naturais e pela topografia não muito acidentada.

Por outro lado, o Brasil vivia o ciclo da cana-de-açúcar, cuja economia se baseava no braço escravo e na exportação, tendo como áreas de maior produção as capitanias de Pernambuco e de São Vicente. São Paulo era a única vila implantada no interior, além da Serra do Mar, e, embora pertencesse à Capitania de São Vicente, estava completamente desvinculada do processo colonial de exportação. Para integrar-se nessa economia, foram organizadas as Bandeiras, grupos paramilitares, que penetraram de São Paulo em todas as direções, buscando ouro, prata, pedras preciosas ou qualquer outra mercadoria, como escravos por exemplo, que pudesse garantir seu entrosamento ao sistema econômico colonial. A caça ao índio objetivava esse fim.

No início do século XVII, os paulistas penetraram na região sul. Ao se defrontarem com os índios que viviam nas missões jesuítas, já aptos para o trabalho, conhecedores de algumas técnicas agrícolas e artesanais, os bandeirantes viram neles uma mercadoria pronta, que lhes facilitaria trabalho e lhes permitiria uma excelente venda de escravos qualificados para a economia açucareira. Atacaram e destruíram a missões, levando consigo parte de sua população. Isso se deu por volta de 1640. No final do século, os jesuítas voltaram e fundaram - no Continente de São Pedro¹ - os Sete Povos das Missões, cujas ruínas permanecem até hoje.

A Coroa portuguesa, entretanto, estava inconformada por não ter encontrado nas terras brasileiras riquezas minerais, enquanto a colônia espanhola se deparava com prata em grande quantidade, basicamente nas regiões do Peru e da Bolívia, que exportavam pelo norte, via Porto Belo (Colômbia), e pelo sul, via Rio da Prata. Esta última rota era, inicialmente, a rota do contrabando.

Buscando a participação nesse empreendimento, Portugal resolveu fundar, em 1680, defronte à cidade de Buenos Aires, a Colônia do Sacramento, criando assim a segunda frente de ocupação do Rio Grande do Sul, ao longo do litoral.

Evidentemente, essa nova circunstância veio provocar o desenrolar de uma série de contendas, tanto entre as metrópoles, como entre as colônias. Em 1688², fundou-se Laguna, no ponto mais extremo da colonização portuguesa no Brasil, definido pelo Tratado de Tordesilhas e mais próximo da Colônia do Sacramento. Como ponto de irradiação da colonização sulina, esse povoamento deu origem à ocupação efetiva do território gaúcho, com o aprisionamento do gado disperso e da organização das primeiras propriedades rurais, inicialmente nos campos do Tramandaí e Viamão, no caminho entre as duas colônias, Laguna e Sacramento.

¹Nome dado ao atual Estado do Rio Grande do Sul, antes da definição de seus limites.

² Alguns autores se referem a 1676 como ano da fundação de Laguna.

Nessa rota foi fundada a cidade de Rio Grande, em 1737 (futura sede do governo), e o Forte de São Miguel, ao sul da Lagoa Mirim para assegurar a defesa, tanto da Colônia do Sacramento, como do próprio caminho, além de garantir a futura penetração das terras gaúchas, através da navegação lacustre, via Barra do Rio Grande e Lagoa dos Patos.

A descoberta do ouro em Minas Gerais (1690), possibilitou a organização no Brasil, pela primeira vez, de uma efetiva rede urbana de trocas e relações. A “Região das Minas”, dedicada basicamente à mineração, passou a ser alimentada e abastecida pelas outras regiões da Colônia. O Rio Grande do Sul se inseriu nesse contexto, através do fornecimento de animais de transporte e carga, inicialmente chucros e depois domados nas propriedades que iam se formando. Oficialmente se organizavam grupos de tropeiros para virem buscar o gado no sul e levá-lo para a Feira de Sorocaba, em São Paulo, onde era comercializado e redistribuído.

Inicialmente, o desenvolvimento da pecuária havia sido prejudicado, tanto pela instabilidade política (lutas na região) como pelo mercado restrito para o gado. Com a expansão do consumo nas cidades das Minas Gerais, fez-se necessária a inovação na forma de organização da criação. A propriedade rural foi ordenada na forma de estâncias, e o gado passou a ter suas pastagens delimitadas.

Nos antigos caminhos que chegavam ao Continente de São Pedro, e que agora conduziam os tropeiros com o gado para São Paulo, surgiram pontos de apoio, cujas capelas deram origem aos primeiros povoados do Rio Grande do Sul, no segundo quartel do século XVIII, como Santo Antonio da Patrulha, Osório, Vacaria e Viamão.

A contínua expansão sobre o território levou a lutas permanentes entre portugueses e espanhóis, tendo como motivo principal a definição dos limites das colônias. O Tratado de Tordesilhas, que as delimitava inicialmente, fora completamente desrespeitado durante o período de unificação das Coroas portuguesa e espanhola (1580-1640), a partir da penetração das Bandeiras. Quando da Restauração, as contendas foram inevitáveis.

Dada esta situação, o Rio Grande do Sul chegou aos meados do século XVIII apresentando uma ocupação efetiva, ainda que parcial, do solo de seu território, uma ocupação de fato e não de direito.

A persistência das lutas pelas fronteiras, que constituíam um peso no orçamento das duas Coroas, levou-as, em 1750, a assinar o Tratado de Madrid, em que ficava estabelecida a permuta da Colônia do Sacramento pelos Sete Povos das Missões. Outros tratados vieram reforçar o primeiro, dadas as dificuldades em solucionar o problema.

A Metrópole passou a se preocupar, então, com a ocupação do oeste riograndense e com as fronteiras do sul, cujos limites seriam marcados por comissões mistas de espanhóis e portugueses. Como reforço da defesa das novas fronteiras, vieram tropas originárias de São Paulo e de outros povoados. O governo português decidiu recrutar portugueses, particularmente

da Ilha dos Açores, para completar o povoamento da região, principalmente para a região das missões, o que não foi possível concretizar.

Os açorianos, ao chegarem na região do estuário do Guaíba, na então sesmária de Jerônimo de Ornellas - local onde mais tarde seria Porto Alegre - ,deveriam seguir através do rio Jacuí e do rio Ibicuí na direção oeste, até os Sete Povos. Muito aquém, entretanto, alcançaram o porto fluvial mais interiorizado possível, uma vez que a montante (na direção oeste, rumo aos Sete Povos) não mais havia profundidade suficiente de calado para as embarcações prosseguirem. Nesse ponto limite, fundaram Rio Pardo em 1750.

Os açorianos, que eram agricultores na sua terra natal, ao se estabelecerem ao longo do vale do Jacuí, foram dedicando-se principalmente ao plantio do trigo, que chegou a ser produzido em grandes quantidades para exportação. Porto Alegre, além de ter sido o local de embarque inicial, passou a ser escoadouro natural da região. Através de seu porto, a produção seguia em direção ao mercado nacional.

Apesar do Tratado de Madrid e de outros tratados, assinados logo após, para apaziguar as contendas da fronteira, a paz não se estabeleceu. Em 1763, Ceballos, governador de Buenos Aires, invadiu Rio Grande, a capital da província - onde ficou até 1776 - além de tomar também os fortes da costa, São Miguel e Santa Tereza. A cidade-sede da província foi desarticulada e exposta ao inimigo, perdendo as condições de manter o poder, que se transferiu para Viamão. Viamão permaneceu capital por 10 anos (1763-1773), quando o governo decidiu se deslocar novamente, desta vez para Porto Alegre, dadas as suas condições portuárias. Este fato levou Porto Alegre a assumir a função de capital da província ainda na condição de freguesia, e portanto antes mesmo de se tornar vila, o que ocorreria somente em 1810.

Antes disso, porém, a partir de 1750, em função dos açorianos principalmente, foram surgindo outros povoados, em torno dos quais viriam a se formar as vilas de Cachoeira do Sul, Triunfo, Santo Amaro e Taquari, todas no vale do Jacuí, além de Porto Alegre, que se afirmava como porto, às margens do rio Guaíba. Surgiu também Gravataí, junto ao rio de mesmo nome.

Com o tempo, outros povoados foram se tornando freguesias ou mesmo "capelas"³, como São José do Norte, Estreito e Mostardas, próximas a Rio Grande, e Guaíba, às margens do rio Guaíba, em frente a Porto Alegre, que se tornara freguesia em 1772.

Com as sucessivas invasões castelhanas tornou-se evidente a necessidade de ocupar a região sul da província. Para tanto, foram feitas concessões de sesmarias, que deram origem às estâncias do sul. Essas sesmarias foram concedidas, principalmente, a militares, servidores da Metrópole que vieram em função das guerras e das demarcações e que haviam permanecido no local. As propriedades caracterizavam-se pela vastidão da área, pois apesar, da limitação legal de três léguas quadradas, aproximadamente 13.000 ha, irregularidades começaram a aparecer quando, ao invés do disposto, cada pessoa da família do proprietário

³ Capela Curada - assim chamado o povoado que contasse com igreja e cura (padre). Classificação eclesiástica.

recebia a quota familiar, de modo que essa era multiplicada pelo número de parentes, chegando algumas propriedades a 70.000 ha ou mais⁴. Conclusão: a região continuava rarefeita, baixamente povoada, com poucos proprietários, mas com seu território já distribuído em grandes propriedades, onde se desenvolvia a pecuária extensiva. Essa forma de distribuição caracterizou a região dos campos e deu origem a uma sociedade latifundiária, patriarcal e hierárquica de senhores, peões e escravos.

O esquema de segurança da fronteira era montado pelos próprios latifundiários. A lida do gado era feita pelos peões da estância, que por sua vez eram controlados pelos capatazes. Esses peões e capatazes, embora homens livres, eram fortemente atrelados ao estancieiro e, além de sua função específica, tinham de defender a propriedade, o proprietário e a sua família dos ataques espanhóis, já que as lutas pelos limites permaneciam. Esse traço de relação vai permanecer ainda por muito tempo nas estâncias gaúchas, apenas se adequando às situações do momento.

Na região, vários centros surgiram, em função de manobras militares de defesa do território e das distribuições de terra. Por outro lado, sendo a economia fundamentalmente baseada na pecuária, ela não dependia das cidades da região para o apoio da comercialização, uma vez que seu produto era encaminhado diretamente aos centros maiores. Apesar dessa situação, entretanto, esses núcleos se afirmaram como sedes de decisões das políticas locais, já que funcionavam como baluartes da estrutura institucional na Colônia, e com a divisão político-administrativa da província de 1809, alcançaram uma grande força e expressão políticas no Império, o que viria a caracterizá-los por todo o século passado e início deste. São dessa época, por exemplo, Bagé, São Gabriel, Alegrete, Santa Maria.

O Ciclo do Charque, que se inicia durante a Guerra Cisplatina (1821-1828) com o impedimento do Uruguai de exportar seu charque, vai propiciar o desenvolvimento econômico da região e, em especial, em dois de seus núcleos, Rio Grande e Pelotas. As principais charqueadas gaúchas, que se instalaram por volta de 1780, próximas aos criatórios ou ao escoadouro natural da região, o porto de Rio Grande, determinaram o surgimento da cidade de Pelotas, junto ao rio São Gonçalo, próxima ao litoral. Os dois núcleos integraram o pólo urbano mais importante da região sul e, até o início deste século, igualmente de toda a província.

A partir do século XIX, com a relativa ocupação da região do vale do Jacuí e dos campos do sul, o eixo de urbanização deslocou-se de Santa Maria para a direção norte, em regiões também propícias ao desenvolvimento da pecuária. Foram surgindo: Cruz Alta, Passo Fundo, Lagoa Vermelha e Palmeira das Missões. A região das Missões, uma vez incorporada à província, propiciou o aparecimento de núcleos que rapidamente chegaram à condição de freguesia, como São Borja e Santo Ângelo.

Faltava a ocupação da porção norte, exceção feita às áreas de campos. Era a região da serra, que ficaria conhecida, mais tarde, como região das colônias.

⁴ J.A.MORENO, *Atuais Regiões Agropastoris do Rio Grande do Sul*. IGRA, 1965.

O elemento de entrave à sua ocupação foi a própria natureza, frente às condições técnicas de trabalho e circulação da época. As condições topográficas dificultavam o acesso e as condições naturais não favoreciam o desenvolvimento da pecuária extensiva. Agravando ainda o quadro, não havia o interesse na mão-de-obra existente na região. O governo imperial resolveu, então, implementar uma política de imigração para a prática da agricultura, mediante contingentes de estrangeiros, imigrantes, e que não estivessem tão presos à pecuária como os habitantes da província. Os próprios açorianos, depois de enfrentarem problemas no cultivo do trigo, desativaram suas lidas agrícolas, dedicando-se à pecuária, com menos riscos e menores exigências à própria mão-de-obra.

Em 1824, chegaram os primeiros casais germânicos e se estabeleceram ao norte de Porto Alegre, na região onde fundaram a primeira colônia, que foi São Leopoldo, junto ao rio dos Sinos. Ali, também, outros núcleos foram surgindo, como Novo Hamburgo, Campo Bom, Sapiranga. Foi o início da ocupação das áreas acidentadas, cobertas de matas, desprezadas pelos criadores de gado.

Os imigrantes recebiam uma parcela de terras - inicialmente de 66 a 77 ha por família, que foi sendo reduzida até chegar a 25 ha por lei⁵, estabelecendo-se, portanto, em propriedades bastante pequenas, que vão caracterizar a região e contrastar com as grandes propriedades da região sul do estado. Começavam a ocupação da colônia pelo desmatamento da gleba, para a seguir desenvolver uma agricultura de subsistência. O terceiro passo era a produção de um excedente comercializável.

A Revolução Farroupilha (1835-1845) provocou o isolamento de Porto Alegre das áreas produtivas mais distantes dentro da província, decorrência de sua posição como sede de governo. Essa situação intensificou o processo produtivo nas colônias de imigrantes em função do abastecimento para a capital sitiada, via o rio dos Sinos, acelerando o desenvolvimento das mesmas. Após a Revolução Farroupilha a agricultura das colônias começou a se especializar, e Porto Alegre passou a ser o centro escoador da produção.

A partir de 1850, o processo migratório, interrompido em 1830, foi retomado, e a colonização se espalhou tanto pela região da colônia primitiva, às margens do rio dos Sinos, como se imiscuiu pela bacia do Jacuí, integrada pelos rios Jacuí, Caí, Taquari, Pardo, nas áreas não ocupadas pelos açorianos, isto é, na encosta inferior da serra.

Deste processo, nesse período, resultaram os seguintes nucleamentos: Taquara, Feliz e São Sebastião do Caí, junto ao rio Caí; Cruzeiro do Sul, Estrela, Lageado, Arroio do Meio, Roca Sales, Venâncio Aires e Marianete, junto ao rio Taquari, e Santa Cruz do Sul, junto ao rio Pardino.

Em 1875, chegaram ao Rio Grande do Sul os primeiros imigrantes italianos, que se estabeleceram na encosta superior da Serra Nordeste, ocupando os divisores de águas, através também de pequenas propriedades, onde ficaram praticamente isolados. Sua acessibilidade

⁵ Essas subdivisões chegaram a propriedades de 10 ha ou até menos, tomando-se, neste caso, quase sempre improdutivas.

era difícil: partiam, através da navegação, pelos rios Jacuí, Caí, Taquari e das Antas, de cujas margens abriam picadas para alcançar sua região de fixação, a colônia de Caxias do Sul, que passaria a funcionar como centro de irradiação para outras colônias, como Bento Gonçalves, Garibaldi, Farroupilha, etc. Com tradição no cultivo do trigo e da uva, procuraram desenvolver aqui essas mesmas culturas, e obedecendo também à indicação do governo para produção na região.

Entre os imigrantes alemães e italianos, encontravam-se trabalhadores de profissões urbanas, artesãos e comerciantes, que permaneceram nas cidades e desenvolveram pequenas manufaturas e também o comércio, visando atender o mercado local. Nesse contexto as cidades passaram a exercer um papel econômico preponderante.

Desde o final da Revolução Farroupilha, a província vinha passando por uma fase de grande desenvolvimento, em torno de seus dois pólos urbanos: Porto Alegre e Rio Grande/Pelotas, pontos de grande importância no contexto regional.

O desenvolvimento econômico após a Revolução Farroupilha, a retomada da colonização e as condições técnicas justificaram o lançamento da rede ferroviária na província.

Em todo o Brasil, as estradas de ferro foram lançadas dos portos às regiões de produção, e o Rio Grande do Sul não fugiu à regra. Sendo assim, de Porto Alegre saíram duas linhas férreas em direção à região das colônias, uma passando por Novo Hamburgo e outra chegando até Santa Maria, em 1884. Esta cidade viria a se tornar o centro ferroviário do estado.

Rio Grande, por seu turno, se interligou entre 1881 e 1884 a Pelotas, a Bagé e a Cacequi, que, por fim, foi também interligada a Santa Maria.

É interessante notar que entre as duas cidades principais do estado, as portuárias Rio Grande e Porto Alegre, não existia uma linha que estabelecesse uma ligação ferroviária direta entre elas, de maneira que essa situação veio reforçar seus papéis de receptoras das produções de suas respectivas regiões.

3. Os dois pólos e as duas regiões

Do processo histórico expresso até aqui, depreende-se que a dicotomia regional que marcara a ocupação desde o início, começava a se acentuar: de um lado, um centro para a região da pecuária, e, de outro, um centro para a região da agricultura.

Na região colonial (alemã e italiana), o impacto produzido por um conjunto de situações como a estrada de ferro, inicialmente, e mais tarde a rede rodoviária, o aumento de excedente da produção, assim como o aumento de mercado consumidor, fez com que o desenvolvimento da região evoluísse em função do crescimento do artesanato, aqui visto como germen da futura industrialização.

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Na região da pecuária, esse processo não se verificou. Ali, o vínculo econômico de atividade é maior com o campo e menos propriamente com suas cidades. Daí o porquê de essas cidades não funcionarem como centros de apoio à produção rural e sim como centros de apoio político e social.

Enquanto a região dos campos foi desenvolvendo nas suas grandes propriedades a pecuária e os produtos dela derivados, utilizando Rio Grande como porto escoador, os imigrantes, em suas pequenas propriedades, passaram a desenvolver uma atividade diversificada, tanto agrícola como de criação, cuja produção era escoada por Porto Alegre.

Enquanto a região dos campos tinha sua mão-de-obra baseada nos peões e escravos, mantendo uma estrutura social rígida e hierarquizada, a outra tinha nos elementos da família, principalmente, a sua força de trabalho, organizando uma sociedade mais igualitária.

O desenvolvimento agrícola, entretanto, dependia de insumos, utensílios e ferramentas que, quando não podiam ser elaborados artesanalmente, eram importados. As relações comerciais entre as colônias e Porto Alegre criaram uma sólida base para a industrialização da capital, dando-lhe condições de se lançar no processo industrial, substituindo as importações.

O mesmo fato não ocorreu com Rio Grande, que continuou porto exportador da região dos produtos derivados da carne para o mercado externo. A industrialização que ocorreu em Rio Grande também não foi voltada para sua região é, sim, para atender às solicitações do mercado do Rio de Janeiro e outros estados. Ali surgiram grandes instalações industriais dependentes do mercado externo, desde as charqueadas no século XIX, até as indústrias têxteis e de carne, por volta do início do século XX. Se o mercado externo oscilasse, ocorreria o colapso das indústrias locais. Foi o que aconteceu, ainda no princípio desse século, com Rio Grande, que perdeu para Porto Alegre sua hegemonia no estado.

Enquanto na região colonial, vinculada a Porto Alegre, os núcleos de povoamento foram se transformando em centros industriais, como Caxias, Novo Hamburgo, Bento Gonçalves, Santa Cruz e outros, a região da campanha, vinculada a Rio Grande, continuava voltada ao setor primário da produção: pecuária extensiva e agricultura de grandes plantações e mais recentemente a agroindústria.

Uma análise mais detalhada da evolução administrativa do Rio Grande do Sul mostra que a região sul do estado, ou de campos, a partir do final do século XIX e início do século XX, vai se estabilizando, no que diz respeito ao desmembramento de municípios, enquanto que na região serrana ou colonial, ao norte, as subdivisões ou desmembramentos têm feito parte de sua própria história, encontrando espaço até os dias de hoje. Como consequências se vêem, num mesmo estado, duas regiões características, uma com um número bem maior de municípios do que a outra.

A região de serras, altamente densificada populacionalmente e intensamente urbanizada, apresenta alguns núcleos de porte médio e industrializados, destacados centros comerciais, com a predominância de numerosos núcleos de pequeno porte, novos, e sem benefícios de

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

uma eficiente infra-estrutura, além de áreas rurais que vêm se reduzindo através do tempo. Uma região com grande número de municípios, mas de pequenas áreas municipais.

Por outro lado, ao sul, a região de campos, com uma população rarefeita e uma rede urbana menor, apresenta um número significativo de cidades de porte médio com razoável infra-estrutura, contando com uma área rural bastante extensa. Região com menor número de municípios que a das serras, mas cujas áreas municipais são bem maiores.

Na busca de uma comprovação quantitativa, foram selecionadas duas áreas no mapa político-administrativo do Rio Grande do Sul de 1913, de modo que uma delas fosse composta por municípios localizados ao norte do estado e a outra por municípios situados ao sul.

A área ao norte era, então, composta por 3 municípios; a área ao sul, na mesma época, continha 18 municípios. A quantidade de municípios por área foi definida aleatoriamente, desde que integrassem um território contínuo. Como consequência, cada uma das áreas apresentou valores em quilômetros quadrados diferenciados.

Por volta de 1962, as duas áreas estavam praticamente equilibradas com relação ao número de municípios. A área ao norte era, então, composta por 23 municípios, enquanto a área ao sul apresentava 25 municípios. A intensidade do processo de subdivisão municipal (desmembramentos) no período de 1962/1987, foi significativamente diferente em cada uma delas. Enquanto ao norte, a quantidade de municípios em 1987 ultrapassava o dobro da verificada em 1962 (acréscimo de 27 municípios), ao sul o número de municípios praticamente permaneceu constante, pois nesses 25 anos houve apenas 3 novos desmembramentos.

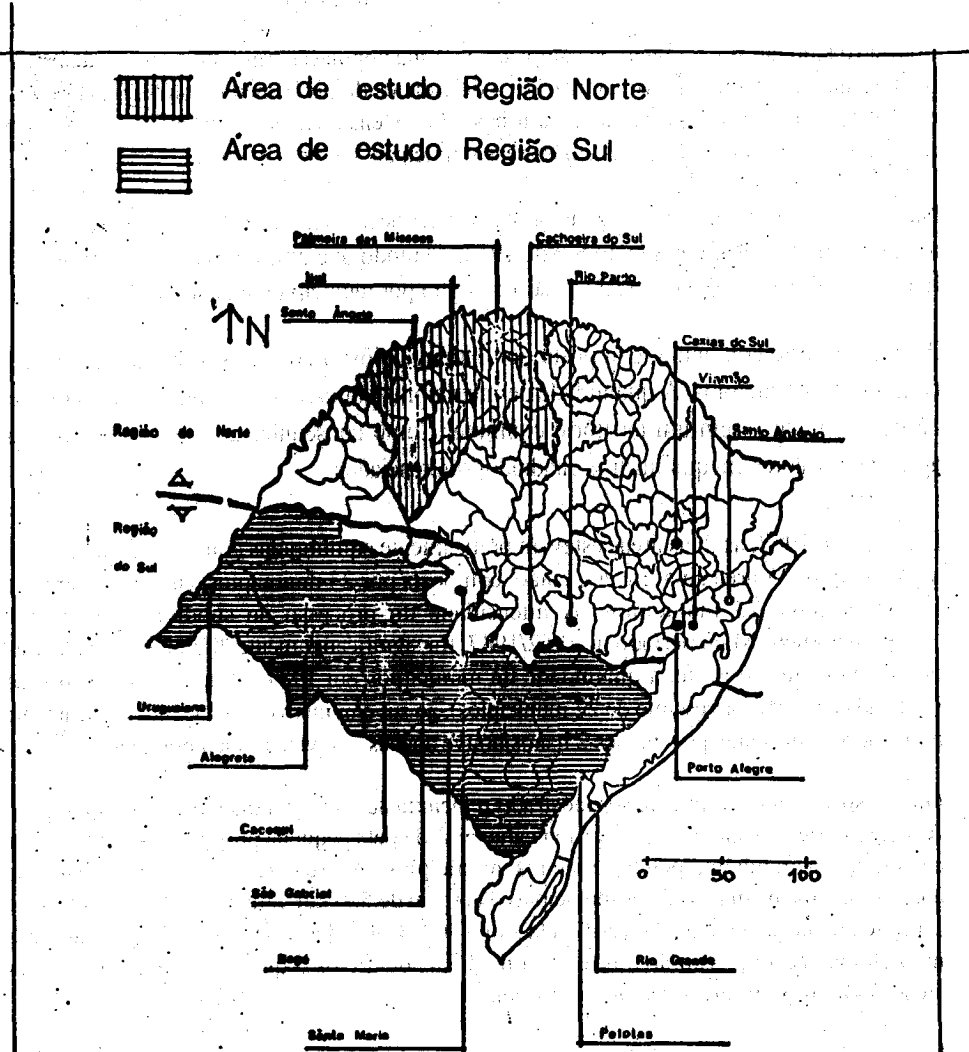
Outro aspecto interessante de ser mostrado relaciona-se com a média das áreas municipais. A região norte do estado, que se tornou caracterizada pela pequena propriedade, passou a ser caracterizada, também, pelos pequenos municípios. A área de estudo nela localizada apresentou uma média das áreas municipais da ordem de 500 km² em 1987, e que corresponde a praticamente a metade da verificada em 1962. Cabe destacar que a maioria de seus municípios (72%) possui área inferior à média, e, dentre os 5 que apresentam as maiores áreas, 3 são os próprios municípios de origem.

Por outro lado, a região sul do estado, caracterizada pela grande propriedade, é também caracterizada por grandes municípios. Na nossa área de estudo localizada ao sul, a média das áreas municipais é quase 3.500 km², praticamente mantendo-se a média de 1962, que girava em torno de 3.800 km² (redução de menos de 10%). Além disso, somente 3 dentre seus 28 municípios possuem áreas inferiores a 1.000 km², e, dos 25 municípios restantes, 22 (78% do total) possuem área superior a 2.000 km², enquanto 7 municípios, correspondentes a 25% do total, apresentam áreas superiores a 5.000 km².

4. As cidades do Rio Grande do Sul e traçado comum

Apesar de todas as diferenças que se verificaram na análise regional e apesar de as estruturas urbanas terem relações com a atividade produtiva regional resultante de situações históricas

específicas, grande parte das cidades do Rio Grande do Sul apresenta um traço comum na sua estrutura física: o sistema viário básico, que se apresenta em forma de quadrícula.



Ilust. 30: Rio Grande do Sul e Sua Divisão Administrativa Municipal em 1987

Número de Municípios na Área

	1913	1962	1987
Região Norte	03	23	30
Região Sul	18	23	28

Número de Municípios com Área

	Região Norte	Região Sul
até 500 Km ²	26	01
de 500 a 1.000 Km ²	09	02
acima de 1.000 Km ²	05	25

Área Média dos Municípios

	1962	1987
Região Norte	1.039,52	536,27
Região Sul	3.843,44	3.478,49

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Uma questão decorre: se cidades de regiões diferentes desenvolvem atividades e paisagens próprias, com estruturas urbanas peculiares, por que então grande parte das cidades do Rio Grande do Sul, sejam elas resultantes das lutas das fronteiras, sejam elas fundadas por portugueses, alemães ou por italianos, possuem o traçado xadrez? O que levaria seus fundadores a optarem por essa forma?

Muitas cidades se desenvolvem organicamente no sítio que ocupam, sem uma prévia definição do seu traçado. Este, no caso, será consequência das atividades a da expansão da cidade e de sua interação com os condicionantes naturais do sítio. As primeiras cidades portuguesas no Brasil assim se desenvolveram, desde Olinda, Rio de Janeiro ou São Paulo. Mesmo mais tarde, no Ciclo do Ouro, as cidades que foram se transformando de pequenos arraiais tiveram um desenvolvimento viário sem prévio estabelecimento e foram se adequando ao sítio da maneira mais simples, ou seja, de acordo com as curvas de nível. Até Porto Alegre, que surgiu mais tarde num promontório, embora tivesse um traçado preestabelecido e mais regular, não seguia rigidamente o xadrez.

Entretanto, ao se analisar os traçados vários através da história da cidade, percebe-se que o traçado xadrez acontece todas as vezes em que haja urgência na implantação dos núcleos, seja por razões militares, seja por razões de colonização, ocupação de territórios, ou até mesmo por especulação imobiliária. Assim aconteceu na Grécia, por ocasião da fundação de suas colônias: Mileto ou Priene, por exemplo. A partir delas, o traçado xadrez foi institucionalizado. Nos tempos de Alexandre, assim como nos da Roma Antiga, principalmente, inúmeras cidades foram fundadas obedecendo a esse traçado, sendo que no caso romano fazia parte do próprio ritual de fundação da cidade a definição dos dois eixos ortogonais principais, cardo e decumano. O maior número das cidades romanas nasceu por razões militares, na expansão do Império. Na Idade Média, mais uma vez a questão se repete. As cidades de “bastidores” também surgem por razões militares, para a defesa da França (contra os árabes, na região da fronteira com a Espanha), assim como nas cidades de colonização do leste europeu. Em todas essas cidades, o traçado xadrez é dominante.

No Renascimento e Barroco, as cidades de colonização do mundo hispânico apresentam, mais uma vez, o traçado xadrez, agora por definição da Lei da Índias. No século XIX, com o desenvolvimento do capitalismo, a “guerra” passou a ser outra. A rapidez de ocupação do solo vai se defrontar com o custo da terra altamente variável, que até então não se verificava. Mais uma vez, o traçado xadrez vai ser o mais utilizado, pois permite uma divisão equitativa dos lotes, o que pressupõe lucros semelhantes em locais diferentes, mesmo que, para tanto, tivesse de enfrentar até uma topografia difícil, que pudesse representar um entrave ao futuro desenvolvimento da cidade ou das atividades ali localizadas.

O Rio Grande do Sul apresenta um caso típico de ocupação militar nas demarcações ou de defesa do sul do estado, entre os rios Jacuí-Ibicuí e a fronteira. Assim foram fundadas cidades como Bagé, São Gabriel, Santa Maria e muitas outras, a partir de um acampamento militar, no qual era rapidamente implantado o traçado xadrez da futura cidade e localizados os futuros quartéis. Por essa razão, não se pode afirmar que esse traçado fosse resultado da

influência espanhola através dos nossos vizinhos, que tinham nas Leis das Índias sua orientação para a fundação de cidades, séculos antes, e portanto não contemporâneas às implantações riograndenses. A localização dos equipamentos e as características morfológicas também não aproximam a cidade de origem hispânica à cidade de fronteira do Rio Grande do Sul.

Por outro lado, na região da colônia, a ocupação do território foi realizada por empresas privadas de colonização, onde o traçado xadrez veio a se constituir no elemento básico de implantação nas principais cidades, mesmo que tivesse de enfrentar uma topografia tão acidentada como é o caso da região das serras. Caxias é exemplo típico dessa incoerência na relação do traçado com o sítio. Outros exemplos a serem destacados são: Farroupilha, Santa Cruz, Lageado, etc.

Entende-se, pois, por que razão grande número de cidades do estado foi implantado com o traçado xadrez, sejam elas da região das colônias ou da região da campanha. Do mesmo modo que essas regiões diferem conforme se mostrou anteriormente, suas cidades apresentam também paisagens diferentes, geradas pelas culturas que as criaram.

A região dos campos apresenta um casario típico de influência portuguesa e espanhola do século passado, marcando morfologicamente as cidades do sul. Enquanto na Serra, a marca das culturas alemã e italiana aparecem nas construções, que são inspiradas nos prédios rurais e urbanos das terras de origem dos imigrantes. O uso do solo, em uma e em outra, também se diferencia tanto no que diz respeito à localização das atividades, assim como nas distribuições espaciais das habitações de acordo com as classes sociais⁶, o que evidencia as diferenças das estruturas urbanas.

Portanto o Rio Grande do Sul, estado basicamente constituído por duas regiões bastante diferentes, como o são a região das serras, ao norte, e a região dos campos, ao sul, apresenta um desenvolvimento urbano que se processou também de forma diferenciada, resultado de todo o processo econômico, social, político e cultural da ocupação dessas regiões.

A preocupação que aqui nos orientou foi criar um texto referencial acessível, que propiciasse uma tomada de consciência sobre os problemas atuais do estado, reconhecidos a partir da análise de sua história. Consequentemente, abrir caminho para uma discussão mais ampla em cima do aprofundamento de alguns estudos cujos temas estão sugeridos no decorrer do trabalho, tais como, a questão da economia regional e urbana no estado, sobre os municípios e suas subdivisões e emancipações, as regiões e suas estruturas fundiárias, a formação cultural do povo gaúcho e sua influência na organização da sociedade e do espaço, as estruturas urbanas, a modernização da atividade produtiva da campanha e suas polêmicas, como os conflitos de terras e a reforma agrária, ou, como se tem assistido mais recentemente, o debate quanto a uma possível divisão do Rio Grande do Sul em dois estados.

O objetivo foi abrir caminhos.

⁶ Célia FERRAZ DE SOUZA. Análise das Estruturas Urbanas no Rio Grande do Sul. Dissertação de Mestrado.

Referências Bibliográficas

- BORGES FORTES, Amyr et WAGNER, João. *História Administrativa, Judiciária e Eclesiástica do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, Editora Globo, 1963.
- FARIA, Octavio Augusto. *Dicionário Geográfico, Histórico e Estatístico do Rio Grande do Sul*. 2a. ed. Porto Alegre, Livraria do Globo, 1914.
- FEE. Municípios do Rio Grande do Sul Dados Sócio-Econômicos 1985-87. Coordenado por Sônia Unikowsky TERUCHIN. Porto Alegre, Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. FEE, 1989.
- FERRAZ DE SOUZA, Celia. *Análise das Estruturas Urbanas no Rio Grande do Sul*. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre, Propur/UFRGS, 1977.
- FERRAZ DE SOUZA, Celia e MULLER, Doris Maria. *Porto Alegre, Análise de Sua Evolução. Relatório de Pesquisa*. Porto Alegre, Faculdade de Arquitetura/UFRGS, 1978.
- IBGE. *Divisão Administrativa do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, Livraria do Globo, 1943.
- IGRA. *Atuais Regiões Agropastoris do Rio Grande do Sul*. Organizado por MORENO, José Alberto. (Porto Alegre), Instituto Gaúcho de Reforma Agrária - IGRA, 1965.
- MACEDO, Francisco Riopardense de. *Porto Alegre, Origem e Crescimento*. Porto Alegre, Livraria Sulina, 1968.
- ROCHE, Jean. *A Colonização Alemã e o Rio Grande do Sul*. 2 volumes. Porto Alegre, Editora Globo, 1969.
- SINGER, Paul. *Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana*. São Paulo, Editora Nacional, 1974.

REDUTOS DE CLASSE MÉDIA, UMA TENDÊNCIA DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA

Fany Davidovich *

Com a expectativa de superar os 80% de habitantes urbanos, no ano 2000, o Brasil participa, cada vez mais, do movimento de irreversibilidade da urbanização que, em nossos dias, vem alcançando uma dimensão universal.

No vasto território nacional, esse processo tem implicado o desenvolvimento de diferentes estruturas no tecido urbano em expansão. Um Brasil metropolitano corresponde, genericamente, à concentração espacial, que, sob diversas formas, integrou a economia urbano-industrial. Um Brasil urbano não metropolitano diz principalmente respeito à interiorização da urbanização, compreendendo cidades de porte variado, ligadas à economia agrícola, à mineração, a certo tipo de indústria, bem como a determinadas posições geográficas.

O recorte que se pretende privilegiar reporta-se, precisamente, a uma parte desse segmento do território nacional. Visa-se contemplar centros urbanos, cuja particularidade reside no papel que exercem em alguns contextos regionais, papel esse que remete a uma territorialidade específica, em torno da qual se colocam questões teóricas e discussões acerca de problemas de gestão.

Empiricamente, a atuação de tais cidades refere-se à articulação que se estabelece entre seu mercado de trabalho e aglomerados vizinhos que a ele se subordinam através de deslocamentos diários de mão-de-obra. Converge, assim, para um padrão de organização espacial, geralmente associado a importantes modificações da economia local/regional, o que implica uma polarização de atividades e de recursos em certas cidades e um esvaziamento de funções tradicionais em outras localidades e no setor rural.

Esse formato espacial constitui-se, portanto, em expressão de capitalização de recursos que alguns centros urbanos passam a deter, enquanto aglomerados próximos podem enfrentar precárias condições de existência. Não se trata do padrão de aglomerações urbanas propriamente ditas, uma vez que prescinde da continuidade do tecido urbano entre cidade central e localidades subordinadas, separadas que são pela ocupação rural ou por vazios. Torna-se, assim, possível aludir a processos de “satelitização”, que propiciam a transformação de centros, mesmo a certa distância, em núcleos dormitórios, sem as “vantagens” que a aglomeração metropolitana é capaz de oferecer como opção.

Um outro aspecto a considerar diz respeito ao complexo de interesses que essas cidades sediam. Alude-se, em particular, às estratégias de preservação do bem-estar e da qualidade de vida de determinados segmentos da população, predominantemente os de classe média. Ainda que se reconheçam as controvérsias que esta conceituação suscita, admite-se que o grupo social em questão tem apresentado um denominador comum, quanto a aspirações de vida urbana. Expressa-se na ideologia de uma cidade na qual reina uma ordem harmoniosa e sem conflito e onde se viabiliza uma racionalidade administrativa, capaz de assegurar a eficiência do trabalho.

* Geógrafa. Departamento de Geografia, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Tais tendências de urbanização são particularmente visíveis em torno de importantes centros do Sudeste-Sul. No Estado de São Paulo, merecem menção as articulações que se mantêm, por exemplo, entre São José do Rio Preto e Nova Granada; entre Presidente Prudente e Álvares Machado; entre Bauru e Agudos e Piratininga; entre Limeira, Artur Nogueira, Itacemópolis e Cosmópolis; entre Rio Claro e Santa Gertrudes. Citam-se também, no Rio de Janeiro, as ligações de Nova Friburgo com Bom Jardim e, em Minas Gerais, as de Juiz de Fora com Matias Barbosa. Na Região Sul, cabe o exemplo de Maringá (PR); com população superior a 200.000 habitantes, a cidade não tem apresentado sinais de desemprego ou de favelização e tampouco uma prefeitura deficitária, como ocorre na maioria dos municípios brasileiros. A contrapartida dessa situação se encontraria, principalmente, em Sarandi e Paissandu, constituídos em núcleo dormitório daquela importante cidade e local de moradia da população de baixa renda.

É assim que no centro principal se manifesta um processo de intensificação de valor no espaço; nele se inclui a preocupação com a preservação ambiental e a implementação de medidas para sanar inadequações do uso do solo urbano, representando necessidades novas, que favorecem a expansão de várias atividades, inclusive daquelas que formulam planos diretores para a cidade. Verificam-se, assim, tendências à sua especialização em serviços de nível elevado.

A idéia de uma “colonização urbana” parece adequada para expressar essa organização espacial, que também evoca a imagem de um “reduto do bem-estar”, em oposição aos centros satelitizados, progressivamente despojados quer de seus símbolos e especificidades urbanas, quer de sua capacitação fiscal. Agravam-se, deste modo, as dificuldades de conseguir-se melhoria nos serviços públicos e na instalação de equipamentos de consumo coletivos. Vale, portanto, estimar que as localidades de população de baixa renda não contam com uma demanda solvável, o que acarreta, necessariamente, conseqüências negativas para a produção capitalista. Tal demanda estaria, porém, assegurada na cidade central, onde o atendimento de bens e serviços se respalda em condições de salário e renda mais elevados.

A preocupação com a preservação do contexto de “reduto” tem envolvido uma série de providências, sobretudo no sentido de evitar a favelização e a irrupção da pobreza naqueles centros. Assinala-se, em alguns, a influência da maçonaria, que se manifesta no empenho de zelar pelos bons costumes, mediante o controle do ingresso de elementos considerados indesejáveis. Veja-se, também, o exemplo de Marau (RS), onde se opera verdadeira triagem da população que busca emprego na cidade, a partir de critérios de qualificação e adestramento, considerados pertinentes às necessidades locais. Por sua vez, a Prefeitura de Nova Friburgo (RJ) estabeleceu a mesma tarifa de ônibus municipais para alguns intermunicipais, como um meio de evitar a proliferação de favelas naquela cidade.

Uma analogia com a lógica urbanística de Brasília pode ser apontada em relação ao processo social “defensivo” que os centros mencionados acima têm desenvolvido. Como se sabe, o Plano Piloto tornou-se, cada vez mais, um reduto da população de alta renda, dado o preço exorbitante alcançado pela moradia e a especulação desenfreada, combinados à predominância da circulação de veículos particulares, em face da precariedade do transporte

coletivo. A expulsão de favelas e de invasões dessa parte da cidade tem representado uma preocupação constante do governo local. Cabe lembrar, como exemplos, os programas do Retorno com Dignidade, apoiado na oferta gratuita de passagens de volta, do Entorno com Dignidade propostos na administração de José Aparecido de Oliveira. Paralelamente, assiste-se ao deslocamento de parcelas da população da classe média para cidades satélites, como Guará, no que se fazem acompanhar pelo empreendimento imobiliário. Por sua vez, novos aglomerados vêm sendo implantados a distâncias muito maiores do núcleo central, tendo como alvo os grupos de baixa renda. É assim que, desde a fundação de Brasília, a população do Plano Piloto acusou crescimento de 49%, enquanto nas cidades satélites o aumento foi de 189%.

Essa lógica urbanística do “reduto do bem-estar” também encontra expressão nas grandes metrópoles do país. Em São Paulo, por exemplo, a administração Jânio Quadros foi claramente direcionada para a “limpeza” e embelezamento de uma parte da cidade, que se afirmou, cada vez mais, como a “cidade legal”. Prioridades concedidas ao desfavelamento, a obras viárias e a outras medidas favoreceram empresas do grande capital privado, em detrimento de investimentos em saúde, habitação e outros setores da área social, tendo como contrapartida o ônus de uma dívida pública crescente (Szmrecsany, M. I. e Meyer, R. M. Prosper, 1989).

Veja-se, ainda, o êxito conseguido com a remoção de favelas erigidas na Cidade Jardim para um conjunto habitacional situado a 35 quilômetros do centro, no bairro de Campo Limpo, remoção essa que havia sido tentada, sem sucesso, em administrações anteriores. A lei do solo criado, implantada no governo Quadros, veio ao encontro de iniciativas como essa, na medida em que acertou a troca de terrenos e a autorização para construções acima do gabarito oficial, com empresários que construísssem conjuntos habitacionais para os moradores de áreas invadidas. Merecem, também, menção as iniciativas de revalorização do centro da cidade, estimuladas pela redução de 50% do imposto predial e territorial urbano (Decreto-Lei nº 10.518, de 1988).

Por sua vez, no plebiscito que colocou em pauta a separação da Barra da Tijuca do restante do Município do Rio de Janeiro, é verdade que sem lograr êxito, também é possível identificar a busca de uma situação de “reduto”. Faz-se, porém, necessário considerar que, associada a uma ideologia de classe média, a proposta do “reduto do bem-estar” atende, igualmente, à necessidade de controle social; com efeito, sobretudo em âmbito metropolitano, cabe levar em conta até que ponto esse formato urbano vem ao encontro de um imperativo de defesa contra a organização de movimentos sociais, o sindical em particular. Parte-se da idéia de que tal estruturação do espaço favorece a segmentação do processo de trabalho e a concentração de atividades novas, concernentes à tercerização, a níveis superiores de administração e de gestão no núcleo central.

A territorialidade, que se produz neste contexto, decorre, precisamente, de uma apropriação e de um consumo específicos do espaço, constituído em um domínio compartimentado por determinadas relações de poder.

De acordo com o que foi inicialmente mencionado, cabe colocar em pauta, ainda que de maneira sucinta, algumas questões de natureza teórica.

Em primeiro lugar, vale considerar que essa territorialidade pode ser referenciada a conceitos de segregação socioespacial. Com efeito, nela se manifestam mecanismos explícitos de seletividade: seletividade de usuários urbanos, determinada pelos custos do mercado fundiário e imobiliário, que implicam redução da oferta de terras para a população de baixa renda e que favorecem a concentração da propriedade (Smolka, M., 1986); seletividade na reprodução da força de trabalho, através do cerceamento de seu acesso aos meios de consumo coletivos, por vezes, utilizados como instrumento de coerção e de cooptação, ou seja, como elementos de dominação.

Vale igualmente considerar que o “reduto” pode representar um novo patamar para a ação combinada entre capital imobiliário e Estado, que vem rebater nos conhecidos processos de acumulação, implicando valorização/exclusão social (Torres Ribeiro, A.C., 1986). Com efeito, determinadas cidades do interior paulista, por exemplo, têm apresentado grandes oportunidades para a construção civil, compreendendo tanto a produção de mansões e de crescimento vertical, como a de equipamentos que atendem a uma crescente demanda de lazer, cultura e outras atividades.

Nessa ordem de idéias, cabe ainda considerar se o “reduto” não estaria correspondendo a uma administração local do excedente populacional. Ou seja, até que ponto poderia ser aí identificada, de um lado, a reprodução da experiência de longa data vivenciada no país, referenciada ao controle estatal sobre a relação população/território. Mas, de outro lado, questiona-se até que ponto o processo estaria apresentando pontos de contato com o esquema de grandes agências setoriais, que têm redefinido a marginalização social em moldes mais perversos do que aqueles vigentes no período desenvolvimentista; ou seja, admite-se a contabilização da população como custo e não como um recurso que deva ser integrado (Vainer, C., 1989).

Essas considerações levam ainda a colocar como questão a relação dessa territorialidade com o movimento do capital.

Uma primeira hipótese diz respeito à associação que o binômio “reduto/satelitização” mantém com pressupostos do lucro capitalista. Com efeito, enquanto mercado principal de trabalho, a cidade central pode representar um lócus de acumulação, que se consubstancia na concentração geográfica de recursos de produção e de população, na privatização da terra, na posição estratégica quanto à circulação e assim por diante. Vale, deste modo, colocar em pauta até que ponto este formato urbano vem responder a um requisito da dinâmica do capital, qual seja, o da necessidade de transformação permanente, que envolve a ampliação de espaços destinados à produção e o respaldo da generalização da circulação. Coloca-se, também, em pauta até que ponto o “reduto” representa uma criação de valor no espaço, partindo da idéia de que a concentração e fixação do trabalho constituem fonte de valor.

Mas, por outro lado, vale também questionar se esse formato urbano, que pode efetivamente corresponder a uma frente de expansão territorial do capital, facultada pelos meios de comunicação desenvolvidos pela indústria, não sustenta, sobretudo, o capital na sua forma comercial. Neste sentido, é possível admitir que o reduto de classe média urbana expressa uma ampliação desses grupos na sociedade brasileira, associada à diversificação da divisão social do trabalho, que remete à expansão dos serviços como elemento de progressão do capital.

Contudo é preciso colocar também em questão até que ponto o “reduto” representa um novo estágio de produção do capital ou se, ao contrário, estaria sinalizando uma situação de crise, em que a valorização do capital se faz às expensas de uma intensa exploração da força de trabalho. Na Califórnia, por exemplo, empreendimentos urbanos que mostram analogia com a imagem excludente do “reduto” têm sido referenciados à expansão do capital financeiro, evocando mecanismos de acumulação primitiva, com a “produção de valores absolutos excedentes” (Davis, M., 1989). Tratar-se-ia, assim, muito mais de uma expressão de crise do que de um efetivo progresso do capital, escudado que está no esforço de “polarizar espaços radicalmente antagônicos” (Davis, M., 1989). O “reduto” sinalizaria, assim, uma disputa em curso acerca de recursos escassos da sociedade.

Tais enfoques permitem reconhecer o privilégio relativo de cidades de porte médio das regiões mais desenvolvidas e o papel específico que desempenham como uma tendência de urbanização. Tendência essa que leva a colocar em pauta o significado que detém frente à perspectiva de ordenação do território. No tocante a isso, alguns questionamentos podem ser levantados. Alude-se, por exemplo, ao papel que “redutos” podem desempenhar no controle dos preços agrícolas na origem e na oferta de oportunidades para a grande empresa agropecuária. Alude-se, também, ao papel de controle do território, que tem caráter político, ideológico e estratégico, contrariando sua representação como mero ponto de apoio de um processo de povoamento.

Tais considerações fazem levantar, também, questões referenciadas a problemas de gestão.

Como anteriormente mencionado, esse “modelo urbano”, articulado a estratégias de classe média, manifesta-se, principalmente, nas regiões mais desenvolvidas do país. Mas, processos de segmentação da força de trabalho podem ser, também, identificados em outras partes do território nacional; na Amazônia, por exemplo, o Projeto Ferro Carajás abrigou os elementos mais categorizados numa verdadeira cidadela, planejada e defendida, deixando a força de trabalho menos ou não qualificada amontoadas ao redor, em condições precárias de vida.

Estruturada pela associação que se estabelece entre cidade central e satélites, a territorialidade do “reduto” compõe uma única unidade. Realidade essa que deve ser levada em conta para objetivos de governabilidade ou de gestão, bem como para o efetivo dimensionamento de certas cidades, que não deveria se restringir ao tamanho urbano definido, apenas, em limites legais.

Em termos de gestão, importa assinalar que a atuação dos centros em análise é produto de um “combinado” de múltiplos agentes, sediados no núcleo central; esse tipo de atuação superpõe-se a diferentes administrações municipais, instrumentalizando a maximização do controle exercido pela cidade principal.

Quanto ao processo de satelitização, ao qual são submetidos alguns centros urbanos, é preciso observar vertentes distintas. Um lado perverso pode ser reconhecido na deterioração das condições de vida das localidades afetadas, convertidas em repositório de uma força de trabalho que presta, geralmente, serviços de baixa remuneração e produtividade nos principais mercados de trabalho urbanos. Tomando um exemplo no Brasil metropolitano, verifica-se que, no entorno imediato da metrópole carioca, se encontram aglomerados, cuja mão-de-obra se vê obrigada a percorrer grandes distâncias a fim de atingir o centro de suas atividades. Aliado ao custo do transporte, esse fato leva trabalhadores a pernoitarem na metrópole e freqüentemente ao relento, só retornando ao convívio familiar no final da semana. São os “desabrigados” com e sem casa, sendo a moradia destes últimos os espaços sob viadutos e marquises da cidade.

O lado perverso manifesta-se, também, na diferenciação atribuída à natureza das demandas, segundo as classes de renda, o que rebateria na condição excludente do “reduto”. De acordo com R. Boschi (1982), a de classes médias urbanas se caracteriza pela busca de “benefícios marginais na qualidade de bens e serviços públicos”, enquanto a da população de baixa renda apresenta como principal reivindicação a posse da terra, fartamente ilustrada pelas invasões. Neste sentido, as demandas de classe média são qualificadas de distributivas, enquanto as das classes menos favorecidas se identificam pela natureza redistributiva.

Uma outra vertente do binômio “reduto/satelitização” pode ser reconhecida na estruturação de situações relativamente mais favoráveis para as localidades envolvidas. Trata-se, basicamente, das que são alvo de processos de desconcentração da indústria. Têm-se exemplos em Bauru com relação a Agudos, em Limeira quanto a Artur Nogueira, ou em Blumenau (SC), com respeito a Rio do Sul, Brusque e outros centros. Define-se, nestes casos, uma estratégia para obter mão-de-obra mais barata e menos reivindicativa, em função mesmo de sua dispersão geográfica. Representa, além disso, um meio de preservação da qualidade de vida, evitando a afluxo populacional para a cidade principal. A presença da indústria nesses aglomerados pode contribuir para aumentar a arrecadação fiscal e para uma possível melhoria do equipamento urbano local. Contudo, a implantação, por vezes, de um único estabelecimento gera situações de excessivo controle sobre a vida da população, dados os laços de dependência que se criam com aquela fonte principal ou exclusiva de emprego.

Essa variedade de relacionamentos entre cidade central e localidades satélites faz ressaltar, portanto, a necessidade de analisarem-se diferentes tipos de “reduto”, desde os que comportam a satelitização industrial, até os que articulam núcleos dormitório e centros meramente residenciais; além disso, é preciso considerar a situação econômica e social dos lugares envolvidos, que pode ser de ascensão, induzindo ao crescimento populacional, ou de declínio, implicando mudanças no perfil demográfico local.

Mantida essa tendência da urbanização, algumas questões devem ser levantadas.

Uma primeira colocação faz pensar que a acentuação da imagem excludente do “reduto” pode implicar a ocupação de uma parcela avantajada do centro urbano por invasões e autoconstrução, formando um cerco cada vez mais ameaçador a um limitado setor modernizado, suporte das classes privilegiadas e das principais funções urbanas. Condições estas que representam um campo fértil para práticas paralelas de poder, ligadas frequentemente ao crime e à contravenção, o que torna extremamente difícil a legitimação de uma gestão.

Uma outra questão reporta-se ao papel que esse formato urbano vai desempenhar frente a políticas de descentralização que foram preconizadas pela nova carta constitucional. De imediato, vale considerar que terão repercussão distinta, seja em função das diferenças de estrutura antes indicadas, seja até mesmo em função dos partidos políticos que se encontram à frente do governo local.

Mas, além disso, vale considerar que a cidade central, enquanto núcleo mais populoso e, geralmente, mais propenso ao acesso e obtenção de recursos é, também, a que apresenta aptidão maior para absorver atribuições e competências e reunir novos órgãos e entidades. Para os centros menores, desprovidos dos mesmos requisitos e possibilidades, a viabilidade de sustentar uma condição de autonomia parece cada vez mais remota, o que facilita sua inserção em processos de satelitização junto a cidades mais importantes das imediações. Estas perspectivas fazem levantar dúvidas a respeito da eficácia de políticas de descentralização, no sentido de superar situações de segregação socioespacial. Guiadas por diretrizes de caráter neoliberal, tais políticas têm privilegiado, apenas, certos setores da vida local, o que resulta em fragmentação de necessidades e demandas sociais.

Questiona-se, deste modo, a viabilidade de difusão de uma classe média urbana, como tendência homogeneizadora na sociedade, que, também na França, se revelou ilusória (Preteceille, 1988). Cabe, portanto, desvendar tendências que emergem de situações reais do quadro urbano no país e que podem travar a contextualização de uma efetiva prática democrática.

Coloca-se, assim, em pauta o imperativo de estabelecerem-se estratégias territoriais menos perversas, mediante a efetiva integração entre as partes segregadas, integração essa que deve necessariamente envolver o direito aos bens e valores desenvolvidos pela urbanização.

Referências Bibliográficas

- BOSCHI, R.R. Associativismo urbano e democratização: algumas reflexões teóricas. *Revista de Ciências Sociais*, Fortaleza, 12/13, 1981/1982, p.107-120.
- DAVIDOVICH, F. Gestão do território, um tema em questão. *Revista Brasileira de Geografia* (no prelo).
- DAVIS, M. - A renovação urbana e o espírito pós-moderno. *Espaço & Debates* nº 27, São Paulo, 1989, p.92-97.

- MORAES, A.C., Robert e MESSIAS, W. da Costa. *A valorização do espaço*. 2ª edição, HUCITEC, São Paulo, 1987, p.196.
- PRETECEILLE, E. *Mutations urbanines et politiques locales*. vol.1, Centre de Sociologie Urbaine, Paris, 1988, p.217.
- SZMRECSANY, M.I. e MEYER, R.M. Prosper. Gestão Jânio Quadros: prática e discurso. III Encontro Nacional da ANPUR, Águas de São Pedro (SP), mimeo, 1989, p.16.
- SMOLKA, M.O. Estruturação intra-urbana e desenvolvimento industrial capitalista: fragmentos históricos à guisa da construção de um modelo. *Cadernos PUR/UFRJ*, ano 1, jan/abr, Rio de Janeiro, 1986, p. 67-99.
- TORRES RIBEIRO, A.C. O fato metropolitano - enigma e poder. *Cadernos PUR/UFRJ*, ano 1, n.1, jan/abr, Rio de Janeiro, 1986, p.101-125.
- VAINER, C.B. Da mobilização para o trabalho à política salarial. Uma reflexão acerca da evolução das políticas de localização da população. *Cadernos PUR/UFRJ*, ano 3, nº1, jan/abr, Rio de Janeiro, 1989, p.9-28.

ALGUMAS EVIDÊNCIAS SOBRE A URBANIZAÇÃO PAULISTA NOS ANOS 80

Ulysses Cidade Semeghini *

Este trabalho procura resumir os principais resultados da pesquisa “São Paulo no Limiar do Século XXI” (convênio IE/UNICAMP/FECAMP/SEP) no que se refere ao processo recente de urbanização no estado. A pesquisa, concluída em dezembro de 1990, inclui a elaboração de Diagnósticos Econômicos Gerais para a economia brasileira e internacional; Diagnósticos Setoriais e Cenários Prospectivos para a década de 90, além de Documentos Regionais (para cada RA). Estes últimos utilizaram os Diagnósticos Gerais e Setoriais, bem como sensoriamento por satélite para a evolução das principais manchas urbanas (sedes das RAs) e pesquisa complementar de campo realizadas nas cidades.

O texto baseia-se principalmente nos Documentos Regionais e, em particular no Documento Final nº 5.1, “Cenários da Urbanização Paulista”, elaborado conjuntamente pelo autor e pelos professores Wilson Cano (coordenador da pesquisa) e Carlos Américo Pacheco, com participação do professor Gustavo Zimmermann.

Dada a limitação de espaço, foram reduzidas ao mínimo as considerações metodológicas, bem como a transcrição de tabelas.

1. Indicações sobre a evolução dos setores produtivos, crescimento populacional e emprego, Estado de São Paulo, anos 80

A performance econômica dos anos 80, em contraste com o decênio anterior, caracterizou-se pela tendência à estagnação econômica, com fortes flutuações cíclicas e exacerbação inflacionária. O PIB nacional cresceu à taxa média de apenas 2,4% a.a., com a indústria registrando medíocres 1,4% a.a. (sua menor taxa neste século), a agricultura e os serviços, 3,2% a.a. Com isso, o PIB per capita de 1988 achava-se no mesmo patamar do início da década. Por seu turno, a economia paulista foi ainda mais afetada, e sua taxa de crescimento entre 1980 e 1988 (2,1% a.a.) ficou abaixo da média nacional.

A crise dos 80 manifestou-se mais fortemente na indústria paulista do que na das demais regiões. Pelo lado da oferta, a razão disto foi a maior concentração no estado da indústria de bens de capital, bem como o grau mais elevado de interdependência técnico/produtiva; pela ótica da demanda, a desaceleração decorreu do desemprego, da queda da massa salarial e das restrições ao crédito ao consumidor, afetando ramos industriais fortemente concentrados no estado (material de transportes e material elétrico, autopeças, bens não duráveis como têxtil, etc.).

Como seria de se esperar nesse quadro recessivo, durante os anos 80 a indústria paulista não apresentou mudanças substanciais em sua estrutura produtiva. A comparação dos dados de

*Doutorando em Economia e docente do IE/UNICAMP.

valor adicionado entre 1980 e 1987 revela apenas um pequeno aumento da ponderação dos setores produtores de bens não duráveis de consumo (de 25,8% para 28,9%), como consequência sobretudo do desempenho agroindustrial e da expansão das exportações. Este fato está associado ao ligeiro declínio dos setores produtores de bens intermediários (39,6% para 37,2%), dada a desaceleração da demanda por insumos básicos, e à redução da ponderação dos segmentos de bens duráveis e de capital (34,6% para 33,9%), a qual só não foi maior dado o crescimento da produção de material de transportes para o exterior.

TABELA 1
PRODUTO INTERNO BRUTO A CUSTO DE FATORES, MAIS IMPUTAÇÃO DOS
SERV DE INTERM. FINANCEIRA - TAXAS MÉDIAS ANUAIS DE CRESCIMENTO
BRASIL E ESTADO DE SÃO PAULO - 1970/1988

SETORES	BRASIL		ESTADO DE SÃO PAULO			
	1970/80	1980/88	1970/80		1980/88	
			(a)	(b)	(c)	(d)
Agropecuária	4,8	3,2	2,4	3,6	1,6	2,1
Indústria	9,3	1,4	7,3	0,0	0,0	0,2
Serviços	7,9 (1)	3,2 (1)	7,6	-	4,2	-
TOTAL	8,1	2,4	7,5	-	2,1	-

FONTE: Brasil - FIBGE - Contas Nacionais.

(1) Taxas obtidas por diferença entre as do total e as dos setor primário e secundário: (1970-1980); movendo-se a estrutura setorial de 1970 para 1980; (1980-1988): face a abrupta mudança dos preços relativos entre 1980 e 1988, movemos a estrutura de 1988 para 1980; Estado de São Paulo: (1970 a 1980): a) Movemos as participações de cada setor e do total do PIB paulista no nacional de 1970 para 1980, deduzindo-se as respectivas taxas de crescimento para o Estado de São Paulo pelos diferenciais das respectivas taxas nacionais; b) para a agropecuária: face a grande subestimação da renda agrícola paulista pelas contas nacionais, estimamos o crescimento real assinalado tomando a produção física dos 26 principais produtos da agropecuária levantados pela IEA/SP para os anos 70 e 80. A taxa obtida é média geométrica, deduzida de dois índices de ponderação de preço em 1970 e 1980; c) para a Indústria: a taxa refere-se só à indústria de transformação e foi deduzida através da mudança da participação paulista no total nacional e pelos diferenciais do crescimento do respectivo índice do produto real para o Brasil. (1980-1989); d) taxas médias obtidas dos respectivos índices do produto real, estimado pela Fundação SEADE (Contas Regionais de São Paulo); e) para a agropecuária: por razões semelhantes às apontadas na nota b) adotamos o mesmo procedimento, usando as produções físicas e os respectivos preços médios de 1980 e 1988. Para a indústria: a taxa refere-se ao período 1980-88, obtida pelos índices de crescimento físico da indústria de transformação, estimados pela FIBGE.

Do ponto de vista da agricultura, os ajustes interno e externo implicaram, por um lado, redução drástica do crédito e queda dos investimentos em infra-estrutura e, por outro, continuidade e ampliação da política de incentivos à obtenção de grandes superávits comerciais. Internamente, o financiamento da produção voltou-se para a fixação de preços mínimos, instrumento que iria desempenhar papel importantíssimo especialmente para os produtos típicos de mercado interno.

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

No mercado externo, registraram-se acentuadas quedas de preços no complexo soja, para o açúcar, café e cacau. Apesar disso, a política cambial adotada e o estímulos diretos lograram manter os níveis das exportações em patamares superiores aos dos anos 70. As quantidades exportadas cresceram muito mais do que proporcionalmente, comparativamente à produção agrícola.

Intensificou-se sobremaneira a concentração da pauta de produção em culturas exportáveis, sobressaindo a laranja e produção de suco, ou naquelas de maior retorno para o mercado interno, como a cana (decorrência da maturação do Proálcool, na primeira metade da década), a soja, o trigo e o milho, cuja produção em São Paulo destina-se principalmente à fabricação de rações e de óleo, ou ainda em alguns alimentos como o arroz, cebola, batata ou o tomate, onde foram conseguidos substanciais incrementos de produtividade (e para os quais foi fundamental a Política de Preços Mínimos). Confirmou-se a tendência à expulsão, para outras regiões do país, das culturas de menor rentabilidade, processo que foi acompanhado da especialização paulista nos segmentos “mais nobres” dessas culturas: é o caso do café (de cotação em baixa no mercado externo), cuja área plantada no estado diminuiu muito, mantendo-se apenas as variedades que propiciam maior retorno, ou da criação de gado, onde intensificou-se a tendência a ampliar a cria/recria com espécimes selecionadas.

Finalmente, observando-se os indicadores de produtividade, constata-se que para os principais produtos agropecuários mantiveram-se no estado patamares bastante superiores à média brasileira. Mas, diferentemente da década anterior, em que os ganhos na produtividade do trabalho foram maiores, os anos oitenta caracterizaram-se pelo mais intenso aumento nos rendimentos físicos.

No que se refere aos deslocamentos populacionais, todas as análises mais recentes parecem indicar uma redução das taxas de migração para o estado, como resultado da crise urbano-industrial e, também, do desempenho do restante da agricultura do país, submetida a um menor ritmo de modernização. Este é um fenômeno marcante nos primeiros cinco anos desta década, e refletiu-se dentro do estado sobretudo na área metropolitana e na capital¹.

As diferenças entre o total do estado e a região metropolitana, além de já se anunciarem ao final da década anterior, explicam-se pelo desempenho da economia do interior do estado, sendo que a manutenção de algum dinamismo na metrópole é decorrência do desempenho do setor de serviços.

Os pressupostos fundamentais que orientam todo o exame do desempenho das economias regionais brasileiras nesta década são de redução da migração inter-regional no início da década, em razão da crise, com uma retomada desses fluxos na segunda metade dos anos 80. Em termos regionais, argumenta-se no sentido de uma acentuada queda dos fluxos migratórios com origem no Paraná, uma queda menor dos movimentos a partir de Minas Gerais e Bahia e a manutenção, ou uma redução marginal, das taxas migratórias do Nordeste.

¹Ver Cano, W. & Pacheco, C.A. “Cenários Demográficos para as Décadas de 1980 e 1990: Implicações Econômicas para as Projeções Populacionais do Estado de São Paulo”, Documento Final nº 4.1. Conv. METRO/FECAMP/UNICAMP, Campinas, 1990.

Assim, uma estimativa inicial aponta um crescimento médio da população estadual na faixa de 2,4% a 3,0%. No que se refere à região metropolitana e ao interior do estado, estas mesmas estimativas indicam taxas da ordem de 2,3% a 2,8%, no primeiro caso, e de 2,5% a 3,1% no segundo. Na falta de números precisos, que dependem do censo de 1990, estes valores auxiliam, ao menos, a contornar as tendências das projeções disponíveis de superestimar ou subestimar os contingentes populacionais, conforme a região em foco.

Especialmente, os anos 80 marcariam uma intensificação do processo de interiorização da indústria em São Paulo. O interior, que em 1970 respondia por 25,3% do VII estadual, alcançaria 37,1% em 1980 e, em 1987, já era responsável por 40% da transformação industrial de São Paulo.

TABELA 2
DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL E
DO VALOR ADICIONADO NA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO - ESTADO DE
SÃO PAULO E REGIÕES ADMINISTRATIVAS - 1980/87
(em %)

	CENSO INDUSTRIAL (VII)		SECRETARIA DA FAZENDA (VA)	
	1970	1980	1980	1987
Grande São Paulo	74,7	62,9	64,1	60,0
Litoral	2,8	3,7	4,4	2,9
Vale do Paraíba	3,3	5,5	5,4	6,6
Sorocaba	2,2	4,1	4,0	4,6
Campinas	10,6	15,8	15,1	17,6
Ribeirão Preto	3,0	4,4	4,1	5,3
Bauri	0,9	1,3	1,1	1,1
S.José do Rio Preto	0,5	0,7	0,6	1,9
Araçatuba	0,5	0,4	0,3	0,6
Presidente Prudente	0,7	0,5	0,4	0,3
Marília	0,8	0,7	0,5	0,4
ESTADO	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: NEGRI, Barjas - "Diagnóstico Setorial: A Indústria de Transformação do Estado de São Paulo (1970-1989)", in CANO, Wilson (coord.), op. cit. 1990, p.43.

Os efeitos da recessão foram mais fortes sobre a região metropolitana: entre 80 e 87, sua produção caiu 1,5%, enquanto a do interior cresceria 6,27%. Essa melhor performance explica-se principalmente pela rápida e ampla integração do parque produtivo interiorano ao esforço exportador, em que sobressaem os segmentos agroindustriais, incluindo porém uma variada de outros itens (têxteis, calçados, material de transporte, produtos siderúrgicos, mecânicos e bens intermediários). Também contribuíram para isso, a intensificação da urbanização e,

por outro lado, o dinamismo na produção agrícola, a exemplo da cana e da laranja, responsáveis por importantes rebatimentos na indústria. Ressalve-se, ainda, que os dados disponíveis, principalmente aqueles relativos ao valor agregado, indicam crescimento mais intenso na primeira metade da década (até 1987).

No que se refere ao emprego, estima-se que as ocupações formais na indústria metropolitana tenham caído de 1.707 mil para 1.651,3 mil entre 1980 e 1988. No período mais agudo da recessão (80/83), foram demitidos 403 mil trabalhadores. Enquanto isso, no interior, o número de empregos formais na indústria cresceu de 926,6 mil, em 1980, para 1.031,8 mil, em 1988, um aumento de cerca de 11%.

Para o conjunto do emprego não agrícola, os indicadores reforçam as considerações anteriores acerca do desempenho diferenciado da metrópole e do interior. Assim, a Tabela 3 indica que o nível de emprego formal na Grande São Paulo evoluiu sistematicamente abaixo do seu correspondente no interior no estado, para qualquer setor analisado, entre 1980 e 1989.

TABELA 3
ÍNDICES DE NÍVEL DE EMPREGO, SEGUNDO SETORES DE ATIVIDADE
REGIÃO METROPOLITANA E INTERIOR DO ESTADO DE SÃO PAULO 1980-89
(1980=100)

REGIÕES /SETORES	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
GRANDE SÃO PAULO									
TOTAL	93,6	92,8	88,0	91,4	97,7	102,9	105,7	108,4	111,3
E.Min.	92,8	86,8	69,9	66,3	66,3	63,9	67,5	72,6	73,3
I.Trans.	85,4	84,5	76,4	82,6	90,8	101,2	103,6	101,2	102,5
C.Civil	106,1	93,8	67,7	69,5	74,8	81,4	72,8	99,3	99,7
Comércio	95,1	94,0	90,0	89,0	92,7	95,4	104,41	109,0	115,6
Serviços	99,2	98,2	94,6	97,8	103,0	102,7	112,2	118,5	123,0
Adm.Púb.	102,7	106,1	106,2	108,1	115,3	121,5	122,2	128,0	127,2
INTERIOR DE SÃO PAULO									
TOTAL	95,9	96,8	94,8	97,7	105,0	109,1	112,7	115,6	119,3
E.Min.	90,0	81,7	67,5	65,0	70,0	73,3	66,9	79,9	84,6
Ind.Tran.	91,5	91,1	86,4	93,5	102,6	112,7	115,7	121,6	118,4
C.Civil	85,7	82,5	57,9	54,5	61,1	73,6	79,0	84,5	85,5
Comércio	95,6	95,2	92,2	91,0	95,3	98,1	106,1	108,4	114,1
Serviços	98,9	99,8	99,8	101,5	109,1	111,7	116,9	122,3	126,4
Adm.Púb.	107,7	111,2	113,6	120,2	130,6	140,0	143,3	162,3	173,4

Fonte: RAIS-MTb.Painel Fixo (1980-86) e Decreto-Lei 4923-MTb (1987-89) in DEDECCA, C. & PACHECO, C.A., op. cit., 1990.

2. A Urbanização paulista nos anos 80

Nos anos 80, cinco características principais parecem ter marcado o processo de urbanização em São Paulo: a continuidade do impulso ao alargamento e diferenciação das estruturas terciárias nos principais centros do interior, inclusive com nova metropolização em curso, concomitantemente à consolidação do papel da metrópole paulista no cenário nacional e ao aprofundamento de sua inserção internacional; a progressiva generalização do seu padrão de crescimento físico característico; maior adensamento, integração e "reurbanização" no interior dos principais aglomerados, em particular na Grande São Paulo, e, por último, aumento ainda maior das carências sociais e de infra-estrutura, associadas ao processo de urbanização. São esses os pontos que se procura expor a seguir, começando por um breve resumo da evolução do setor de serviços e comércio.

Em virtude das dimensões do produto agrícola, a queda percentual do peso da indústria no PIB estadual correspondeu, na sua quase totalidade, à maior dimensão do terciário, cujo produto cresceu em média a 4,2% ao ano, entre 1980 e 1988 (Tabelas 1 e 4).

Boa parte do avanço terciário detectado pelas Contas Nacionais e Regionais explica-se pelo exponencial crescimento das atividades financeiras - estas, por sua vez, derivando não do alargamento da intermediação produtiva, mas do encilhamento financeiro e intensificação especulativa que caracterizaram a década. Outros setores de crescimento superior à média aparecem agregados na rubrica "outros serviços", que inclui os serviços pessoais, serviços sociais e alguns serviços produtivos e em comunicações. O setor de transportes cresceu à frente da indústria e do próprio comércio.

TABELA 4

PRODUTO INTERNO BRUTO A CUSTO DE FATORES, MAIS IMPUTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA

	FIBGE BRASIL			FIBGE S.PAULO		SEADE (1) S.PAULO	
	1972	1980	1983	1970(2)	1980(2)	1970	1987
SETORES							
Agropec.	11,5	10,2	7,6	5,7	3,9	3,8	2,7(3)
Indústria	35,8	40,5	37,9	43,8	51,2	49,1	38,9
Serviços	52,6	49,2	54,5	50,4	44,9	47,0	58,3(4)
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: FIBGE, Contas Nacionais, valores correntes e SEADE, Produto Interno de São Paulo, em valores correntes. In Documento Final nº. 5.1, op.cit.

(1) Publicamos os dados das duas fontes para 1980, para poder compará-los, separadamente, em 1970 e 1987. Não há plena comparabilidade entre as fontes, por diferenças metodológicas;

(2) Não computamos, em 1970, os subsetores de serviços industriais de Utilidade Pública, Construção Civil, Transporte Aéreo e parcela dos Aluguéis; em 1980: os subsetores de Transporte Aéreo, Transporte Dutoviário, os Departamentos de Empresas de Transporte Rodoviário e parcela dos Aluguéis.

(3) O valor envolve subestimação decorrente de: a) alterações da estrutura setorial dos preços relativos; b) queda do preço relativo da relação ao preço dos demais principais produtos do setor; c) substancial queda das últimas safras cafeeiras.

(4) O preço está superestimado, notadamente pela hipertrofia do setor financeiro.

A maior terciarização dos anos 80, poderia, à primeira vista, ser considerada unicamente como um processo extensivo, relacionado com a trajetória econômica estagnacionista e inflacionária. Contudo seria um erro reduzir-se apenas a isso a caracterização do desempenho recente do setor. De fato, em diversos de seus segmentos foi possível identificar a continuidade e mesmo o aprofundamento das tendências esboçadas nos anos 70.

Apesar da crise, em várias regiões foi mantido acentuado dinamismo, ligado à produção industrial para o mercado externo, à agricultura, à agroindústria. Em algumas delas, a estrutura de comércio e serviços praticamente desenvolveu-se concomitantemente. Em outras, haveria acentuada diversificação e modernização nessas estruturas. O reforço do papel de pólos regionais de alguns centros e, no caso de São Paulo, a extensão das funções da metrópole (e a consolidação) de outras áreas metropolitanas, como Campinas) condicionaria também importantes impactos sobre o arcabouço terciário.

Finalmente, as novas tecnologias, especialmente em informática e telecomunicações (cujas taxas de crescimento para Brasil e São Paulo superam em muito a média do terciário), juntamente com a extensão da rede viária contribuiriam para alterar incisivamente os padrões da oferta, a organização empresarial e os mercados em muitos setores dos serviços.

Dados obtidos da pesquisa de campo permitem identificar alguns traços gerais do movimento de espacialização do terciário. Ressalta-se, nesse sentido, que, de forma concomitante a um avanço significativo no grau de concentração e centralização dos capitais nos principais setores, ocorreria uma descentralização progressiva dessas atividades, em direção aos maiores aglomerados urbanos, aqueles que já apresentavam "massa crítica" mínima, econômica e populacional, a nível local ou regional. Com isso, se por um lado tendeu a diminuir o hiato aparente entre as feições urbanas dessas cidades e da capital, por outro a presença de grandes lojas, shoppings, supermercados, hotéis ou serviços especializados iria relegar a uma presença secundária muitos grupos de capital local anteriormente estabelecidos. Ainda, esse movimento contribuiria para consolidar a estrutura hierárquica na rede urbana do estado, reforçando o papel de pólos regionais das maiores cidades.

Como é óbvio, a descentralização das atividades terciárias apresentou intensidades muito distintas, dependendo do setor. Nos serviços de intermediação financeira, as vantagens de alargar-se a captação, aliadas ao aperfeiçoamento tecnológico e nas comunicações, produziram ampla disseminação das agências praticamente por todos os municípios, mesmo os de porte reduzido. Paralelamente, algumas praças do interior, notadamente Campinas e Ribeirão Preto, concentrariam parcela crescente do movimento total do setor, em função do dinamismo das respectivas economias regionais e da polarização que exercem sobre vasta porção do território, enquanto a metrópole reforçaria seu papel centralizador sobre o conjunto do sistema.

Nas atividades comerciais, assistiu-se ao desdobramento territorial do movimento de constituição e instalação de grandes redes de lojas, supermercados e shopping centers, movimento esse que havia caracterizado São Paulo a partir dos anos sessenta. Entretanto, à diferença dos bancos, essas grandes redes só podem selecionar alternativas locais que apresentem densidade econômica mínima (efeito escala) e ainda que não sejam prejudicadas pela concorrência direta de instalações próximas (efeito distância), o que levaria à sua implantação apenas em centros selecionados.

O mesmo se verificaria para os serviços pessoais modernos, a exemplo dos de hotelaria, gastronomia, em que da mesma forma avançaram tanto o grau de concentração dos capitais quanto a descentralização espacial para as cidades maiores. Destacam-se entre aqueles serviços as chamadas atividades de comunicação, talvez as que melhor simbolizem esse movimento recente. A instalação de estações retransmissoras em algumas das maiores cidades interioranas, atingindo a partir daí todo o território paulista e mesmo outros estados, faria avançar sobretudo a uniformização dos gostos, hábitos e comportamentos, processo comandado da metrópole, propiciando paralelamente enorme reforço ao terciário daquelas cidades, via inserção publicitária dirigida regionalmente.

Evidentemente, no bojo desse processo geral que acompanharia, a partir da segunda metade dos 70, a descentralização industrial para o interior, iria produzir-se também notável diversificação e crescimento de outros serviços, produtivos, pessoais e sociais, ofertados à escala local ou regional, cuja demanda derivou quer do porte e adensamento populacionais absolutos - caso de serviços de saúde, transportes, etc. -, quer da maior diferenciação e complexidade do tecido social, quer ainda da própria racionalização das atividades produtivas, com a externalização de serviços de apoio e do desenvolvimento de novos segmentos, como os decorrentes do crescimento das exportações e da conferência nos mercados externos.

Note-se, entretanto, que como uma espécie de contraface desta descentralização, na capital continuariam a concentrar-se serviços ultra-especializados, muitos deles voltados a um atendimento a nível nacional, outros que beneficiaram-se da constituição de mercados específicos engendrados pelo porte e diversificação de sua estrutura urbana, bem como as estruturas e serviços decorrentes de seu papel de comando sobre o processo de acumulação a nível nacional. Ali concentram-se ainda os circuitos mais relevantes no que se refere à inserção internacional da economia.

Quanto às características da expansão física nos maiores aglomerados urbanos do estado, os dados obtidos do sensoriamento por satélite, bem como por pesquisa de campo, indicam que:

a) O "timing" do crescimento das manchas urbanas foi distinto, no interior e na metrópole: entre 1974 e 1980 a mancha da Grande São Paulo expandiu-se 46,9 mil ha, enquanto a somatória dos acréscimos nas outras aglomerações foi de 27 mil ha. Na primeira metade dos 80 a expansão das manchas urbanas do conjunto interiorano foi de 29,4 mil ha contra apenas 21 mil ha na metrópole; e entre 1985 e 1989 os mesmos incrementos foram de 18,1 mil ha e 18,4 mil ha respectivamente. Esses dados corroboram o impacto da crise sobre a Grande São Paulo, nos anos 80; reforçam, também as hipóteses de um deslocamento migratório mais

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

intenso para o interior. E indicam que, neste último, parecem ter sido maiores os efeitos do crescimento econômico na primeira metade da década.

b) Com particularidades no espaço e em ritmos distintos, este processo marcou a generalização de um padrão de crescimento urbano no conjunto do Estado de São Paulo: são estes os anos em que a verticalização e as ampliações das periferias de baixa renda se apresentaram em todos os centros mais relevantes, multiplicaram-se os casos de conurbação e, pela primeira vez, um processo de metropolização deixou de ser exclusivo da Grande São Paulo².

c) A partir da década de 70, a expansão física da cidade de São Paulo induziu à multiplicação do espaço periférico, estendendo-se por toda a malha metropolitana. A integração desse espaço foi progressivamente fragilizando os laços que uniam as diferentes periferias às suas respectivas sedes, reforçando-se as injeções a partir do centro metropolitano; concomitantemente, em cada sede municipal da metrópole ampliaram-se as áreas centrais e a heterogeneidade interna da ocupação do solo. Esse processo iria consolidar-se nos anos 80.

Ao mesmo tempo, esses anos assistiriam a uma “reurbanização” no espaço metropolitano: intensificou-s, tanto em São Paulo como em outras cidades maiores, o movimento de conformação do “centro ampliado”; a obsolescência física dos prédios industriais juntamente com a valorização de seus terrenos favoreceram a redefinição do uso do solo em áreas valorizadas; a multiplicação de atividades terciárias de grande porte potencializaria o readensamento; pesados investimentos públicos na malha viária e nos transportes consolidariam novos vetores e novas áreas de valorização.

d) Neste movimento, nos anos 80, as áreas periféricas do espaço paulistano tiveram suas densidades aumentadas em um ritmo elevado. Em que pese a intensificação da ocupação da área central, entre 1980 e 1987, a diferença entre a maior e menor densidades populacionais caiu de 28 para 11 vezes. O adensamento, evidenciado pelo fato de apenas 7% da área ocupada abrigar 35% da área residencial construída, fez-se expandido “ilhas” de concentração populacional e de serviços.

e) Nos anos 80, aumentaria muito o grau de integração no espaço metropolitano através dos eixos de transportes urbanos, estradas e grandes avenidas. Multiplicaram-se as periferias e também um conjunto de áreas nobres adensadas dentro desse espaço.

f) No restante do estado, processo semelhante - maior adensamento em áreas intermediárias, integração, “reurbanização” - também se fez presente nas maiores cidades, notadamente em Campinas, ainda que em menor escala e com relativa defasagem temporal, frente ao camo metropolitano. Na maioria dessas cidades, novamente a primeira metade dos anos 80 marcou o apogeu tanto das construções populares (Cohabs) quanto da verticalização.

² Dada a limitação de espaço, não serão tratados aqui as especificidades no crescimento urbano das principais cidades do interior, ligadas às características das economias locais, condições dos sítios urbanos e ação do poder público municipal, registradas pela pesquisa de campo.

g) A região de Campinas vem constituindo-se progressivamente em uma segunda metrópole estadual, também pelo significado da conurbação com alguns municípios vizinhos, mas sobretudo pela dimensão que adquiriu seu aparato urbano e de serviços, pela interdependência entre as cidades próximas e por polarizar a principal região industrial e agrícola paulista depois da RM de São Paulo.

h) Diferentemente, as duas outras grandes aglomerações urbanas do interior - Baixada Santista e Alto Vale do Paraíba - não constituem fenômenos nítidos de metropolização, ainda que ocorra integração da malha urbana e que a interdependência entre as cidades de cada aglomerado mostre-se crescente. Nos dois casos, a referência principal continua sendo a Grande São Paulo.

i) Para as outras sedes de RAs, notadamente Bauru, Ribeirão Preto e São José do Rio Preto, intensificou-se nesses anos a polarização que exercem sobre importantes parcelas do território, processo derivado da ampliação de seu porte urbano e terciário, da instalação de equipamentos visando a uma demanda regional (supermercados, shoppings, hospitais, universidades, estações de TV, etc.), da ramificação e melhoria da rede estadual de estradas e das novas possibilidades abertas com os desenvolvimentos na área de comunicações.



Um terceiro conjunto de questões, fundamental na discussão do processo recente de urbanização, diz respeito aos seus impactos sociais. Nesse sentido, procura-se sintetizar a seguir alguns pontos levantados pela pesquisa e que apontam para uma deterioração ainda maior das condições nesse campo.

Como é sabido, durante a maior parte das décadas anteriores (e em particular na de 70) as características socialmente perversas do desenvolvimento brasileiro foram acompanhadas de elevadas taxas de crescimento do produto, com o que foi possível à economia urbana (sobretudo em São Paulo) registrar elevadíssimas taxas de absorção de mão-de-obra, promovendo-se também elevado grau de mobilidade estrutural no conjunto das ocupações.

Na década de 80, ao contrário, as taxas de incremento do produto e do investimento foram medíocres, particularmente na Grande São Paulo. Mesmo levando-se em conta uma possível redução na intensidade dos fluxos migratórios, tudo indica que vem aumentando os níveis de desemprego e subemprego - fatos de problemática aferição empírica, até o momento. De todo modo, os indicadores disponíveis de emprego apontam o aumento do grau de precariedade e de instabilidade nas relações de trabalho ³.

Ainda convém assinalar que, se no interior do estado foi possível preservar taxas razoáveis de crescimento até 1988, nos últimos anos também ali manifestam-se com clareza os sinais da crise, tanto na indústria quanto na agroindústria, prevendo-se ainda problemas em algumas

³ Para uma discussão dessas questões para o caso da Grande São Paulo, ver Cano et alii, 1990 e Pacheco e Dedecca, 1990.

das principais safras agrícolas. Isso vem trazendo seríssimas consequências às economias urbanas da região e faz com que comecem a escassear as referências à “Califórnia paulista”⁴.

As consequências sociais derivadas da menor capacidade de absorção da mão-de-obra (e, evidentemente, da deterioração salarial) vem somar-se aquelas associadas ao padrão do crescimento urbano, antes típico da Grande São Paulo, mas que crescentemente se generaliza. Periferização, encarecimento especulativo do preço da terra, adensamento excessivo em algumas áreas, comprometimento das finanças públicas compõem um quadro conhecido e que vem contribuindo para piorar sobremodo as condições de habitabilidade e sociabilidade nas cidades.

A agressão ao meio ambiente e o comprometimento dos recursos naturais também marcaram a urbanização recente. Entre seus vários aspectos, ressalta-se pela gravidade a questão dos recursos hídricos, na GSP e em várias áreas, destacando-se entre estas a Bacia do Rio Piracicaba, que abastece a região mais industrializada do interior. A não-solução desses problemas, num prazo relativamente curto, acarretará dramáticas limitações à continuidade da expansão industrial e urbana.

Finalmente, caberia lembrar a falência dos aparatos institucionais e financeiros para as políticas públicas, tanto nas áreas de educação e saúde, quanto para habitação, transportes coletivos e saneamento, que caracteriza a segunda metade da década e que, embora possa ter se manifestado com menor gravidade no Estado de São Paulo comparativamente a outras regiões do país, tende a aprofundar-se também aqui com a persistência do quadro recessivo.

Os anos 90, caso prevaleça o cenário neoliberal que atualmente caracteriza o panorama econômico, trarão certamente recessão prolongada, desmantelamento de inúmeros segmentos produtivos e encurtamento drástico da capacidade de intervenção estatal, afetando duramente a economia paulista - mesmo a do interior do estado - e o processo de crescimento urbano. Ademais, em que pesem o declínio nas taxas de fecundidade e deslocamentos migratórios passivelmente menos intensos, na década de 90 persistirão em patamares elevados as necessidades de geração de novos postos de trabalho, os quais deverão absorver ainda a mão-de-obra desempregada com a crise atual.

A constatação desse quadro levou a que se elaborasse, no âmbito da pesquisa, propostas para um possível cenário alternativo para a economia brasileira na década de 90. As limitações de espaço impediram sua explicitação aqui. De todo modo, a discussão de alternativas econômicas e quanto à urbanização, permanece como a questão fundamental, neste momento.

⁴ Dada a elevada diversificação da base produtiva nesse espaço - principalmente as regiões de Campinas, Ribeirão Preto e São José do Rio Preto - a crise precisa generalizar-se significativamente para afetá-las em profundidade. É isso que, ao que tudo indica, está acontecendo atualmente.

Referências Bibliográficas

- CANO, W. ; PACHECO, C.A.; SEMEGHINI, U.C. e ZIMMERMANN, G. Cenários da Urbanização Paulista" (Documento Básico). Convênio IE/UNICAMP/SEP, mimeo, Campinas, 1990.
- CANO, W. e PACHECO, C.A. Cenários Demográficos para as Décadas de 1980 e 1990. Convênio IE/UNICAMP/SEP, mimeo, Campinas, 1990.
- CANO, W. e SEMEGHINI, U.C. Diagnóstico do Setor Terciário. Convênio IE/UNICAMP/SEP, mimeo, Campinas, 1990.
- CANO, W. Uma alternativa não neoliberal para a economia brasileira na década de 1990. Convênio IE/UNICAMP/SEP, mimeo, Campinas, 1990.
- NEGRI, B. Diagnóstico da Indústria Paulista. Convênio IE/UNICAMP/SEP, mimeo, Campinas, 1990.
- IGREJA, A.C. e PIRES DE CAMARGO, A.M.M. Diagnóstico do Setor Agropecuário. Convênio IE/UNICAMP/SEP, mimeo, Campinas, 1990. *idem*.
- PACHECO, C.A.; ARAÚJO, M.F.I.; DINIZ FILHO, L.L. e BESSA, Vagner C. A Região Administrativa da Grande São Paulo, Convênio IE/UNICAMP/SEP, mimeo, Campinas, 1990.
- SEMEGHINI, U.C. A Região Administrativa de Campinas, Convênio IE/UNICAMP/SEP, mimeo, Campinas, 1990.
- _____. A Região Administrativa de Ribeirão Preto, Convênio IE/UNICAMP/SEP, mimeo, Campinas, 1990.

IMPACTO DA DESCENTRALIZAÇÃO ECONÔMICA DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO NA ESTRUTURAÇÃO DO ESPAÇO NACIONAL

Sueli Ramos Schiffer*

O Estado de São Paulo, que tem liderado a economia brasileira desde o ciclo do café, na década de 50 manteve sua hegemonia econômica através da implantação da industrialização pesada concentrando as atividades produtivas na região metropolitana.

Este processo de concentração espacial de capital e atividades econômicas se estendeu particularmente até o início da década de 70, tendo sido gradualmente substituído por uma desconcentração relativa destas atividades da Grande São Paulo no sentido do próprio interior paulista e de outros estados, abrangendo notadamente as principais capitais regionais.

No decorrer da década de 80 nota-se uma maior expansão deste processo de desconcentração não só da capital paulista, mas também do próprio Estado de São Paulo, comprovado pela evolução de alguns indicadores econômicos tais como a participação no valor da transformação industrial nacional.

A perda de participação relativa do Estado de São Paulo e de sua região metropolitana, refletida nos indicadores econômicos, não significou, no entanto, perda da hegemonia econômica, mas antes de tudo reforço das condições de dominação da elite nacional que tem no capital paulista seu principal sustentáculo.

1. A elite nacional e a constituição do mercado interno

O processo de evolução do capitalismo no Brasil, a partir da origem colonial, levou à formação de uma "elite dominante", diferenciada de uma burguesia por um privilégio específico, caracterizado por Fernandes¹ como sendo decorrente das condições de dependência e alianças entre a classe dominante nacional e o capitalismo internacional, resultando em um subdesenvolvimento em que prevalece um "privilegiamento no senso mais alto possível das classes 'altas' e 'médias' como um mecanismo elementar de autodefesa e de preservação das bases internas das relações de dominação."

As relações entre elite nacional e capital estrangeiro baseiam-se na reimposição sistemática de um modelo expatriador de recursos às custas da acumulação interna, o qual reflete simultaneamente os privilégios internos desta elite e as necessidades de reprodução do capitalismo internacional.

A ampliação do mercado nacional, ainda que restrita e delimitada, é condição intrínseca à expansão do processo de acumulação capitalista, em particular em países não desenvolvidos.

* Arquiteta / Professora Departamento Tecnologia FAUUSP.

¹ FERNANDES, F. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. Rio de Janeiro, Zahar, 1973. p.96.

No entanto esta expansão acarreta concomitantemente um desenvolvimento das forças produtivas, possibilitando que a classe dominante seja desafiada.

A reação a estes desafios (potenciais e efetivos) tem sido historicamente articulada pela elite brasileira no sentido de controlar e contrair (quando necessário) o processo de constituição do mercado nacional, reimpondo o modelo expatriador quer através de crises econômicas, quer por imposições político/militares, gerando um processo de acumulação denominado por Deak² de "entrvada".

O alargamento do mercado interno requer a implementação das condições de homogeneização do espaço, ou seja, a implantação de infra-estrutura física e administrativa que possibilite um fluxo desimpedido da produção ao consumo de mercadorias.

A necessidade de expansão do capital paulista visando assegurar sua hegemonia nacional e as condições de dominação da elite requereu um processo de descentralização controlada de atividades econômicas, especialmente do setor industrial.

Este processo foi conduzido de modo a propiciar uma redivisão regional do trabalho, sob o comando do capital sediado na Região Metropolitana de São Paulo, gerando transformações na estruturação do espaço nacional.

A incorporação de novas áreas ao mercado nacional por alterações no processo produtivo rural, o redirecionamento locacional e produtivo de atividades industriais provocando o aceleramento espacialmente desigual do processo de urbanização e alterando a evolução da rede urbana são exemplos de transformações na estruturação do território oriundas da reorientação na divisão regional do trabalho.

A elite nacional se utiliza do Estado para viabilizar o modelo expatriador de recursos e implantar projetos específicos relacionados a controlar e direcionar o crescimento do mercado interno segundo suas necessidades de dominação³. E o Estado, ao implantar os projetos políticos da classe dominante, é um dos elementos determinante destas transformações.

2. São Paulo: um projeto político de descentralização econômica

As análises da CIESP/FIESP⁴ já indicavam a preocupação do empresariado paulista com a concentração das atividades econômicas na Grande São Paulo ainda na década de 50. A ausência de infra-estrutura adequada era indicada como fator limitante à descentralização,

² DEAK, C. Acumulação entravada no Brasil, São Paulo. *Anais do II Encontro Nacional da ANPUR*. FAUUSP/ANPUR, 1989.

³ Nota que o Estado não tem autonomia em relação às classes sociais pois é meio viabilizador do processo de acumulação que se dá segundo relações capitalistas que são baseadas na dominação de classe. Não pode simultaneamente ser palco de disputa entre as classes, pois jamais contribuiria à extinção desta dominação, ou no extremo, jamais possibilitaria uma inversão entre classes dominada e dominante.

⁴ Ver CONFEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Descentralização Industrial no Estado de São Paulo*. São Paulo, CIESP/FIESP, 1957. (Mimeo).

sendo requisitada ao governo estadual e federal esta incumbência. No entanto a consolidação da liderança do capital paulista no âmbito nacional até meados dos anos 70 foi sustentada através de concentração de capital e atividades econômicas na Região Metropolitana de São Paulo.

O processo de descentralização teve início efetivo apenas a partir de meados da década de 70, tendo por objetivo implícito a manutenção das condições de dominação da elite nacional, capitaneada pelo capital paulista. Assistia-se ao fim do “milagre econômico”, o qual representou um período altamente expansivo da economia nacional e que fortaleceu ainda mais a liderança nacional deste parque industrial paulista ⁵.

Neste período também crescia a pressão dos movimentos político-sindicais na capital, atestando maior desenvolvimento das forças produtivas, e o próprio custo da reprodução da força de trabalho refletia os custos crescentes inerentes à expansão da metrópole, tais como transporte, saneamento, habitação, etc.

A descentralização das atividades econômicas para se viabilizar necessitou estender as condições de homogeneização do território em áreas determinadas, provocando transformações significativas na estruturação do espaço nacional, e em particular no interior do próprio estado de São Paulo, conforme observa Negri:

O que de fato aconteceu foi o que o Estado (de São Paulo), em virtude da concentração de recursos e fontes de financiamento na área federal, desenvolveu um aparato de planejamento visando colocar-se como entidade privilegiada para a coordenação das ações do Governo Federal em São Paulo, como por exemplo os programas “macro-eixo” e “cidades médias”, [...] ⁶.

O interior do Estado de São Paulo apresentou significativo desenvolvimento da industrialização a partir da década de 70. Ocorreram transformações importantes em seu território, não só pela implementação de infra-estrutura regional, como pela difusão das relações capitalistas no setor agrário ⁷.

Ao se difundirem as relações capitalistas no setor primário impondo o assalariamento ao trabalhador rural e com isto unificando os mercados de trabalho urbano e rural, geraram-se as condições para incrementar-se a industrialização do interior paulista.

A evolução desta industrialização pode ser avaliada pela participação do interior paulista no valor da transformação industrial nacional (Tabelas 1 e 2), o qual, ao contribuir em 1980 com 19,8% do valor da transformação industrial nacional, passou a ocupar já no final da década de 70 o segundo lugar, abaixo apenas da própria capital.

⁵ Sobre o “milagre econômico” ver: SINGLE, P. O “milagre brasileiro”: causas e consequências. São Paulo, 1972. (*Cadernos CEBRAP 6*) e BRESSER PEREIRA. *Desenvolvimento e crise no Brasil: 1930-1983*. São Paulo, Brasiliense, 1987.

⁶ NEGRI, B. As políticas de descentralização industrial e o processo de interiorização em São Paulo: 1970-1985. In: TARTAGLIA e OLIVEIRA (org.). *Modernização e desenvolvimento no interior de São Paulo*. São Paulo, UNESP, 1988, p.20.

⁷ Ver SCHIFFER, S. As políticas nacionais e a transformação do espaço paulista: 1955-1980. Tese (Doutorado). São Paulo, FAUUSP, 1989.

TABELA 1
VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL: PERCENTUAL RELATIVO
DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO (RMSP)
E DO ESTADO DE SÃO PAULO (ESP)

ANO	RMSP/ESP	RMSP/BR	ESP/BR
1960	70,8	39,0	55,1
1970	70,6	39,1	56,6
1980	58,6	30,5	52,7
1985	52,8	25,0	47,4

Fonte: FIBGE, Anuários Estatísticos e Censos Industriais.

As atividades econômicas descentralizadas foram, no entanto, específicas, não distribuídas igualmente entre os setores econômicos, tal como esclarecem Torres e Mincherian: "a Grande São Paulo tem apresentado desaceleração econômica do setor secundário e sub-setores mais tradicionais do terciários [mas ocorre] um crescimento significativo dos setores avançados da economia terciária"⁸.

A desconcentração espacial do setor secundário, em particular, efetivou-se através de empresas de médio e grande porte, notadamente nos segmentos de maior tecnologia industrial tais como o de metal-mecânica, petroquímico e eletrônico⁹, aumentando o grau de complementariedade com relação às indústrias da capital, tendo em vista que a maioria das empresas que deslocaram para o interior suas plantas industriais são filiais, cujas matrizes ou escritórios centrais continuam a localizar-se na capital.

A modernização da agricultura paulista iniciada ainda em fins da década de 60, denominada de "modernização conservadora" por se assentar na grande propriedade rural consumidora de insumos modernos e voltada ao plantio de produtos industrializáveis ou matérias-primas de exportação, induziu um avanço tecnológico nas agroindústrias e nas indústrias produtoras de bens de produção destinados ao setor agrário.

Tanto o processo de capitalização do campo como o desenvolvimento da industrialização do interior paulista ocorreram espacialmente delimitados. A região de Ribeirão Preto foi a que apresentou maior modernização agrária e as regiões de Campinas, Sorocaba, Vale do Paraíba e Litoral foram as responsáveis pelo maior crescimento industrial¹⁰.

⁸ TORRES, N. & MINCHERIAN, M. São Paulo, Secretaria Municipal de Planejamento/DECOR, 1988. (mimeo), p.65.

⁹ NEGRI (1988), op.cit. p.30.

¹⁰ Ver SEADE. *A interiorização do desenvolvimento econômico no Estado de São Paulo (1920-1980)*. São Paulo, SEADE, 1988. v.1 e 2; GOODMAN et alii. *A transição incompleta: Brasil desde 1945*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986 e TARTAGLIA & OLIVEIRA (org.) *Modernização e desenvolvimento no interior de São Paulo*. São Paulo, UNESP, 1988.

O processo de descentralização de atividades econômicas não se deu apenas no sentido da capital paulista para o seu interior. Constata-se igualmente uma desconcentração do próprio Estado de São Paulo em relação a outros estados.

No entanto esta desconcentração de atividades majoritariamente industriais significou a manutenção da hegemonia do capital paulista a nível nacional, às custas dos mercados regionais, acarretando nestes, conforme Ferreira, “uma alteração de hábitos e a criação de padrões de valores, gerando demandas que passam a ser atendidas por outras regiões, independentemente das necessidades e vocações específicas das mesmas”¹¹.

A evolução na participação do valor da transformação industrial dos principais estados brasileiros quanto a este indicador econômico (Tabela 2) atesta a tendência crescente do processo de desconcentração das atividades industriais paulistas.

TABELA 2
VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL:
PERCENTUAL RELATIVO DE ESTADOS BRASILEIROS

ESTADO	1970(%)	1980(%)	1985(%)
São Paulo	56,6	52,7	47,4
Rio de Janeiro	15,3	10,9	9,8
Minas Gerais	7,0	8,0	8,3
Rio Grande Sul	6,2	7,4	7,2
Paraná	3,0	4,0	4,5
Santa Catarina	2,7	3,9	3,7
Bahia	1,5	3,1	3,6
Pernambuco	2,1	1,8	1,8

Fonte: FIBGE, Anuários Estatísticos.

Os estados do sul e os estados de Minas Gerais e Bahia foram os que perceberam mais diretamente transformações em decorrência da descentralização industrial da região metropolitana de São Paulo.

O crescimento acelerado da participação no valor da transformação industrial do Estado da Bahia é consequência da especialização industrial implantada em seu pólo petroquímico, o qual reflete complementariedade dos interesses industriais paulistas.

Os estados da Região Sul, em particular, não só apresentaram evolução positiva no valor da transformação industrial a partir da década de 70, como foram os que perceberam concomitantemente significativa modernização agrária.

¹¹FERREIRA, M. Estruturação do território (perfil 1980). In: SILVA, S. (superv.) *Brasil: uma visão geográfica nos anos 80*. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Departamento de Geografia, Rio de Janeiro, IBGE, 1988, p. 345.

Nas áreas rurais destes estados, como extensão do ocorrido já a partir de fins da década de 60 no interior do Estado de São Paulo, processaram-se mudanças de vulto com o assalariamento do trabalhador rural e a mecanização do campo, induzindo emigrações importantes voltadas à ocupação da fronteira agrícola da Amazônia e frentes pioneiras do Centro-Oeste.

É importante notar, no entanto, que o desenvolvimento industrial ou a modernização agrária não se efetivam sem a implementação de uma infra-estrutura física adequada. Ou seja, é necessário estenderem-se as condições de homogeneização do espaço para que tais processos se viabilizem.

Ao se avaliar o aumento relativo à capacidade energética instalada entre 1970 e 1989 (Tabela 3) para os principais estados brasileiros, nota-se que São Paulo, apesar de continuar a ser líder em valor absoluto, passou a deter apenas 20,0% do total nacional em 1989 em comparação com os 32,8% em 1970.

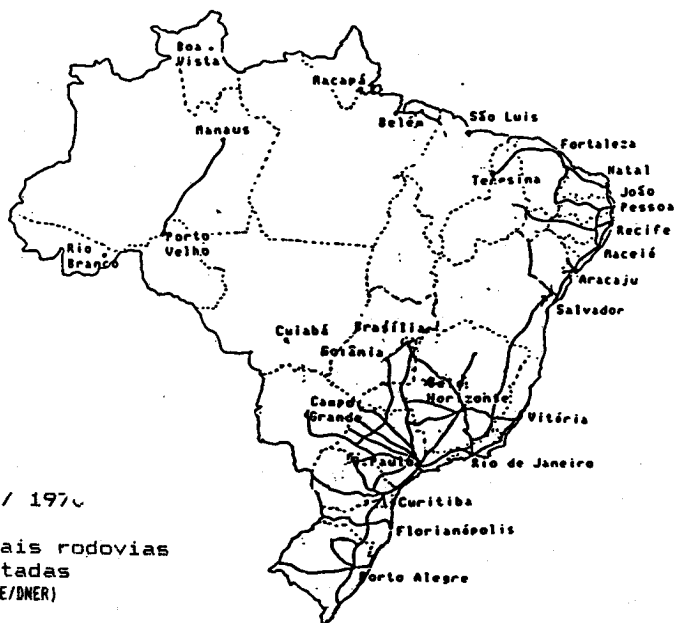
No tocante ao setor de telecomunicações, os dados relativos ao número de terminais telefônicos instalados indicam também queda de participação relativa do Estado de São Paulo: 38,8% em 1971 e 36,6% em 1989. Com exceção dos estados do Rio de Janeiro e Pernambuco, todos os demais estados listados (Tabela 3) apresentaram taxas brutas de crescimento no número de terminais telefônicos acima da de São Paulo para o período indicado.

TABELA 3
TAXA BRUTA DE CRESCIMENTO DA CAPACIDADE GERADORA
INSTALADA DAS USINAS DE ENERGIA ELÉTRICA E NO NÚMERO
DE TERMINAIS TELEFÔNICOS INSTALADOS

ESTADO	cap.energ.eletr. 1989/1970 (MW)	term.telefonicos 1989/1971(número)
São Paulo	1,0	4,7
Rio de Janeiro	1,4	2,8
Minas Gerais	1,2	5,2
Rio Grande do Sul	1,2	5,5
Paraná	2,1	9,3
Santa Catarina	0,9	10,4
Pernambuco	5,9	3,9
Bahia	1,4	9,4

Fonte: FIBGE, Anuários Estatísticos.

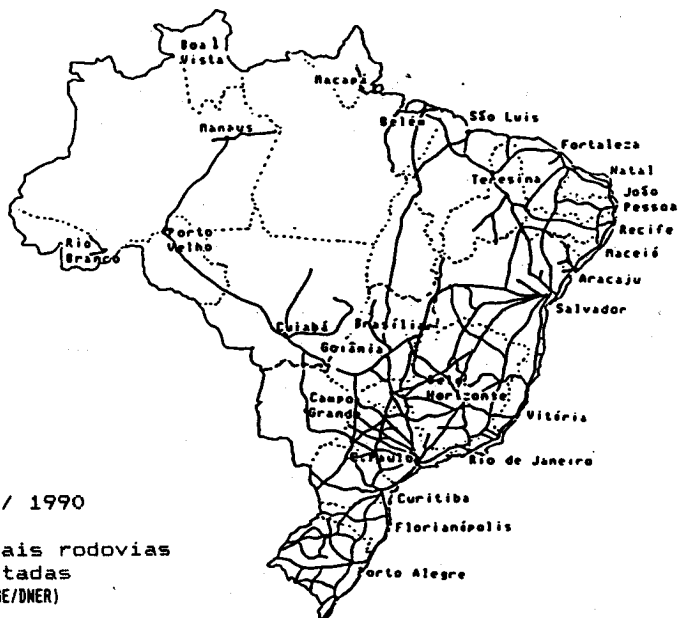
A implementação de infra-estrutura física regional, atestando a expansão das condições de homogeneização do espaço, bem como sua delimitação territorial, pode ser ainda melhor avaliada através dos Mapas 1 e 2 que indicam a rede rodoviária nacional pavimentada para os anos de 1970 e 1990, respectivamente.



Mapa 1

BRASIL / 1970

Principais rodovias
pavimentadas
(Fontes: IBGE/DNER)



Mapa 2

BRASIL / 1990

Principais rodovias
pavimentadas
(Fontes: IBGE/DNER)

Os estados onde a implementação de infra-estrutura física foi mais efetiva também são aqueles onde o processo da urbanização se acentuou, sendo que, dentre os estados relacionados na Tabela 4, que são os que apresentaram os maiores valores na transformação industrial em 1985, apenas o Estado da Bahia continuava com predominância de população rural em 1980. Ainda assim, excetuando-se São Paulo, os demais estados indicados tiveram taxas de crescimento da população total entre 1970 e 1980, abaixo da média nacional, indicando modernização nos processos produtivos tanto industrial como agrário.

TABELA 4
TAXA DE URBANIZAÇÃO (TU) E TAXA MÉDIA GEOMÉTRICA
DE INCREMENTO ANUAL DA POPULAÇÃO TOTAL (T)
DE ESTADOS BRASILEIROS

ESTADOS	TU1970	TU1980	T70/80
São Paulo	80,3	88,6	3,49
Rio de Janeiro	87,9	91,8	2,30
Minas Gerais	52,7	67,1	1,54
Paraná	36,1	58,6	0,97
Santa Catarina	42,9	59,4	2,26
Rio Grande do Sul	53,3	67,5	1,55
Pernambuco	54,5	61,6	1,76
Bahia	41,2	49,2	2,35
BRASIL	55,9	67,6	2,48

Fonte: FIBGE, Anuário Estatístico 1990.

O Estado do Paraná merece destaque quanto à baixa taxa de incremento da população total (0,9% a.a.) em comparação com a evolução da taxa de urbanização, a qual no período de 10 anos cresceu em torno de 62%, sinalizando acelerada modernização da agricultura.

Em resumo, a estruturação do território nacional passou por significativas transformações no período abrangido pelas duas últimas décadas, principalmente em face da descentralização de atividades econômicas da Região Metropolitana de São Paulo. Transformações estas decorrentes da expansão do domínio do capital paulista, o qual vem redefinindo a divisão regional do trabalho ao controlar a velocidade e a abrangência geográfica do alargamento do mercado interno, como forma de manter hegemonia.

Este controle tem-se dado primordialmente pela relocação de atividades industriais complementares ou subsidiárias de empresas paulistas e pelo avanço territorial do processo de capitalização das atividades rurais. Ambos processos têm como requisito a extensão das condições de homogeneização do espaço, propiciando uma desigual implantação de infra-estrutura ao longo do território.

Como reflexos mais significativos deste processo pode-se indicar a distribuição espacial diferenciada da população economicamente ativa nos três setores econômicos, a velocidade e direcionamento do processo de urbanização e a própria constituição e evolução da rede urbana.

O processo de urbanização se acelerou no país como um todo, mas em particular nos estados onde a modernização agrária foi mais acentuada e onde a industrialização apresentou crescimento importante. Foram nestes estados também que se deram as maiores inversões em implantação de infra-estrutura regional, processando-se um alargamento, ainda que controlado, do mercado interno.

O processo de acumulação no Brasil tem sido conduzido por uma elite, a qual tem como principal sustentáculo o capital paulista. Esta elite tem mantido, historicamente, sua dominação interna através da reimposição de um modelo expatriador de recursos em detrimento da acumulação interna. No entanto, ainda que de forma controlada, um certo alargamento do mercado interno é necessário à viabilização do próprio modelo expatriador de recursos em detrimento da acumulação interna e à preservação da hegemonia econômica.

A manutenção da liderança econômica pelo capital paulista requeria, já em meados da década de 70, quando o "milagre econômico" encontrava-se no seu crepúsculo e aumentava a força dos sindicatos nas áreas industriais da região metropolitana, que se descentralizasse parte de seu parque industrial. Para tal necessitou-se estender as condições de homogeneização do espaço e o papel do Estado foi fundamental, implementando a infra-estrutura físico-regional para viabilizar o projeto então proposto pela elite nacional.

O Estado de São Paulo, ao iniciar o processo de descentralização de atividades econômicas de sua região metropolitana, propiciou um alargamento do mercado interno em regiões delimitadas do território nacional concomitante a uma redivisão regional do trabalho.

A hegemonia econômica paulista foi mantida primordialmente através do desenvolvimento de atividades secundárias e terciárias básicas em outros pontos do território e do avanço do processo de modernização agrária, ambos abarcando notadamente o interior do Estado de São Paulo, estados do Sul e Sudeste e parcialmente os do Nordeste, mas com repercussão na estruturação de todo território nacional.

Referências Bibliográficas

CONFEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Descentralização Industrial no Estado de São Paulo*, CIESP/FIESP, 1957. (mimeo)

DEAK, C. Acumulação entravada no Brasil, São Paulo. *Anais do 2º Encontro Nacional da ANPUR*. FAUUSP/ANPUR, 1989.

- FERNANDES, F. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. Rio de Janeiro, Zahar, 1973. p. 96.
- FERREIRA, M. Estruturação do território (perfil 1980). In: SILVA, S. (superv.) *Brasil: uma visão geográfica nos anos 80*. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Departamento de Geografia, Rio de Janeiro, IBGE, 1988. p. 345
- NEGRI, B. - As políticas de descentralização industrial e o processo de interiorização em São Paulo: 1970-1985. In: TARTAGLIA e OLIVEIRA (org.). *Modernização e desenvolvimento no interior de S. Paulo*. São Paulo, UNESP, 1988. p. 20.
- SCHIFFER, S. As políticas nacionais e a transformação do espaço paulista: 1955-1980. Tese Doutorado. São Paulo, FAU USP, 1989.
- SEADE. A interiorização do desenvolvimento econômico no Estado de São Paulo (1920-1980). São Paulo, SEADE, 1988.. v. 1 e 2. : GOODMAN et alii. A transição incompleta: Brasil desde 1945. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986. e TARTAGLIA & OLIVEIRA (org.) *Modernização e desenvolvimento no interior de São Paulo*. São Paulo, UNESP, 1988.
- SINGLE, P. O milagre brasileiro; causa e conseqüências. São Paulo, 1972. (*Cadernos CEBRAP* 6) e BRESSER PEREIRA. *Desenvolvimento no Interior e crise no Brasil: 1930-1983*. São Paulo, UNESP, 1988. p. 20.
- TORRES, M. & MINCHERRIAN, M. São Paulo: centro de decisão do capital internacional no Brasil. São Paulo, Secretaria Municipal de Planejamento / DECOR, 1988. (mimeo), p. 65.

PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA URBANIZAÇÃO GAÚCHA NO PERÍODO RECENTE*

Naia Oliveira**

Tanya Barcellos**

As reflexões mais recentes sobre o modo como se organiza o sistema urbano no país confluem no sentido de privilegiar a questão da concentração-desconcentração enquanto expressão das mudanças verificadas na divisão social do trabalho. Essa perspectiva, na medida em que incorpora o exame das relações que se estabelecem entre técnica, acumulação, território e população, pode ser fértil para alimentar a compreensão das configurações intra-urbanas, ou seja, das cidades, que se constituem em espaços onde a questão social assume sua manifestação mais evidente.

O urbano brasileiro se construiu sobre a base populacional e infra-estrutural que a economia agro-exportadora assentou, na qual a indústria posteriormente encontrou suporte para seu desenvolvimento, imprimindo, a partir daí, a dinâmica necessária ao seu movimento de acumulação.

Como resultado desse processo, as grandes cidades brasileiras configuram um perfil metropolitano, expressão de um novo momento da divisão social e territorial do trabalho. A metrópole caracteriza-se pela concentração da população e das atividades econômicas, fundamentalmente a grande indústria, os meios de comunicação modernos, os serviços especializados e os negócios financeiros. Ao mesmo tempo, é o espaço privilegiado da produção do conhecimento técnico e científico e o centro de decisão política.

O fenômeno metropolitano, pela dimensão e complexidade que assumiu na realidade brasileira, nas últimas décadas, exigiu o encaminhamento de medidas administrativas no sentido de organizar a gestão dessas grandes aglomerações, o que redundou na definição, por lei, de regiões metropolitanas no início dos anos 70.

Os estudos recentes sobre a urbanização no país enfatizam a existência de uma inflexão na tendência à concentração da metrópole. Dentre esses, encontramos alguns que chegam ao limite de indicar a ocorrência de uma involução metropolitana, a partir da constatação, fundamentada em critérios demográficos, de um crescimento populacional maior nas cidades médias (Santos, 1988).

* Este texto constitui uma síntese, priorizando os critérios demográficos, dos primeiros resultados da pesquisa "O processo de urbanização do Rio Grande do Sul no período pós-60, face às mudanças no aspectos técnicos da produção industrial e agrícola", que estão publicados na coletânea "A Economia Gaúcha e os Anos 80 - Uma Trajetória Regional no Contexto da Crise Brasileira" sob o título "O processo de urbanização no Rio Grande do Sul: características recentes", que contou também com a participação das sociólogas Maria Mercedes Rabelo e Elisa Olivia Giacobbo.

** Socióloga da Fundação de Economia e Estatística - RS.

Na verdade, entendemos que essa tendência à desconcentração deve ser relativizada, levando-se em conta dois fatores. O primeiro deles diz respeito ao fato de que a metrópole influencia o crescimento dos núcleos urbanos médios, já que constatamos que estes estão localizados, em grande parte, nas áreas metropolitanas (Spindel, 1974). O segundo fator a ser considerado na análise da desconcentração é a forma como a economia se articula no espaço. Embora observemos uma certa redistribuição da produção industrial com a formação de outros pólos importantes fora do circuito metropolitano, é nele que se concentram as atividades modernas relacionadas com a informática, a comunicação, etc., assim como as instâncias de poder. Verificamos também que a agricultura tecnicamente avançada tem referência em alguns serviços disponíveis somente nas grandes aglomerações urbanas. Sendo assim, o movimento de dispersão tem como contraponto a onipresença da metrópole (Santos, 1988), o que requalifica o seu papel no contexto urbano.

Ao mesmo tempo, os estrangulamentos que se criam pelo congestionamento da metrópole inviabilizam não só a expansão das atuais como também a instalação de novas unidades produtivas, favorecendo a desconcentração. O excessivo adensamento, seja de atividades seja de população, tem como consequência a expansão das capitais para os municípios vizinhos, configurando o fenômeno da metropolização. Hoje, esses adensamentos não se restringem às regiões metropolitanas já consolidadas, surgindo em outras áreas de industrialização mais recente.

Em síntese, no período mais recente, configura-se uma nova feição no perfil de urbanização brasileiro, marcada pela complexificação da rede urbana como decorrência das transformações na estrutura econômica e social¹.

Alguns pesquisadores ressaltam o caráter equilibrado da rede urbana gaúcha, mostrando a existência de um conjunto significativo de cidades médias (Martine et alii, 1988). A formação histórica do estado traz elementos explicativos relevantes para se compreender o processo de urbanização, o qual deu origem a uma ocupação mais dispersa do território em função do desenvolvimento das atividades econômicas relacionadas com a pecuária, no sul, e com a lavoura, no centro e no norte.

Num primeiro momento, a produção do charque para o abastecimento do mercado interno do país provocou grande crescimento da área de Pelotas e Rio Grande, que teve seu ápice nas primeiras décadas do século XIX (Singer, 1968; Pesavento, 1985). Mais tarde, a partir de 1850, foi a região de Porto Alegre e São Leopoldo que experimentou um avanço econômico importante, sustentado na produção agrícola das colônias alemãs - e, posteriormente, das italianas - e nas atividades comerciais. A industrialização, que surgiu através do capital comercial, fortaleceu essa região do estado como pólo de crescimento urbano (Singer, 1968; Pesavento, 1985).

¹ São significativos para discussão do perfil de urbanização brasileiro os estudos de Cano & Pacheco (1989), Faria (1976 e 1983), Gonçalves (1986), Ribeiro (1986 e 1989) e Santos (1988).

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

A investigação acerca do processo de urbanização no Rio Grande do Sul partiu da reconstituição das tendências que marcaram o período posterior a 1950, orientada basicamente pelo exame do fenômeno da concentração populacional. A análise privilegiou a avaliação de indicadores do crescimento e da primazia urbanos, bem como de medidas que refletissem a situação das nossas cidades com relação ao tamanho, especialmente o processo de metropolização.

Não obstante as limitações enfrentadas no decorrer da elaboração deste estudo, que se referiram principalmente à carência de informações atualizadas, foi possível obter-se um panorama expressivo relativamente à dinâmica da urbanização recente do estado, o qual fornece os parâmetros fundamentais para a compreensão do movimento da sociedade no que se refere ao contexto urbano e regional.

A análise do perfil da urbanização gaúcha foi sustentada no material empírico procedente dos levantamentos da Fundação Instituto de Geografia e Estatística (IBGE) - Censos Demográficos e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) -, bem como das estatísticas da Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE) - estimativas e banco de dados.

1. A dinâmica da urbanização no Rio Grande do Sul

Desenhar o perfil de urbanização para as diferentes regiões do país, na década de 80, constitui tarefa particularmente difícil, quando as informações básicas para essa análise, ou seja, as informações censitárias, foram coletadas no início desse período. Entretanto a intensidade das mudanças que estão se processando nas diferentes esferas da realidade brasileira impõe o enfrentamento desse desafio, pois os novos suportes empíricos estarão disponíveis somente em meados da próxima década.

A utilização de uma visão retrospectiva e prospectiva, através de séries históricas e de estimativas dos principais dados demográficos, da mesma forma que o recurso representado pelos indicadores indiretos do crescimento urbano - tais como ligações de luz e água e número de eleitores - permitem a construção de uma abordagem que retrate com razoável fidelidade as principais tendências da urbanização em curso no Rio Grande do Sul.

A dinâmica demográfica do estado, observada a partir das taxas geométricas de crescimento, apresenta-nos um quadro que ressalta a redução no ritmo de incremento populacional. Esse fato pode ser constatado tanto do ponto de vista da população total quanto da população urbana, mesmo que nesta última o decréscimo seja menos intenso.

Na década de 50, o crescimento da população gaúcha foi de 2,72% a.a., tendo alcançado 1,55% a.a. durante os anos 70 (Tabela 1). Já o crescimento urbano, embora tenha se verificado a taxas superiores, também apresentou uma tendência decrescente para o mesmo período (5,57% a.a. e 3,98% a.a. respectivamente). A população rural, que já vinha com um crescimento muito reduzido em função do fenômeno migratório, durante a década de 70 mostrou uma taxa negativa, ou seja, houve uma perda populacional em termos absolutos.

TABELA 1
INDICADORES REPRESENTATIVOS DO PERFIL DE
URBANIZAÇÃO NO RIO GRANDE DO SUL (1950-1980)

ANOS	1950	1960	1970	1980
INDICADORES				
taxa geom.cresc.pop.total(a.a.)	-	2,72	2,04	1,55
taxa geom.cresc.pop.rural(a.a.)	-	0,91	0,36	-2,08
taxa geom.cresc.pop.urb. (a.a.)	-	5,57	3,80	3,98
grau de urbanização	34,14	44,89	53,31	67,55
índice de urbanização	17,69	28,00	37,99	51,34
índice tradic.primazia	14,30	18,28	20,96	24,13
índice primaz./ pop.urb.	41,89	40,73	39,32	35,71
cidade princ./pop.urbana	26,37	25,25	24,48	21,23

Fonte: Censo Demográfico, RS, 1970. RJ, IBGE, 1973.

Sinopse Preliminar do Censo Demográfico, RS, 1960. RJ, IBGE, s.d.

Censo demográfico, RS, 1970. RJ, IBGE, 1973.

Censo Demográfico, RS, 1980. RJ, IBGE, 1984.

Esses resultados são característicos de uma sociedade predominantemente urbana. De fato, o Rio Grande do Sul, a partir de 1970, apresenta um grau de urbanização superior a 50%, atingindo 67,55% em 1980 (Tabela 1). Nesse mesmo ano, o índice de urbanização, que considera os moradores das cidades com mais de 20 000 habitantes, sendo, portanto, um instrumento mais preciso para avaliar o nível de urbanização, alcançou 51,34%.

Após a constatação do crescimento é necessário qualificá-lo, procurando identificar como está estruturado o nosso sistema urbano. Cabe investigar, especialmente, o fenômeno da concentração-desconcentração, o que será realizado através da análise do índice de primazia urbana, dos agrupamentos de cidades por classe de tamanho e do processo de metropolização. Essa questão traz consigo uma certa dificuldade no que se refere à tentativa de definir mais claramente sua conceituação e de encontrar instrumentos de mensuração mais fiéis na tradução do fenômeno concreto.

No entanto entendemos que, para encaminhar a análise da concentração urbana no Rio Grande do Sul, o mais importante é responder à indagação acerca de quantas e quais localidades do nosso sistema urbano estão absorvendo população. Uma primeira aproximação dessa realidade pode ser obtida através da utilização de medidas que dêem conta da primazia urbana.

O índice tradicional, que estabelece uma relação entre a população das cinco maiores cidades e a população total no Rio Grande do Sul, no período 1950-80, apresenta uma tendência de crescimento passando de 14,30% para 24,13% no final do período².

² As cinco maiores cidades do Rio Grande do Sul que constituem a base do cálculo para a primazia urbana, por ordem de grandeza, foram: 1950(Porto Alegre, Pelotas, Rio Grande, Santa Maria, Bagé); 1960(Porto Alegre, pelotas, Canoas, Rio Grande, Santa Maria), 1970(Porto Alegre, Pelotas, Canoas, Santa Maria, Caxias do Sul) e 1980(Porto Alegre, canoas, Caxias do Sul, Pelotas, Santa Maria).

Porém, quando examinamos essa primazia exclusivamente em relação à população urbana, observamos um comportamento diverso, em que o índice cai de 41,89% para 35,71%. Finalmente, ao examinarmos a primazia urbana sob a ótica da importância da cidade principal, constatamos o mesmo movimento decrescente (de 26,37% da população urbana, a cidade de Porto Alegre passa a representar 21,23%) (Tabela 1).

Para alcançar maior precisão na análise dessa problemática, é necessário recorrer a indicadores que levem em conta a totalidade do sistema urbano. A distribuição da população das cidades com mais de 20.000 habitantes, agrupadas por diferentes estratos de tamanho, é uma alternativa para realizar essa abordagem.

O exame dessa distribuição para o Rio Grande do Sul no período 1950-80 revela que a categoria que agrupa as maiores cidades (mais de 200.000 habitantes) mantinha o predomínio em termos de absorção da população em 1950. Naquele ano, ela concentrava 50,90% da população das cidades com mais de 20.000 habitantes, o que, em 1980, caiu para 34,18%. É importante ressaltar que, em 1950, só encontrávamos uma cidade nessa categoria de tamanho - Porto Alegre -, situação que se manteve até 1980, quando o crescimento da cidade de Canoas atingiu esse patamar (Tabela 2).

TABELA 2
NÚMERO DE CIDADES E PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL NA POPULAÇÃO
URBANA NO RIO GRANDE DO SUL EM 1950 E 1980.

Classe de Tamanho (em mil hab.)	1950		1980	
	nº cidades	%	nº cidades	%
200 e mais	1	50,90	2	34,18
50 até 200	2	19,17	20	46,74
20 até 50	7	29,92	22	19,06

Fonte: Censo Demográfico, RS, 1950, RJ, IBGE, 1955.

Censo Demográfico, RS, 1980. RJ, IBGE, 1984.

No outro limite, as cidades pequenas (entre 20.000 e 50.000 habitantes), apesar de terem aumentado em número - de sete para 22 localidades - de 1950 a 1980, apresentam perda de importância relativa no que tange à composição da população urbana (de 29,92% para 19,06%).

Já as cidades médias (entre 50.000 e 200.000 habitantes) cresceram tanto em número quanto em relevância, do ponto de vista de participação na população urbana. Nesse intervalo, havia apenas duas cidades, em 1950, que absorviam 19,17% da população das cidades com mais de 20.000 habitantes, enquanto, em 1980, temos 20 cidades compondo a significativa proporção de 46,74%.

Tais constatações indicam a predominância das cidades de porte médio com relação ao crescimento urbano do estado, o que nos leva a pensar na presença de uma possível desconcentração do sistema urbano gaúcho. Semelhante conclusão extrai Vilmar Faria de sua análise do quadro brasileiro, em que observa “[...] que o processo de desenvolvimento dos últimos 30 anos não contribuiu para maior concentração da população urbana no Brasil, pelo menos à luz dos parâmetros de avaliação disponíveis” (Faria, 1983, p.138).

A análise da metropolização vem acrescentar elementos fundamentais para a avaliação das características do sistema urbano, pois permite incorporar a dimensão territorial, ou seja, após as conclusões com respeito ao tamanho das cidades que apresentaram maior crescimento, é importante verificar se este contemplou alguma região em especial.

A Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) constitui-se a maior concentração urbana do estado, absorvendo 38,60% da população urbana em 1980. No decorrer do período em estudo, houve um avanço significativo da importância dessa região até 1970, quando verificamos um estancamento dessa tendência, de 31,06% em 1950 atingiu 38,76% em 1970, mantendo a cifra em 38,60% para 1980 (Tabela 3).

TABELA 3
PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DA POPULAÇÃO URBANA DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE E DAS REGIÕES DE CAXIAS DO SUL E DE PELOTAS EM RELAÇÃO À POPULAÇÃO URBANA DO RIO GRANDE DO SUL (1950-1980)

ANO	RMPA	Reg.Caxias Sul	Reg.Pelotas
1950	31,06	3,76	5,76
1960	34,16	4,17	5,30
1970	38,76	4,64	4,36
1980	38,60	5,54	3,90

Fonte: Censo Demográfico, RS, 1950. RJ, IBGE, 1955.
Sinopse Preliminar Censo Demográfico, RS, 1960. RJ, IBGE, s.d.
Censo Demográfico, RS, 1970. RJ, IBGE, 1973.
Censo Demográfico, RS, 1980. RJ, IBGE, 1984.

Esse movimento da RMPA, quando comparado com os das maiores regiões metropolitanas do país, se repete nas regiões de São Paulo e Belo Horizonte. A leitura do comportamento dos municípios que integram a RMPA mostra-nos que Porto Alegre é responsável por grande parte do contingente populacional aí estabelecido, embora venha mostrando queda sistemática na sua participação, como se pode observar na Tabela 1, através do comportamento da cidade principal. Outros municípios, como Alvorada, Cachoeirinha e Campo Bom, Gravataí, Guaíba e Sapiranga, por exemplo, apresentam crescimento substancialmente maior (Tabela 4). Cabe ressaltar a situação de Canoas, que não mostrou um incremento tão intenso, ocupando,

não obstante, o segundo lugar em dimensão populacional, tendo ultrapassado o patamar de 200.000 habitantes em 1980.

TABELA 4
CRESCIMENTO PERCENTUAL DA POPULAÇÃO URBANA DOS MUNICÍPIOS
DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE (1970-1980)

MUNICÍPIOS	Cresc. %	MUNICÍPIOS	Cresc. %
Alvorada	129,26	Guaíba	120,13
Cachoeirinha	109,50	Novo Hamburgo	63,96
Campo Bom	117,79	Porto Alegre	28,18
Canoas	44,13	São Leopoldo	50,61
Estância Velha	68,27	Sapiranga	171,50
Esteio	52,64	Sapucaia Sul	91,63
Gravataí	122,48	Viamão	833,05*

Fonte: Censo Demográfico, RS, 1970, RJ, IBGE, 1973.

Censo Demográfico, RS, 1980, RJ, IBGE, 1984.

** O excessivo crescimento urbano apresentado por Viamão deve-se a mudanças ocorridas no traçado do perímetro urbano.*

Além da RMPA podemos observar a presença de outros pólos regionais que concentram população. Entre eles destacamos Pelotas (Capão do Leão) que, apesar da gradativa perda de participação na população urbana gaúcha, ainda se mantém como centro urbano de porte significativo e Caxias do Sul (Bento Gonçalves, Farroupilha, Carlos Barbosa, São Marcos, Garibaldi e Flores da Cunha) que se sobressai pelo crescimento. Não obstante a diferença observada em termos de dimensão populacional, esse crescimento torna-se importante comparativamente à situação da RMPA, que apresentou um estancamento na década de 70 (Tabela 3).

É importante mencionar que a segunda maior aglomeração urbana do estado, representada pela região polarizada por Caxias do Sul, forma um eixo com a RMPA, concentrando o crescimento urbano na região nordeste do estado.

A análise do perfil da urbanização do Estado do Rio Grande Sul, traçado através do exame das tendências observadas no período histórico mais recente, enfocando especialmente o fenômeno da concentração-desconcentração, apontou para a existência de um sistema urbano concentrado na RMPA. Entretanto, na perspectiva do crescimento urbano, o pólo de maior relevância é o de Caxias do Sul. Ao mesmo tempo, verificamos que o incremento da RMPA vem sendo impulsionado pelas cidades médias que a compõem e não pela expansão de Porto Alegre.

Para o exame dos anos 80, objetivo principal deste estudo, foi necessária a utilização de recursos empíricos, no sentido de suprir as lacunas que os levantamentos demográficos

oficiais impõem em termos da atualidade das informações. Nessa perspectiva, constituíram-se instrumentos básicos da análise as estimativas populacionais da FEE e algumas informações representativas do crescimento urbano.

A análise das estimativas populacionais aponta para a ocorrência de um movimento de desaceleração do crescimento da população urbana que era de 3,98% a.a. na década de 70 cai para 1,77% a.a. entre 1981 e 1987. A redução do crescimento constatada refere-se especificamente à área urbana, já que a taxa de crescimento da população total é bastante próxima daquela observada para a década anterior, 1,55% a.a. e 1,43% a.a., respectivamente, para 1970-80 e 1981-87 (ver Tabela 1 e 5).

TABELA 5
INDICADORES REPRESENTATIVOS DO PERFIL DA
URBANIZAÇÃO NO RIO GRANDE DO SUL EM 1981 E 1987

INDICADORES	ANOS	
	1981	1987
taxa geom.cresc.pop.total(a.a.)	-	(81/87) 1,43
taxa geom.cresc.pop.urbana(a.a.)	-	(81/87) 1,77
grau de urbanização	67,79	69,16
índice de urbanização	53,18	55,72

Fonte dos dados brutos: JARDIM, Maria de Lourdes. Revisão das séries de previsões populacionais, 1970-1995. FEE, mimeo.

Esse movimento é confirmado pelo cálculo do grau de urbanização que também mostra uma queda no ritmo da expansão urbana. Observamos uma diferença expressiva nesse indicador, ao compararmos a década de 70, quando houve crescimento de 14,24 pontos percentuais, com o período 1981-87, que experimentou acréscimo de somente 1,37 (Tabelas 1 e 5).

O índice de urbanização resultante da utilização das estimativas indica, da mesma forma, um relativo estancamento no ritmo da urbanização. Essa medida, que dimensiona a população dos municípios com mais de 20.000, cresceu somente 2,54 pontos percentuais no mesmo período, diferentemente dos anos 70, quando havia experimentado um acréscimo significativo de 13,35 pontos (Tabelas 1 e 5).

Após termos redimensionado as tendências gerais do crescimento urbano no estado para a década, é importante que a investigação avance no sentido de responder às questões que dizem respeito à forma assumida por esse crescimento.

Uma primeira abordagem dessa temática constitui-se no exame da distribuição da população urbana dos municípios com mais de 20.000 habitantes por classe de tamanho (Tabela 6).

TABELA 6
NÚMERO DE MUNICÍPIOS E PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL
DA POPULAÇÃO URBANA EM MUNICÍPIOS COM
20 MIL E MAIS HABITANTES POR CLASSE DE TAMANHO EM 1981 E 1987

CLASSE DE TAMANHO (EM MIL HABITANTES)	Nº MUNICÍPIO	%	Nº MUNICÍPIO	%
200 e mais	3	37,33	4	41,61
50 até 200	21	44,71	22	42,47
20 até 50	22	17,96	22	19,52

Fonte dos dados brutos: JARDIM, Maria de Lourdes. Revisão das séries de previsões populacionais, 1970-1995. FEE, mimeo.

Com base nas estimativas, a Tabela 6 mostra um crescimento, entre os anos de 1981 e 1987, dos municípios com mais de 200.000 habitantes, cuja participação na população urbana aumentou de 37,33% para 41,61%. Os municípios com população urbana entre 20.000 e 50.000 habitantes também tiveram sua participação expandida, porém em menor proporção. Essas constatações representam uma alteração na tendência que caracterizou a década de 70, ou seja, de crescimento das cidades médias.

Com a finalidade de alcançar maior segurança relativamente a esta informação, organizamos esse mesmo tipo de tabela com base nos levantamentos de ligações de água e consumidores residenciais de energia elétrica. Esses dados têm como referência a unidade residencial, o que nos permitiu chegar a uma aproximação da população através da utilização da média de moradores por domicílio extraída do Censo Demográfico de 1980, que é de 4,2.

Esse exercício de conferência trouxe os mesmos resultados apontados pelas estimativas, ou seja, entre 1981 e 1987 foram as cidades com mais de 200.000 habitantes que se sobressaíram no contexto da urbanização gaúcha (Tabela 7).

TABELA 7
PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DA POPULAÇÃO CONSUMIDORA
DE ENERGIA ELÉTRICA E DE ÁGUA, NO RS, EM MUNICÍPIOS COM 20 MIL
E MAIS HABITANTES POR CLASSE DE TAMANHO, EM 1981 E 1987

CLASSE TAMANHO (EM MIL HABITANTES)	1981		1987	
	LUZ	ÁGUA	LUZ	ÁGUA
200 e mais	34,60	43,04	38,75	46,37
50 até 200	44,28	40,82	43,66	36,50
20 até 50	21,11	16,14	38,75	17,13

Fonte dos dados brutos: CEEE, CORSAN e DMAE.

A análise da metropolização, enquanto dimensão territorial da questão da concentração urbana, foi desenvolvida num primeiro momento através das estimativas, sendo complementada pelo uso de diferentes recursos.

As previsões populacionais demonstram um crescimento da participação da RMPA de Porto Alegre no quadro urbano do RS para os anos 80, contrariando novamente o movimento delineado na década de 70, que era de estancamento. Já o comportamento da Cidade de Porto Alegre confirma-se através dos dados estimados, que explicitam uma paralisação do seu crescimento comparativamente ao de outras áreas no estado (Tabela 8).

TABELA 8
PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DA POPULAÇÃO URBANA DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE, DAS REGIÕES DE CAXIAS E DE PELOTAS, E DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE, EM RELAÇÃO À POPULAÇÃO URBANA DO RS, EM 1981 E 1987

REGIÕES	1981	1987
RMPA	41,34	43,51
Região de Caxias	5,60	5,91
Região de Pelotas	3,88	3,74
Porto Alegre	21,28	21,49

Fonte dos dados brutos: JARDIM, Maria de Lourdes. Revisão das séries de previsão populacionais, 1970-1995. FEE, mimeo.

Recorrendo novamente às informações obtidas a partir dos levantamentos relativos à água e à luz, deparamo-nos com um resultado inesperado, pois revelavam uma pequena queda importância da RMPA (Tabela 9).

TABELA 9
PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DA POPULAÇÃO CONSUMIDORA DE ENERGIA ELÉTRICA E DE ÁGUA DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE E DAS REGIÕES DE CAXIAS E DE PELOTAS, EM RELAÇÃO À POPULAÇÃO URBANA DO RS, EM 1981 E 1987

REGIÕES	1981		1987	
	LUZ	ÁGUA	LUZ	ÁGUA
RMPA	43,66	42,42	42,38	42,64
Caxias	5,69	5,47	5,71	5,53
Pelotas	4,21	3,95	4,32	4,07

Fonte dos dados brutos: CEEE, CORSAN e DMAE.

Embora a relação existente entre a população urbana e consumidores de água e luz seja reconhecidamente estreita, o resultado contrário a nossa expectativa motivou a busca de novos elementos empíricos. Sendo assim, para extrair conclusões mais seguras sobre a realidade, recorreremos às estatísticas eleitorais e às informações da PNAD. A análise da participação percentual dos eleitores da RMPA em relação ao total de eleitores do RS em 1982 (28,81%) e em 1987 (31,13%) veio confirmar o crescimento da RMPA. Por outro lado, esse crescimento pode também ser avaliado através do cálculo da participação percentual da população da RMPA em relação ao total da população urbana do RS, quais sejam 43,87% em 1981 e 45,78% em 1987. Da mesma forma, o percentual da população ocupada na RMPA em relação à PEA do RS em 1981 e 1987 representou um aumento de 27,28% para 29,72%. Logo, ambas as fontes confirmam o crescimento da RMPA verificado através das estimativas oficiais da FEE. Na verdade, o decréscimo da importância da região, sugerido pelos dados do consumo de água e luz, provavelmente esteja relacionado com a existência de uma defasagem entre o incremento populacional e a prestação desses serviços, revelando uma carência no atendimento das necessidades da população.

O exame da concentração urbana no período 1970-80 não só evidenciou um estancamento do crescimento da RMPA, como apontou uma perspectiva de avanço da importância da região de Caxias do Sul. Porém os dados utilizados para o estudo dos anos mais recentes não confirmam essas tendências, colocando novamente a RMPA no centro da problemática urbana do estado. Sob a perspectiva do crescimento urbano, visto através das taxas geométricas calculadas com base nas estimativas populacionais da FEE, entre 1980 e 1987, vê-se reafirmado o papel relevante RMPA.

Os traços marcadamente concentradores da urbanização ganham destaque quando observamos que as maiores taxas correspondem aos municípios da RMPA. Com exceção de Porto Alegre e Canoas, que apresentam índices menos elevados (1,95% a.a. e 2,46% a.a. respectivamente), os demais municípios variam de 4,39% a.a. a 3,55% a.a., quando a taxa média do Rio Grande do Sul foi de 1,77% a.a. nesse período (Tabela 10).

É interessante o fato de que as maiores cidades da RMPA, no caso Porto Alegre e Canoas, já não vêm crescendo de modo tão intenso como seu entorno, que inclusive se amplia com o inchamento que vêm expressando alguns municípios vizinhos, tais como Barra do Ribeiro, Portão e Dois Irmãos. A observação das taxas de crescimento remete ainda à existência de outros pólos de adensamento urbano. Constatamos que os municípios que apresentaram crescimento populacional superior ao do estado em seu conjunto são integrantes ou sua localização é próxima à de outros aglomerados que se salientam no contexto urbano do estado.

TABELA 10
MUNICÍPIOS COM TAXA DE CRESCIMENTO DA
POPULAÇÃO URBANA SUPERIOR À MÉDIA DO RS (1980-1987)

MUNICÍPIO	TX.GEOM. (% a.a.)	MUNICÍPIOS	TX.GEOM. (% a.a.)
Barra Ribeiro	5,00	Pejuçara	2,44
Portão	4,43	Palmares Sul	2,28
Gravatá	4,39	Passo Fundo	2,27
Guaíba	4,20	Feliz	2,25
Sapiranga	4,05	Tapera	2,25
Estância Velha	3,82	Nova Petrópolis	2,23
Viamão	3,78	Ijuí	2,14
Campo Bom	3,69	Panambi	2,14
São Leopoldo	3,66	Não-me-Toque	2,12
Esteio	3,58	Ivoti	2,11
Cachoeirinha	3,56	São Sebast.Caf	2,03
Sapucaia Sul	3,55	Bom Princípio	2,01
Alvorada	3,55	Parobé	2,01
Caxias Sul	3,13	Montenegro	1,97
Torres	3,13	Porto Alegre	1,95
Novo Hamburgo	3,05	Dois Irmãos	1,92
Ajuricaba	2,62	Três Coroas	1,91
Condor	2,59	Rio Grande	1,90
Chiapeta	2,56	Gramado	1,87
Osório	2,53	Igrejinha	1,87
Capão da Canoa	2,53	Taquara	1,84
Canoas	2,46	Bento Gonçalves	1,81
		São Marcos	1,79

Tx. geom. cresc. (a.a.) RS - 1,77

Fonte dos dados brutos: JARDIM, op.cit.

Tendo em vista os resultados que alcançamos no exame da realidade gaúcha, com base na análise do comportamento da RMPA, assim como das demais regiões que conformam adensamentos urbanos, podemos salientar, como característica marcante no processo de urbanização, a questão do crescimento concentrado. Essa forma de crescimento significa que a urbanização não ocorre de modo disperso pelo território, mas que o avanço desse processo privilegia áreas onde já se observa algum desenvolvimento.

Uma questão instigante que emergiu da observação do fenômeno urbano na realidade brasileira da década de 80 foi a ocorrência do esfacelamento das instituições públicas relacionadas

com o provimento das condições de vida na cidade, ao mesmo tempo em que eram definidas, na Constituição de 1988, normas básicas para a consolidação de uma política urbana. A partir desse momento, os municípios, os estados e o governo federal tentam se municiar de instrumentos para implementação do que podemos chamar de uma reforma urbana, que envolverá uma nova articulação das diferentes instâncias de intervenção na realidade. É nesse sentido que os elementos constitutivos do perfil de urbanização do RS traçado por este trabalho são importantes, pois vêm fornecer embasamento para alcançarmos uma compreensão mais ampla acerca das perspectivas de manifestação do urbano no território.

Sendo assim, podemos constatar que a problemática urbana do estado tem ainda na RMPA seu ponto crucial, pois, conforme foi observado, esta concentra grande parcela da população urbana e das atividades econômicas de grande porte, traduzindo de modo mais agudo as contradições intrínsecas ao modelo de desenvolvimento em curso. No entanto, no painel construído, aparecem outros pólos de adensamento urbano que, por sua dimensão e/ou pela tendência de expansão que demonstram, assumem relevância na configuração urbana do RS.

Cabe, num primeiro momento, mencionar a região de Pelotas, que historicamente desempenhou um papel importante no processo de industrialização, como sede da produção do charque, e que vem se mantendo com um peso significativo na economia gaúcha. Já do ponto de vista da sua participação na população urbana do estado, essa área tem sofrido pequenas perdas.

O aglomerado polarizado por Caxias do Sul, que constitui a segunda concentração urbana do Rio Grande do Sul, vem experimentando, nas últimas décadas, considerável incremento populacional e econômico sustentado na produção industrial. Afora o aspecto do desenvolvimento dessa região, ressalta o fato de que sua expansão conflui geograficamente com a da RMPA, formando um eixo que prenuncia a constituição de uma nova mancha industrial no país, somando-se à já chamada megalópole brasileira que inicia em São Paulo e chega ao Rio de Janeiro; àquela formada por Belo Horizonte e a zona metalúrgica e à mancha representada pela união de Joinville e Blumenau.

Finalmente, este estudo aponta um perfil de urbanização que apresenta uma complexidade do ponto de vista de sua estruturação que remete para a importância que assume essa diferenciação manifestada na dimensão interurbana, pois ela se expressa também no contexto interno das cidades, especialmente no que se refere às condições de vida.

Referências Bibliográficas

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO RIO GRANDE DO SUL 1981/87 (1982/88). Porto Alegre, FEE.

CANO, Wilson (1988). Questão regional e urbanização no desenvolvimento econômico brasileiro pós 1930. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 6, Olinda. *Anais...* Olinda, ABEP. p.67-100.

- CANO, Wilson & PACHECO, Carlos Américo (1989). O processo de urbanização do Estado de São Paulo e suas implicações sobre a dinâmica demográfica regional. In: ENCONTRO NACIONAL 3., Águas de São Pedro. Águas de São Pedro, ANPUR. (mimeo).
- CENSO DEMOGRÁFICO 1950: Rio Grande do Sul (1955). Rio de Janeiro, IBGE.
- CENSO DEMOGRÁFICO 1970: Rio Grande do Sul (1973). Rio de Janeiro, IBGE.
- CENSO DEMOGRÁFICO 1980: Rio Grande do Sul (1984). Rio de Janeiro, IBGE.
- FARIA, Vilmar (1983). Desenvolvimento, urbanização e mudanças na estrutura do emprego: a experiência brasileira dos últimos trinta anos. In: SORJ, Bernardo & ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. *Sociedade e política no Brasil pós 64*. São Paulo, Brasiliense.p.118-63.
- _____. (1976). O sistema urbano brasileiro: um resumo das características e tendências. Estudos *CEBRAP*, São Paulo, Brasiliense, (18):91-115, out./dez.
- GONÇALVES, Maria Flora (1986). Processo de urbanização no Brasil: delimitação de um campo de pesquisa. In: ENCONTRO ANUAL, 10, Campos de Jordão. Campos de Jordão, ANPOCS. (mimeo).
- GONÇALVES, Maria Flora & SEMEGHINI, Ulysses Cidade (1988). Maturação do urbano paulista: generalização de um perfil cruel de urbanização capitalista. In: ENCONTRO DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 6, Olinda. *Anais...Olinda*, ABEP. p.273-306.
- JARDIM, Maria de Lourdes (1989). Revisão das séries de previsões populacionais 1970-1995. Porto Alegre, FEE. (mimeo).
- MARTINE, George et alii (1988). A urbanização no Brasil: retrospectiva, componentes e perspectivas. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 6, Olinda. *Anais...Olinda*, ABEP.p.19-66.
- MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL, DADOS SÓCIO-ECONÔMICOS 1985-87 (1989). Porto Alegre, FEE.
- PESAVENTO, Sandra Jatahy (1985). *História da indústria sulriograndense*. Guaíba, RIOCELL. 123p.
- PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS 1981 (1983). Rio de Janeiro, IBGE.
- PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS 1981: Regiões Metropolitanas (1983). Rio de Janeiro, IBGE.
- PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS 1987: Regiões Metropolitanas (1988). Rio de Janeiro, IBGE.
- PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS 1987: Rio Grande do Sul (1988). Rio de Janeiro, IBGE.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres (1986). O fato metropolitano: espaço e sociedade. In: SOUZA, Maria Adélia A. & SANTOS, Milton, org. *A construção do espaço*. São Paulo, Nobel.

p.51-60.

- _____. (1989). Macro-urbanização: periodização e recorte especial. In: ENCONTRO NACIONAL, 3, Águas de São Pedro. Águas de São Pedro, ANPUR. (mimeo).
- SANTOS, Milton (1979). *Espaço e sociedade: ensaios*. Petrópolis, Vozes. 156p.
- _____. (1985). *Espaço e método*. São Paulo, Nobel. 90p.
- _____. (1988). O meio técnico-científico e a urbanização no Brasil. *Espaço e Debates*. São Paulo, Parma, (25):58-62.
- SINGER, Paul (1968). *Desenvolvimento econômico e evolução urbana*. São Paulo, Nacional. p.141-98.
- SINOPSE DO CENSO DEMOGRÁFICO 1960: Brasil (s.d.). Rio de Janeiro, IBGE.
- SINOPSE PRELIMINAR DO CENSO DEMOGRÁFICO 1960: Rio Grande do Sul (s.d.). Rio de Janeiro, IBGE.
- SPINDEL, Chejwa R. (1974). Metropolização, urbanização e recursos humanos. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ESTUDOS POPULACIONAIS, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.(mimeo).

URBANIZAÇÃO E MIGRAÇÃO: CONFIGURAÇÃO E CARACTERÍSTICAS DA REDE URBANA NO ESTADO DE SÃO PAULO *

Lúcia M.M. Bógus**

Rosana Baeninger***

A concentração populacional nas áreas urbanas de médio e grande porte que vem ocorrendo no Estado de São Paulo, ao longo das últimas décadas, resulta de processos sociais múltiplos que envolvem, além das possibilidades oferecidas por essas cidades - de acesso ao mercado de trabalho, à educação, à saúde, ao lazer, entre outras vislumbradas -, a liberação de expressivos contingentes provenientes das áreas rurais. Considerando-se as regiões de governo, em seu conjunto, a migração entre as áreas urbanas surge como fenômeno importante, superando o volume dos fluxos de origem rural, que ainda predominam em outras áreas brasileiras onde o processo de urbanização é menos acentuado e onde o estoque da população rural apresenta volumes mais elevados.

Nesse movimento entre as áreas urbanas das regiões de governo do estado, o volume migratório mais expressivo parte da região metropolitana, ilustrando a magnitude assumida pelo processo de desconcentração das atividades econômicas em direção ao interior, configurando a formação de importantes pólos urbanos regionais e refletindo profundas mudanças na estrutura produtiva do estado. Esse movimento de desconcentração é a resposta a um processo onde atuam forças de dupla direção: de um lado, forças endógenas que possibilitam a redinamização de certas áreas do interior (a partir da aplicação de capitais nacional e internacional) e, de outro lado, forças que atuam a partir da RMSP "liberando" atividades econômicas - sobretudo industriais - para áreas com potencial de recepção no interior.

O conjunto de forças econômicas que atua a partir do próprio interior supõe a preexistência de uma rede urbana e de uma infra-estrutura, montadas à época do café, que possibilitaram a emergência de importantes pólos em regiões onde foram realizados vultosos investimentos de capital como parte de políticas de desenvolvimento agro-industrial (Próálcool, cítricos, soja) ou de implantação de setores industriais de ponta (pólos petroquímicos, indústrias de base). Em ambos os casos, o efeito nos diferentes setores e ramos da economia induziu o surgimento de um terciário moderno, de um secundário diversificado e de um setor primário altamente tecnificado.

Nesse contexto de dinamismo crescente, a RMSP perde, gradualmente, seu papel de único pólo econômico e de atração populacional no estado e passa a dividi-lo com outras áreas cujo potencial de atração e retenção de força de trabalho e de capitais vem se mostrando

* Este texto foi elaborado a partir da pesquisa "Migração no Interior do Estado de São Paulo", DAEP - FSEADE/NEPO - UNICAMP, financiada pelo CNPq e FINEP.

** Socióloga, professora do Departamento de Sociologia PUC-SP e consultora da Diretoria Adjunta de Estudos Populacionais da FSEADE.

*** Socióloga pesquisadora do Núcleo de Estudos de População da Universidade Estadual de Campinas e consultora da Diretoria Adjunta de Estudos Populacionais da FSEADE.

cada vez maior. Assim, se no período 1940-70 o interior sempre apresentou taxas de crescimento populacional inferiores às da região metropolitana, a partir da década de 70 tem apontado para um reversão desse comportamento devido ao surgimento de áreas com importante concentração de atividades industriais e desenvolvimento agrícola, elevado grau de urbanização e capacidade de polarizar o desenvolvimento regional.

De fato, partindo-se das trocas migratórias inter-regionais na década de 70, pode-se verificar a existência de regiões que concentraram volumes migratórios significativos indicando um potencial de atração e retenção de população em atividades econômicas locais. Os principais pólos detectados¹, nos anos 70, foram as regiões de governo de Campinas, Sorocaba, São José dos Campos, Ribeirão Preto e Bauru, particularmente os municípios-sede dessas regiões.

O acelerado ritmo de crescimento verificado no interior paulista concentrou-se, na verdade, nessas áreas de maior desenvolvimento econômico, onde os setores secundário e/ou terciário desempenham papel importante tanto no processo de retenção populacional como na oferta de condições de vida superiores às da região metropolitana.

É indiscutível que nesses pólos regionais que se formaram no interior também se delineia uma heterogeneidade do espaço no que se refere às desigualdades sociais, configurando-se a especialização de funções em determinadas áreas, que tendem a se aglutinar diferencialmente no conjunto das regiões do Estado.

O acelerado ritmo de crescimento observado para o interior, como um todo, concentrou-se, na verdade, nessas áreas - polarizadoras de crescimento econômico e de população. Já as regiões de governo menos favorecidas pela concentração industrial ou pela presença de incentivos governamentais muitas vezes tiveram dificuldades de reter sua população e, não raro, terminaram por expulsá-la. Mas, de um modo geral, a década de 70 foi marcada por uma explosão no crescimento da população urbana, já que todas as regiões de governo apresentaram taxas de crescimento positivas. Nesse crescimento as migrações desempenharam papel preponderante.

1. Dinâmica das cidades paulistas

Tem-se observado no Brasil, desde os anos 40, um aumento significativo na participação da população urbana no total populacional. Nesse processo, o Estado de São Paulo assumiu posição de vanguarda apresentando, em 1980, 80% de sua população vivendo nas áreas urbanas contra 67,7% para o total do país. De fato, a diminuição da população rural, em valores absolutos, ocorreu em São Paulo dez anos antes que o mesmo fenômeno se verificasse para o conjunto das áreas rurais brasileiras, tendo sido detectada já no Censo Demográfico de 1970.

¹Para a identificação dos pólos regionais de atração populacional do interior paulista adotou-se como critério as trocas migratórias numericamente mais significativas estabelecidas entre regiões circunvizinhas ou próximas.

Tal como o restante do país, o processo de urbanização no estado não atingiu todas as regiões de forma homogênea. Os contrastes sócio-econômicos prevaletentes no território paulista se refletem no âmbito da urbanização. Verifica-se, assim, que a disparidade entre o número de cidades e suas dimensões é fato marcante do espaço urbano. Existe em São Paulo um grande número de cidades de pequeno porte (com até 20 mil habitantes) que embora desempenhem papel importante no contexto da urbanização alocam pequena parcela da população. É, no entanto, nas cidades de médio e grande porte, que são em menor número, onde se concentra a maior parte desse contingente populacional paulista.

As tendências atuais da urbanização apontam para modificações na redistribuição espacial da população residente nas cidades do estado. Considerando-se o período de 1960 a 1980, segundo as classes de tamanho, as cidades² podem ser agrupadas em:

- Cidades de Pequeno Porte (localidades urbanas com até 20 mil habitantes).
- Cidades de Porte Intermediário (localidades urbanas de 20.001 a 100.000 habitantes).
- Cidades de Porte Médio (localidades urbanas de 100.001 a 500.000 habitantes).
- Cidades de Grande Porte (localidades urbanas de mais de 500.000 habitantes).

A análise da distribuição populacional nas cidades paulistas, através das Tabelas 1 e 2 indicam a evolução da população e do número de cidades segundo categorias dimensionais no período 1960-1980.

Em 1960, o estado possuía 505 cidades. A predominância era das cidades de pequeno porte, que respondiam por 89,9% do total das cidades do estado em 1960 e 84,2% em 1970. Ressalte-se que, embora em termos absolutos tenha se registrado um aumento no número de cidades pequenas no período 1960/70 (de 454 para 481), ocorreu uma diminuição relativa da participação da população nestas cidades, passando de 24% em 1960 para 15,7% em 1970 (Gráfico 1). Este fenômeno também foi constatado quando consideraram-se as cidades de porte intermediário que, em termos do número de cidades, elevaram sua participação de 8,7% em 1960 para 12,6% em 1970 (Gráfico 2) e, em termos de população, reduziram sua participação de 23,3% em 1960 para 20,2% em 1970.

A análise da distribuição populacional nas cidades de porte médio na década 1960/70 apontou para uma alteração substancial. De fato, as cidades de porte médio, que abrigavam em 1960 52,7% da população residente nas cidades paulistas, reduziram em percentual para 22,9% em 1970. Note-se, porém, que essa mudança não se deu em função da diminuição do número

²Utilizou-se a definição adotada pelo Censo Demográfico, considerando-se como "cidade" o núcleo que se estabelece como sede político-administrativa do município. Sendo assim, qualquer localidade urbana é tida como cidade desde que seja o ponto central da administração municipal, mesmo que não exerça funções tipicamente urbanas e não apresente montante populacional significativo. Esta definição, no entanto, não é suscetível de um conceito unívoco, havendo pesquisadores, como Martine et alii (1989), que definem como cidades as localidades urbanas que atingem o limite mínimo de 20 mil habitantes num determinado censo; outros como Faria (1984) definem cidades como sendo as sedes dos municípios com mais de 20 mil habitantes.

de cidades de porte médio nesta década, pelo contrário, elas aumentaram de 7 para 17 de 1960 para 1970. O que justificou esta alteração, na verdade, foi o surgimento de uma cidade no Estado de São Paulo na categoria dimensional de 500 mil e mais habitantes - a cidade de São Paulo -, que passou a responder sozinha por 41,1% da população residente nas cidades paulistas no ano de 1970.

Considerando-se o período 1970/80 observa-se que não se registrou alteração em termos do número de cidades, porém a distribuição percentual das cidades segundo as categorias dimensionais apontou para algumas modificações. Dentre estas, a mais pronunciada ocorreu no grupo de cidades de pequeno porte: estas que, em 1970, respondiam por 84,2% das cidades paulistas, reduziram esse percentual para 77,2% em 1980, o que correspondeu a uma diminuição em números absolutos de 40 cidades de pequeno porte neste período - de 481 para 441. Por sua vez, registrou-se uma elevação no número de cidades em todas as classes de tamanho no período 1970/80. As cidades intermediárias passaram de 72 para 98; as médias de 17 para 29 e, juntamente com São Paulo, as cidades de Campinas e Santo André passaram a fazer parte de cidades de grande porte em 1980.

Em termos da distribuição populacional nas cidades verifica-se que, em 1980, as cidades grandes, que eram em número reduzido³ continuaram a alocar parcela expressiva da população residente nas cidades paulistas, 42,7% em 1980. Seguem-se as cidades de porte médio onde se concentrava, nesse mesmo ano, 27% da população; as cidades médias com 19% e as pequenas com 11,3%. Observa-se assim que as cidades médias e grandes (32 localidades) alocavam, em 1980, 69,7% da população residente nas cidades paulistas (mais de 15 milhões de habitantes), ficando os 30,3% da população distribuído nas cidades de porte pequeno e intermediário que representam 539 localidades. Assim, a tendência é de que cada vez mais a população paulista se concentre em um número reduzido de localidades urbanas de grande e médio porte.

Ainda que em todas as regiões de governo do Estado de São Paulo a tendência aponte para um decréscimo relativo da população residindo em cidades pequenas, a distribuição populacional segundo classes de tamanho de cidades apresenta algumas diversidades regionais que refletem a própria estrutura econômica e da rede urbana das regiões e merecem ser apontadas. A maioria das cidades com até 20.000 habitantes localiza-se na porção oeste do estado (nas regiões de Presidente Prudente, Araçatuba, Andradina, Adamantina, Fernandópolis, Jales e Votuporanga). Tratam-se de regiões ainda expulsoras de contingentes populacionais, devido ao caráter pouco dinâmico de sua economia voltada, principalmente, às atividades agropecuárias, com a existência de grandes áreas destinadas a pastagens, não favorecendo, portanto, a retenção de população.

2. Configuração dos pólos regionais e de eixos de expansão econômica

O conjunto de transformações observadas para o estado como um todo e, particularmente, para o interior no que diz respeito às atividades econômicas e aos processos de urbanização e redistribuição populacional foram fundamentais para o surgimento das condicionantes que possibilitaram o ressurgimento de alguns pólos econômicos regionais e o surgimento ou consolidação de outros.

TABELA 1
ESTADO DE SÃO PAULO
DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO NÚMERO
DE CIDADES SEGUNDO CLASSES DE TAMANHO
1960/1980

ANO	CATEGORIA DE CIDADES				
	Até 20.000 hab.	20.001 a 100.000 hab.	100.001 a 500.000 hab.	+500.000 hab.	Total
1960	454 (89,9%)	44 (8,7%)	7 (1,4%)	-	505 (100%)
1970	481 (84,2%)	72 (12,6%)	17 (3,0%)	1 (0,2%)	571 (100%)
1980	441 (77,2%)	98 (17,2%)	29 (5,1%)	3 (0,5%)	571 (100%)

Fonte: IBGE. Censo Demográfico do Estado de São Paulo de 1960, 1970 e 1980.

TABELA 2
ESTADO DE SÃO PAULO
DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA POPULAÇÃO
SEGUNDO CLASSES DE TAMANHO DE CIDADES
1960/1980

ANO	CATEGORIA DE CIDADES				
	Até 20.000 hab.	20.001 a 100.000 hab.	100.001 a 500.000 hab.	+500.000 hab.	Total
1960	1.956.534 (24,0%)	1.898.730 (23,3%)	4.296.368 (52,7%)	-	8.151.632 (100%)
1970	2.246.107 (15,7%)	2.886.491 (20,2%)	3.270.785 (22,9%)	5.872.856 (41,1%)	14.276.239 (100%)
1980	2.497.910 (11,2%)	4.223.657 (19,0%)	5.992.941 (27,0%)	9.481.870 (42,7%)	22.196.378 (100%)

Fonte: IBGE. Censo Demográfico do Estado de São Paulo de 1960, 1970 e 1980.

Assim, no contexto dos grupos de regiões mencionados salienta-se o papel desempenhado por regiões como a de Campinas, São José dos Campos, Sorocaba, São José do Rio Preto e Bauru. Nessas regiões é cada vez maior o grau de influência do município-sede e, particularmente, de sua área urbana, configurando-se um conglomerado de municípios vizinhos cujas funções se transformam a partir das especificidades da dinâmica regional. Nos anos 80 essa influência dos pólos acaba por atravessar os limites das respectivas regiões atingindo regiões vizinhas, com influências na configuração de uma rede urbana concentrada-desconcentrada (Bógus & Baeninger, 1989), conduzindo à formação de um continuum de municípios cuja interligação de funções depende menos do tamanho populacional do que das demandas geradas pelas novas modalidades de divisão do trabalho presentes no interior, onde os pólos desempenham papel indutor fundamental.

Neste sentido, as transformações verificadas nas áreas mais dinâmicas para onde foram canalizados os investimentos do capital agrícola, num primeiro momento, e industrial, num momento posterior, têm efeito multiplicador, que se manifesta não só na diversificação das atividades econômicas no interior de cada pólo e das áreas circunvizinhas, mas que configura uma rede urbana transformada cujos papéis são ditados pelas exigências de uma nova dinâmica regional.

Observa-se nesse processo a formação de eixos de expansão urbana e econômica onde se configuram novas características no processo de redistribuição populacional. Assim, partindo do principal pólo de atração regional do interior observa-se a formação de um eixo que se inicia em Campinas e se estende para as regiões de Jundiaí, Limeira, Piracicaba, Rio Claro, São José e Araraquara. Nesse regiões de governo (sobretudo em Campinas) localizam-se indústrias de alta tecnologia ligadas aos setores de ponta da indústria nacional, tais como: petroquímica, telecomunicações, papel e celulose. Além disso, é expressiva a produção agrícola vinculada a uma agroindústria moderna, produtora de açúcar e álcool, carnes, suco de laranja e subprodutos da soja.

Outro importante eixo forma-se a partir das regiões de Ribeirão Preto e São José do Rio Preto, englobando as regiões de Barretos, São Joaquim da Barra, Catanduva e Lins. Aí a agroindústria exportadora e produtora de álcool é a principal atividade responsável pelo crescimento regional, seguida pela agroindústria de laranja em São José do Rio Preto, Barretos, Bebedouro e Lins, pela indústria processadora de soja em São Joaquim da Barra e de café e frigoríficos em São José do Rio Preto.

As regiões de Avaré, Botucatu e Itapetininga fazem parte de um terceiro eixo que parte da região de governo de Sorocaba, onde se destaca o parque industrial siderúrgico e mecânico e a formação de um corredor de escoamento de grãos do Paraná, que passa pelas regiões de Assis e Ourinhos.

Na formação desses eixos, a política estadual de investimentos em estradas de rodagem desempenhou papel importante. Nesse sentido, a política de "interiorização" do desenvolvimento desde a década de 70 promoveu a expansão e recuperação da malha rodoviária do estado, viabilizando o escoamento da produção e o deslocamento de mão-de-obra em direção às áreas mais dinâmicas.

Durante a década de 80, ocorreu uma certa desaceleração do dinamismo econômico nas áreas de atuação do Próálcool, em virtude da crise que se instalou a partir de uma política governamental não condizente com as expectativas dos empresários. Não se conhece, no entanto, a exata dimensão dessa crise, inclusive porque a maior parte dessas regiões apresenta estrutura agrícola diversificada, possibilitando a mobilidade da força de trabalho entre as diferentes culturas. Essa mobilidade, entretanto, é em geral marcada por um rebaixamento dos salários, levando a um agravamento das já precárias condições de vida dos trabalhadores agrícolas. O custo social desse processo de desenvolvimento do interior paulista com seus avanços e retrocessos é, assim, elevado e não pode ser desconsiderado.

Nesse sentido, a urbanização do interior tem sido marcada pelo crescimento das periferias das cidades, independente de seu porte e pelo surgimento de municípios-dormitório em torno das cidades maiores. Em alguns casos, como Araraquara, por exemplo, a elevação generalizada dos preços do solo inviabilizou a formação de uma periferia urbana, e a população trabalhadora pobre foi empurrada para “municípios-dormitório” vizinhos, reproduzindo o fenômeno ocorrido na RM de São Paulo.

Assim, observando-se as taxas de crescimento populacional nos pólos regionais, constatam-se elevados níveis de crescimento tanto nas sedes como nos municípios vizinhos, chegando estes, em alguns casos, a apresentar taxas superiores às do município-sede, como ocorre nas regiões de Campinas, Sorocaba e São José dos Campos.

De fato, oscilando entre o mercado de trabalho agrícola e o mercado de trabalho urbano pouco qualificado, os trabalhadores rurais - em geral migrantes e bóias-frias - tendem a se estabelecer nas periferias como forma de sobrevivência. A escassez de oportunidades para essa população, seu baixo padrão de vida e rendimento reforçam sua participação nas periferias das cidades, inclusive das pequenas aglomerações urbanas. Nessas localidades a população com atividade rural é geralmente superior à inserida em atividades urbanas, e o aumento das demandas sociais não é acompanhado pelo crescimento dos serviços básicos, que se tornam cada vez mais insuficientes, gerando um padrão de vida miserável para grande parte da população residente. Como o mercado de trabalho urbano, nessas pequenas localidades, é incapaz de absorver mão-de-obra pouco qualificada, estas acabam, muitas vezes, por se constituírem a primeira de sucessivas etapas migratórias: das periferias das pequenas cidades para a periferia de cidades cada vez maiores, onde vão buscar condições de vida menos precárias, o que em geral não ocorre.

Analisando-se os níveis de rendimento da população nos diferentes municípios das áreas consideradas como pólos regionais no Estado de São Paulo, são bastante elevados os percentuais de famílias com rendimento médio mensal de até 2 salários mínimos, evidenciando a reprodução quase generalizada das condições de crescimento das grandes concentrações metropolitanas. As cidades do interior também se deparam com problemas de periferia, deficit habitacional, deficiência de equipamentos coletivos, especulação imobiliária, etc.

3. Tendências prospectivas

Torna-se bastante difícil apontar tendências futuras para um fenômeno tão dinâmico e intenso como a migração em anos críticos do ponto de vista econômico, ainda mais tratando-se de um universo heterogêneo como o Estado de São Paulo. De qualquer maneira, é possível indicar prováveis tendências, face ao quadro migratório apresentado anteriormente, muito embora não se trate simplesmente de extrapolar a tendência histórica dos dados até então registrados. Na verdade, prever o comportamento futuro da migração requer uma reflexão sobre os rumos a serem seguidos pela economia das regiões envolvidas nos fluxos migratórios (Fundação SEADE, 1986).

No contexto nacional, a “vocação” centralizadora do estado tenderá a prosseguir (Patarra, 1989). É possível, no entanto, que o volume dos fluxos migratórios em direção a São Paulo diminuam, à medida que prossiga o dinamismo já evidente no Estado da Bahia e áreas do Centro-Oeste. “Os novos rimos da expansão nas áreas de fronteira, bem como as tendências de novas características regionais, serão decisivas na configuração de áreas altamente concentradas e outras menores de esvaziamento demográfico” (Patarra, 1989:28).

A nível estadual, torna-se importante ressaltar a metamorfose por que vem passando o interior do estado. A formação de complexos agrícolas, industriais e de serviços vem induzindo a concentração da população em cidades médias e de grande porte, que passam a dividir, cada vez mais, com a região metropolitana, o dinamismo gerado a partir de uma estrutura econômica diversificada, cujos desdobramentos se fazem sentir na espacialização das novas formas de divisão do trabalho e na redistribuição da população.

Nesse processo, a urbanização no estado tende a se intensificar cada vez mais. Em 1980, 80% da população paulista vivia em áreas urbanas; as projeções elaboradas indicam que o grau de urbanização alcançará 96% no ano 2000, apontando para um estado totalmente urbanizado até o final do século. Este aumento no grau de urbanização do estado corresponde, por sua vez, a uma urbanização crescente dos municípios do interior, dado que a área metropolitana já apresentava um grau de urbanização superior a 95% em 1980. De fato, espera-se que, para o conjunto do interior, esse grau de urbanização atinja 88,4% em 1990 e 93% no ano 2000 (Giraldelli, 1989). Segundo as projeções, as regiões de governo de Bauru, Campinas, Caraguatatuba, Franca, Jundiaí, Limeira, Piracicaba, Ribeirão Preto, Santos, São Joaquim da Barra, São José dos Campos e Taubaté já apresentarão no ano de 1990 uma participação da população urbana de mais de 90%.

Torna-se difícil avaliar, no entanto, as tendências prospectivas da urbanização no interior, devido não só à grande heterogeneidade regional, mas também à imprecisão do conceito de rural. “A própria dinâmica produtiva e a complexidade dos processos econômicos imprimem características peculiares à relação rural-urbano, que tornam cada vez mais presente a configuração de um cenário onde a dinâmica cidade-campo faz parte de um mesmo universo” (Bógus & Baeninger, 1989:73).

Nesse contexto, o processo de urbanização acompanha transformações econômico-sociais mais amplas, repercutindo numa intensa redistribuição da população. O processo de descentralização das atividades econômicas da região metropolitana propiciou, como já destacado, importantes movimentos migratórios em direção ao interior, bem como uma redistribuição populacional expressa nos percentuais de migrantes intra-estaduais em diferentes áreas do interior paulista. Há indícios de que essa tendência se acentue, já que o impacto da crise econômica e seus efeitos recessivos sobre as condições de vida da população e as oportunidades de emprego se fizeram sentir de modo mais acentuado na região metropolitana, enquanto que o interior apresentou sinais de grande vitalidade e até mesmo de prosperidade econômica (Cano e Pacheco, 1989).

Dado esse quadro, as previsões indicam um saldo migratório para o interior de 800 mil pessoas, nos anos 80, elevando-se para 1,1 milhão de pessoas na última década deste século. Já a tendência esperada para a região metropolitana é de saldos migratórios decrescentes, embora ainda mais elevados do que para o interior, devido ao seu caráter de área de atração de migrantes em nível nacional.

A tendência esperada aponta o saldo mais elevado, no interior, para a região de Campinas e para as regiões de Sorocaba, São José do Rio Preto, Ribeirão Preto e São José dos Campos. No caso de Bauru parece acentuar-se a tendência de recuperação de migrantes principalmente das áreas vizinhas, passando a constituir-se um pólo secundário, onde a elevação dos saldos migratórios não será da mesma ordem que nos demais pólos do interior. Na verdade, trata-se de uma acentuação do papel de entreposto comercial de serviços que Bauru vem desempenhando, desde os anos 30, no processo de distribuição de produtos regionais.

Cabe mencionar que para as regiões do oeste paulista, que apresentaram saldos negativos na década 70/80, espera-se uma redução desse volume emigratório, principalmente nas regiões de Araçatuba e Presidente Prudente, em função da incorporação, nessas regiões, de novas indústrias ligadas às atividades pecuárias.

Dado todo o dinamismo e complexidade da redistribuição da população no estado, torna-se difícil apreender as diferentes formas das quais esta se reveste. A confirmarem-se as tendências esperadas para a próxima década, os eixos de expansão apontados deverão consolidar-se refletindo a presença de um processo de desconcentração-concentrada que atuará de modo cada vez mais acentuado.

Acredita-se, também, que a possibilidade de homogeneização das áreas do interior no que se refere à dinâmica econômica não ocorrerá a curto ou médio prazo. As diferenças migratórias tenderão a persistir, com a presença de áreas pouco dinâmicas (como Registro, Dracena, Andradina, por exemplo) e com a configuração ou consolidação de pólos regionais secundários, como é o caso de Araraquara, São Carlos, Araçatuba e Bauru.

Referências Bibliográficas

- BÓGUS, L.M.&BAENINGER, R. Reorganização Espacial da População no Interior Paulista. *Revista São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, F.SEADE, v.3, jan./jul.1989.
- CANO, W.; PACHECO, C.A. O Processo de Urbanização do Estado de São Paulo e suas implicações sobre a dinâmica demográfica. III Encontro da ANPUR. Águas de São Pedro, São Paulo, maio 1989.
- FUNDAÇÃO SEADE. *Informe Demográfico* nº 18. São Paulo, F.SEADE, 1986.
- _____. *Informe Demográfico* nº 23. São Paulo, F.SEADE, 1990.
- GIRADELLI, B.W. A Urbanização no Estado de São Paulo no final do século XX. *Conjuntura Demográfica*. São Paulo, F.SEADE, jan./mar. 1989.
- MARTINE, G. Migração e Metropolização. *Revista São Paulo em Perspectiva*, v.1, nº 2, São Paulo, F.SEADE, jul./set.1987.
- PATARRA, N.L. (Coord.); - Rumo a um Novo Perfil Demográfico *Revista São Paulo em Perspectiva*, v.2, nº 4, F.SEADE, 1989.

**BRASÍLIA E SUA PERIFERIA:
A CONSTRUÇÃO INJUSTA DO ESPAÇO URBANO***

Aldo Paviani**

A divisão social (e espacial) do trabalho e a oferta de serviços em Brasília foram determinadas ex-ante, em razão da própria concepção do plano urbanístico e de uma intenção geopolítica não explícita à época da transferência da Capital para o Planalto Central.

Assim, o processo de urbanização e a metropolização estão submetidos a um modelo polinucleado de povoamento e expansão, o qual foi objeto de preocupações anteriores (Paviani e Ferreira, 1977; Paviani, 1976, e Paviani, 1989a) sobre o qual agora se deseja avançar teoricamente e sob o ponto de vista empírico.

Nesta contribuição, enfoca-se um dos aspectos que, sem ser específico da metropolização no Distrito Federal (DF), assume particularidades dignas de aprofundamento.

Inicialmente, considera-se que a maioria das contribuições acadêmicas a respeito das lutas populares centra-se na análise da conquista de moradia, do pedaço de terra para morar, de transporte público, de creches, etc. Isto talvez se deva à visibilidade que estes movimentos populares têm, pela cobertura de alguns partidos políticos e/ou assessorias de intelectuais, pela ressonância que lhes dão os veículos da “grande imprensa” ou, principalmente, por propugnarem por necessidades básicas do urbanita moderno.

Exemplificação empírica deste aspecto é o movimento popular para a invasão de terra urbana. A ocupação de terra públicas ou privadas e a sua contraparte, a assim denominada “erradicação de invasões”, têm recebido muita atenção, sobretudo se o aparato repressor do Estado é flagrado, em ações violentas contra os “invasores” (NEUR, 1987).

Ora, todos reconhecem que os “invasores” são os sem-terra, os sem-teto e parte da massa de empobrecidos que se encontra em todas as grandes cidades brasileiras, ou mesmo do mundo subdesenvolvido. São, igualmente, vítimas da opressão gerada pela sociedade e de ilícitos (violências) que contra eles se praticam. Em variada gama, estes ilícitos e opressão aparecem de forma camuflada e/ou estão bem explícitos em nosso meio: compressão salarial, analfabetismo, doenças endêmicas, desemprego, subemprego, lacunas de trabalho e, de resto, sob as marcas de todo o tipo de segregação.

Claro está que a segregação urbana é mais demarcada pela segregação habitacional e uso da terra urbana (Gonzales, 1985; Campos, 1988; Iwakami, 1988, e Gouvêa, 1988) ou, ainda, pelos baixos salários (Andrade e Silva, 1985), sendo negligenciada aquela segregação que brota das diversas formas assumidas pelo desemprego ou pela supressão de postos de trabalho,

* Versão ampliada encontra-se na coletânea ESPAÇO URBANO E MOVIMENTOS POPULARES EM BRASÍLIA (Editora da Universidade de Brasília, no prelo).

** Professor do Departamento de Geografia e Coordenador do Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais/ NEUR/CEAM-UnB. Com o apoio do CNPq.

que são cada vez mais responsáveis pela geração de injustiça social nas cidades dos países subdesenvolvidos. Ora, a criação de postos de trabalho em quantidades insuficientes para ocupar a população ativa dos países não industriais ocasiona lacunas de trabalho, considerada por Pierre George “uma das características mais evidentes do subdesenvolvimento”¹.

A lacuna de trabalho tem associação estreita com os mecanismos de subemprego e desemprego, deles divergindo no aspecto de que, enquanto os subempregados ou desempregados têm (ou tiveram) alguma atividade da qual retiram (ou retiraram) seu sustento, naquela não se pode falar em atividade de qualquer tipo para o “ativo em disponibilidade”. Dito de outra forma, a lacuna de trabalho é um componente irmão gêmeo do desemprego (ou subemprego), mas de natureza diversa. O desemprego poderá ser manifestação de “ajustes” conjunturais no interior do aparelho produtivo, que mantém “reservas de mão-de-obra” ou “exército de reserva”; as lacunas de trabalho se constituíam na atividade não gerada ou nos postos de trabalho que não aconteceram ou, mesmo, que foram subtraídos do mercado de trabalho. Este processo, já evidente em nossas metrópoles, alia sucessivas camadas dos que se apresentam para o trabalho, formando o que Marx denominou de “população trabalhadora supérflua relativamente, isto é, que ultrapassa as necessidades médias da expansão do capital, tornando-se, desse modo, excedente” (Marx, 1971: 731). Este “excedente”, isto é, os que são inativos precoces ou não ativos compulsórios (porque não há lugares de trabalho para eles) são o resultado das lacunas de trabalho, como se verá.

Assim, em uma pesquisa sobre desemprego procura-se detectar quantos trabalhadores foram dispensados, temporária ou ciclicamente, de certas atividades produtivas ou de serviços. Em uma pesquisa a respeito das lacunas de trabalho a preocupação de desloca para aqueles que, tendo atingido a idade de trabalhar e/ou se adestrado em qualificações técnicas ou profissionais, não encontram postos de trabalho disponíveis. A lacunas de trabalho, sobretudo nas grandes cidades, se constituíam, assim, em verdadeiros “buracos negros” embutidos na galáxia de interesses econômicos. Como fenômeno relativamente recente, exige refinamento de instrumentos para sua detecção, pois o atual período técnico-científico e financeiro disfarça ou encobre os indicadores e o essencial das lacunas de trabalho.

Para enfocar esta categoria de análise (a lacuna de trabalho), consideraremos ser o exercício de atividade remunerada um dos direitos de todo o cidadão ou um dos direitos universais, em igualdade de condições ao direito à liberdade. Segue-se daí que, para ser livre, usufruindo de cidadania plena, o homem deve ter acesso ao trabalho continuado, remunerado justamente e compatível com a dignidade do ser humano. Daí resulta que a luta popular deveria se centrar em adquirir cidadania plena, ou seja, combater todas as formas de supressão de postos de trabalho e, logicamente, de trabalho mal remunerado, esporádico, subemprego, pois para ser cidadão é necessário ter acesso ao trabalho.

¹Ver P. George (1979) *Populações Ativas*, São Paulo, DIFEL, p. 13 e A. Paviani (1989) “Lacunas de emprego em Brasília: uma avaliação preliminar”, UnB, p. 1 (mimeo). Neste artigo, denominamos de lacuna de trabalho a não-geração de postos de trabalho ou a supressão de vagas, com o que nem todos os que procuram exercer uma dada atividade são absorvidos pelo mercado de trabalho.

Desta forma, para resolver a questão das “invasões” de terra, deveremos equacionar outros problemas como os dos desempregados, dos ambulantes, dos que têm emprego disfarçado e, é claro, dos que, estando qualificados para trabalhar, não encontram postos de trabalho. A estes últimos, a rigor, não poderíamos denominar de desempregados, porquanto nunca estiveram ocupados, trabalhando remuneradamente.

Assim, aquele que procura trabalho e não o encontra não poderá ser considerado um homem livre; está preso a uma situação de constrangimento, de falta de liberdade; está também sem condições de produzir e, logicamente, de consumir. As lacunas de trabalho, portanto, se constituem um dos obstáculos ao acesso à alimentação e à moradia, à escola, à saúde, ao voto consciente e livre, ao transporte e a todas as formas de exercício da cidadania, condenando o homem, por este motivo, a ser “meio-cidadão”, a ser um “agente-paciente” da urbanização (Paviani, 1987).

Dá ser imperioso que as lutas populares se voltem contra a “meia-cidadania”, uma vez que se suprimem mais e mais postos de trabalho, como forma de adaptação das economias regionais e nacionais dependentes à economia mundializada. A economia gerida externamente introduz componentes de dependência tecnológica e impõe formas de produção que, paulatinamente, dispensam mão-de-obra e/ou submetem o trabalho humano a todo tipo de compressão e arrocho, o salarial principalmente. Com o fito de se tornar competitiva internacionalmente, a economia dependente fica submissa aos esquemas ditados de fora, com o que se geram períodos de recessão e, com eles, incrementa-se a supressão de postos de trabalho e de benefícios trabalhistas, previamente estabelecidos, como a estabilidade no emprego. Deste mecanismo, surge o “cidadão mutilado”, a que se refere Milton Santos (1987:19).

Desta forma, a lacuna de trabalho tem similaridade com aquilo que Pierre George denomina de “desperdício de força de trabalho”², que se constitui grave problema para as metrópoles, principalmente nos países subdesenvolvidos, porque recebem um afluxo de migrantes (bem como do próprio incremento vegetativo) sem que se abram oportunidades de trabalho no volume necessário, sendo, por isto, fonte de pobreza.

Como as lacunas de trabalho acabam gerando, de forma concatenada, problemas mais amplos, que afetam a estrutura da metrópole, julgamos oportuno pesquisá-las tendo como base a cidade de Brasília.

1. Do teórico ao empírico: a urbanização em Brasília

Na perspectiva dos elementos que nos oferece o ideário dos que materializaram a Capital Federal, ao longo do governo Juscelino Kubitschek, e dos elementos que embasaram o “Plano Piloto de Brasília”, não se poderia inferir ter sido intencional a construção injusta do espaço urbano no DF.

² P. George, op. cit. p. 32.

Todavia está demarcada na consciência de alguns administradores, bem como na de alguns apologistas da cidade, a idéia de que Brasília, por méritos do assim denominado "planejamento urbano", seria igualitária. Este mito, insistentemente presente em alguns discursos, tem sido questionado por autores como Bicca (1985), Vesentini (1986) e Paviani (1989a).

É justamente no âmago do processo de urbanização, em que ocorrem lacunas de trabalho, que devem ser procuradas algumas pistas reveladoras da construção do espaço urbano e da injustiça social, mais proeminentes nas cidade dos países capitalistas subdesenvolvidos.

A história de Brasília, mesmo antecedentemente à inauguração do Plano Piloto como centro político e administrativo do país, em 1960, registra alguns testemunhos da contradição "planejamento urbano" versus construção injusta do espaço. As contradições básicas se configuraram em movimentos sociais e em algumas lutas bem pontualizadas, cujos atores, momentos e conteúdos foram analisados por outros autores³.

Para que não pareça contraditório, convém referir que a abertura de novos espaços urbanos, tanto nos primórdios da cidade, quanto presentemente, se dá com alguma simultaneidade entre as ações e movimentos populares e as iniciativas do GDF (Governo do Distrito Federal)⁴. Na realidade, as forças que agem no sentido de periferizar, com sucessivas "limpezas" de acampamentos de obras e de favelas do Plano Piloto, são as mesmas que atuam no sentido de concentrar, elitizando o centro. Concentram, no Plano Piloto, o poder político e a administração, os melhores postos de trabalho (e, logicamente, os mais altos salários e rendas), as áreas de mansões e de apartamentos duplex e triplex⁵; desconcentram, em direção às cidades satélites, as "habitações de baixo custo" (sempre estimuladas por mutirões), e, com elas, os empobrecidos moradores, geralmente favelados, referidos como "população de baixa renda".

Como resultado da continuada atuação desta força, surge uma configuração socioespacial segmentada e segregada: de um lado, o espaço "dado" (materializado no espaço do controle, do paternalismo e do assistencialismo por parte da classe dominante) e, de outro, o espaço "conquistado"⁶, resultante do sucesso do operariado em sua luta por melhores condições de moradia, de transporte público e de infra-estrutura, como na fixação de vilas Paranoá, Planalto e Candagolândia, após trinta anos de pertinaz campanha neste sentido. Está claro que, apesar de o espaço urbano se constituir em uma dúzia de localidades, ou nove cidades administrativamente denominadas "satélites" (aí não incluída a recém-criada Samambaia), torna-se complicado demarcar com exatidão os territórios "dados" em relação àqueles ocupados por lutas populares.

³ Ver os trabalhos de Bicalho Souza (1983), de Resende (1985), de Ammann (1987) e de Iwakami (1988).

⁴ Além da pesquisa de Iwakami (1988), ver a de Gilberto Augusto Leon Chauvet "A segregação urbana no Distrito Federal: o caso da Candagolândia". Relatório apresentado ao CNPq em março de 1989.

⁵ Ao longo de 1989, especialmente no meado do ano, os jornais e as emissoras de TV foram ocupados por anúncios de grandes imobiliárias oferecendo "coberturas" e apartamentos de alto luxo-duplex, triplex e quadriplex. No dia 1º de outubro, o Jornal de Brasília, em matéria de capa, denuncia que "Só elite vai poder ter casa no Plano" pois "a sofisticação dos imóveis em construção é fator que leva à elitização do Plano Piloto". Salienta que uma "mansão suspensa" (apartamento quadriplex), com 940 m², encontra-se à venda na Asa Norte por NCz\$ 10.000.000,00 (ao tempo em que o salário mínimo era de NCz\$ 381,73).

⁶ A respeito de espaço dado e espaço conquistado, ver Paviani (1989a), p.33.

A imbricação dos territórios dados e conquistados é tão forte que uma classificação dependeria de exaustivo mapeamento e trabalho de campo. Todavia é importante analisar ao menos três momentos do esforço de construção e constituição (injusta) do espaço urbano, em que a questão do trabalho também comparece lado a lado com a da moradia.

2. Espaço para Taguatinga: a “satélite” pioneira

Em um dos três momentos escolhidos para interpretar a constituição de Brasília, o primeiro deles, justamente, se enquadra na idéia de que a “teoria da segurança” prevaleceu. Taguatinga foi criada em 1958 para desafogo da pressão exercida pela massa candanga (operariado pioneiro) que, habitando a “Cidade Livre” (futuro Núcleo Bandeirante), clamava por melhores condições de moradia. Segundo o relato de Silva (1985), em 1958, milhares de migrantes chegaram a Brasília em busca de emprego, em razão do ritmo das construções no Plano Piloto. Os recém-chegados não foram alojados nos acampamentos, passando então a ocupar barracos de madeira ao longo da avenida W-3 e as imediações do Núcleo Bandeirante. Silva reporta, ainda, que houve muita resistência e luta contra a transferência, inclusive com ameaça de os operários atearem fogo nos pavilhões de madeira da NOVACAP. No trabalho de persuasão, foi necessário investir:

[...] compramos madeira, pregos, telhas de zinco. Os barracões construídos em Taguatinga já tinham melhor aspecto: eram localizados na parte posterior do terreno, ficando a metade anterior livre para ulterior construção em alvenaria. Afinal, em dez dias, alojamos cerca de quatro mil pessoas em Taguatinga: desmontamos os barracões, transferimo-los, reconstruímo-los, transportamos móveis, utensílios, homens, mulheres, crianças. Construímos quase mil fossas: uma para cada terreno. Demarcamos todos os lotes de modo que cada qual já ocupasse seu próprio lote. Instalamos a rede provisória de água, Deus sabe como. Instituímos o transporte diário dos trabalhadores em caminhões da NOVACAP e das empresas construtoras. Asseguramos um mínimo de assistência médica (Silva, 1985:323).

No relato, é descrita a primeira iniciativa, exitosa, em transferir favelados para pontos distantes da cidade em construção. De tal forma que, “em seis meses, Taguatinga já era uma realidade. A cidade havia sido construída, e estavam em funcionamento a escola, o hospital, as casas para as professoras, os estabelecimentos comerciais pioneiros e, em meados de 1959, inaugurou-se a Escola Industrial. Surgira, assim, a primeira cidade satélite de Brasília” (Kubitschek, 1975:176).

Enquanto Taguatinga se expandia, a longo dos anos 60, outros povoamentos urbanos eram efetivados como Sobradinho, Gama e a Vila Buriti, um anexo à preexistente Planaltina. Ao final dos anos 60, é implantado Guará I e Brazilândia (outra localidade preexistente a Brasília) recebe favelados da invasão “Vietcong”. A não ser Guará I, as localidades criadas acabaram tornando repetitivo o gesto governamental de remover favelas, de preferência para pontos distantes do Plano Piloto, como se verá adiante.

Ao longo destes 33 anos, Taguatinga estruturou-se de forma a mais completa entre as satélites. Possui equipamento social para atender seus 270.543 habitantes (ou cerca de 15% da população residente no DF, em 1989): atividades comerciais e industriais capazes de atender sua população ativa (que, em 1984, representava 26% da PEA das cidades-satélites)

e ainda oferecer postos de trabalho para localidades menos providas como o Gama, Brazilândia e Ceilândia. Todavia, mesmo sendo considerada a mais completa entre as cidades-satélites, Taguatinga perde força de trabalho em favor do Plano Piloto, podendo ser estimado um movimento pendular, diário, de cerca de 50% em direção ao centro. Com isto, a mais equipada das satélites, passadas três décadas, continua sendo, primordialmente, um núcleo dormitório. À falta de dados recentes, pode-se hipotetizar que Taguatinga padece de lugares de trabalho em volume e em qualidade de sua PEA e da dos núcleos periféricos, Ceilândia, sobretudo.

3. O assentamento de Ceilândia: 82.000 “erradicados”

Ao final da década de 60, o GDF verificou que inúmeras favelas (as “Grandes Invasões”) e acampamentos de construtoras (denominadas “Localidades Provisórias”), com cerca de oitenta e dois mil habitantes, ocupavam territórios estratégicos, nas proximidades do Plano Piloto. Segundo foi reportado pela imprensa, o então presidente da República (general Médici) teria manifestado ao governador (coronel Prates da Silveira) seu desagrado por ter em sua trajetória para o Palácio do Planalto e deste para o sítio do Riacho Fundo numerosas e “incomodativas invasões”. Para atender a observação presidencial e tentando coibir a proliferação das favelas (sempre atribuídas às fortes migrações para o DF), o GDF instituiu a Campanha de Erradicação de Invasões (CEI), que, entre os anos de 1971 e 1972, cadastrou todos os barracos existentes nas vilas periféricas ao Núcleo Bandeirante, transferindo posteriormente sua população para a nova localidade de Ceilândia. Em razão do aparato montado, a transferência se deu sem que os percalços (poeira, lama, falta de água e de trabalho) constituíssem motivo de revolta dos transferidos. O “comportamento adequado” dos favelados foi também atribuído à promessa de “legalização” dos terrenos a baixo custo e pronta instalação de equipamentos como escolas, água encanada e eletricidade, facilidades que não eram encontradas nos acampamentos e favelas da periferia do Núcleo Bandeirante.

A construção injusta do espaço para os novos moradores de Ceilândia se revela no fato de que a nova localidade não dispunha de lugares de trabalho, a não ser em atividades construtivas de moradias, às vezes sob a forma de sobretrabalho (o mutirão). Nas favelas e acampamentos da periferia do Núcleo Bandeirante, ao contrário, o trabalho estava próximo: no próprio Núcleo ou a 10 quilômetros, no Plano Piloto. Enquanto moradores de Grandes Invasões e Localidades Provisórias, estas populações encontravam postos de trabalho no comércio, nos serviços e na construção civil. Transferidos para Ceilândia, viram desestruturar-se o mercado de trabalho, que passou a demandar demorados percursos (mais de uma hora), além de gastos com os deslocamentos (que antes eram feitos a pé ou em bicicleta); outra desestruturação foi o da vizinhança, do lazer, das feiras e das escolas, cuja problemática nunca foi levantada por cientista social, ao menos para o caso específico dos transferidos para Ceilândia.

Como a localidade está sendo construída até o presente, com sucessivos anexos (as expansões dos setores “P-Norte” e “P-Sul”, por exemplo), não será complicado imaginar o quanto de “desperdício” de mão-de-obra deve ter ocorrido, uma vez que, dos oitenta e dois mil habitantes iniciais, Ceilândia conta, hoje, com cerca de quinhentos e vinte mil, continuando baixa a oferta de empregos, em face da timidez com que o GDF provê setores para a instalação de

oficinas e indústrias. Em razão do volume de habitantes com que conta Ceilândia, poder-se-ia afirmar que se trata de maior “metrópole dormitório” de todo o Centro-Oeste, não se tendo previsão do tempo que demandará para perder esta condição.

Também não se teria previsão para a cessação das lutas dos que, na afirmação de Ammann (1987:123), reagem à exclusão social para “interferir na gestão do cotidiano coletivo e de ir gradativamente conquistando espaços políticos importantes no seio da sociedade”. Conforme levantou Gyori (1987), “são tantas as carências” que Ceilândia é localidade em constante “vir-a-ser”.

4.O povoamento de Samambaia: a ação repetitiva

Até 1981, o local onde hoje se assenta Samambaia (ao sul da Ceilândia e a 32 km do Plano Piloto) constava em mapas como área reservada à CIDASP⁷. A proposta inicial para o novo núcleo era a de construir, em módulos, 66.000 habitações para abrigar até 330.000 habitantes⁸.

Esmeradamente pensado, o projeto de plano para Samambaia adotou um “partido urbanístico” diverso do das demais cidades satélites, incluindo áreas de uso misto, ênfase para o transporte coletivo e espaços acessíveis a pé, no que afastava a rigidez da setorização de outros planos urbanos (o criticado Plano Piloto, por exemplo). Sendo a topografia de Samambaia plana, o projeto para o uso da terra previu cinco alternativas de ocupação, com refinamento de desenho urbano, vias de circulação de veículos, paisagismo e áreas para edificação (e respectivas “etapas de implantação”) (GDF,1981:138).

As diversas crises econômicas dos anos 80 impediram que o GDF implementasse integralmente o plano para Samambaia. Desde a elaboração do plano, em 1981, até 1984, não foi construída nenhuma habitação. Apenas foi noticiada uma concorrência da Sociedade de Habitação de Interesse Social (SHIS) para a construção de seis mil moradias. As habitações em referência, todavia, não se enquadraram perfeitamente na estrutura do plano para a localidade; seriam, isto sim, uma motivação para contornar a crise pela qual passava a construção civil e, por via de consequência, o mercado de trabalho neste setor⁹. Finalmente, em fins de outubro de 1984, efetivou-se o primeiro leilão de lotes nos moldes estabelecidos no plano: a Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP) colocou em licitação lotes da quadra 406 Norte. Os lotes residenciais, em número de 736, eram de 150 m²; os comerciais, com área entre 300 e 900 m² e as projeções para blocos residenciais, em número de 60; foram adquiridos por apenas “seis empresas construtoras que obtiveram grandes lucros na compra dos imóveis”¹⁰.

⁷ Uma designação à cidade do DASP (ou Departamento Administrativo do Serviço Público), que, inicialmente, havia sido proposta para ocupar o sítio da antiga favela do IAPI e que não foi implantada.

⁸ Ver Samambaia: estudo preliminar - Memorial Descritivo.p.73, elaborado pelo GDF/SVO/CNDU, em 1981.

⁹ É sugestiva a matéria do Correio Braziliense de 24 de junho de 1984, p.28, intitulada “Samambaia salva a construção - Mas a crise no setor aumenta o número de demissões em Brasília”, na qual foi estimado que apenas vinte mil pessoas trabalhavam na construção civil da cidade, um dos mais baixos contingentes da década.

¹⁰ Conforme reporta o Correio Braziliense de 1º de novembro de 1984, p.19, sob a manchete “Muita procura por áreas de Samambaia”.

Com o governo empossado em janeiro de 1991, a “erradicação” de favelas ganhou impulso, sendo Samambaia vista como o espaço-receptáculo para a viabilização das estratégias adremente preparadas. Para se avaliar a velocidade das medidas de “limpeza” e a rapidez do assentamento de favelados em Samambaia, registre-se que, em janeiro de 1989, estimou-se em cerca de sete mil moradores e, em maio, o GDF anunciava o atendimento de quinze mil favelados e de quarenta mil inquilinos “de baixa renda ou de fundo de quintal”¹¹, enquanto se constatava que, de março a setembro, o assentamento de dez mil barracos na Vila Roriz elevava a população de Samambaia para mais de cinquenta mil habitantes¹².

O povoamento de Samambaia é ponto focal da atual administração do DF. A seletividade do assentamento ocorre na medida em que, das cerca de 140.000 famílias cadastradas, apenas 70.000 preencheram os critérios para ocupar um lote em Samambaia (número de filhos do candidato, não ser possuidor de imóvel em Brasília e número de anos de residência no DF)¹³. Estas dezenas de milhares de famílias, a serem “beneficiadas” pelos programas do GDF, pertencem basicamente às categorias “faveladas” e “inquilinos de baixa renda”, que pressionam por moradia e melhores condições de vida em Brasília¹⁴.

A construção injusta do espaço urbano, “empiricizada” com três “momentos” (Taguatinga, 1958; Ceilândia, 1971 e Samambaia, 1987), demonstra o caráter processual da urbanização com seletividade socioespacial. No que tange aos estilos da ação governamental e respectivos “resultados”, não há grandes discrepâncias a registrar. No caso de Samambaia, todavia, têm destaque: a) a pressa com que o GDF atua; b) o volume dos contingentes favelados removidos; c) o pouco cuidado com as questões ambientais no assentamento; d) a falta de condições infra-estruturais na nova localidade, em face à rapidez do povoamento e do número de habitantes a ser atendido e e) a total falta de oportunidades de trabalho na localidade.

Além destas carências, a localidade deverá ter uma crescente discriminação interna, fruto das contradições que permeiam todo o processo de povoamento. Aquilo que parecia um ideal a ser atingido (convívio de ao menos três classes sociais distintas no mesmo sítio urbano) está caindo por terra. Os moradores da área de mansões e os de Samambaia I (conjunto da SHIS e de cooperativas) começam a reagir diante do assentamento de barracos na Vila Roriz. Ainda nos primórdios, a segregação interna de Samambaia aparecia nos protestos dos moradores iniciais (classe média) contra a presença dos “invasores” na Vila Roriz...

¹¹ Matéria paga “Samambaia: exemplo a ser seguido”, p. 13 do Correio Braziliense de 16 de maio de 1989.

¹² A Vila Roriz foi sendo organizada com favelados de diferentes pontos da cidade em cerca de seis meses, conforme notícia o Correio Braziliense de 17 de setembro de 1989, p.37.

¹³ Devido à repercussão social, a imprensa de Brasília, mormente os jornais diários e os noticiosos dos seis canais de televisão, têm sido pródigos em acompanhar as ações que consolidam a futura cidade-satélite de Samambaia, inclusive divulgando dados fornecidos pelo próprio GDF.

¹⁴ São sintomáticas as notícias veiculadas no dia 4 de outubro de 1989 nos dois maiores diários da cidade: “Assentamento no Gama ainda depende de área”, p.23 do Correio Braziliense, “Roriz quer pressa na distribuição de lotes” e “Terracap faz nova licitação”, p. 13 do Jornal de Brasília. Em 15 de outubro, foi anunciada a prorrogação do assentamento por sessenta dias, com o que 37.000 lotes semi-urbanizados poderiam ser entregues, em Samambaia, até o final de 1989, quase um ano antes das eleições no DF.

À segregação imposta (mais uma vez) aos transferidos, deve-se agregar a ausência de oportunidades de trabalho, fato que se repete para quase todas as cidades-satélites. A urgência das transferências não possibilitou a alocação ou implementação dos planos para dotar Samambaia de locais para pequenas indústrias ou atividades comerciais empregadoras de mão-de-obra. Com isto, os novos habitantes continuam na dependência dos empregos no Plano Piloto ou em Taguatinga.

Tal como foi concebida e realizada, a “erradicação de favelas” deixa de atingir o objetivo de promoção humana, constituindo-se, por isto, mais uma tentativa de apenas mudar os pobres de lugar.

Samambaia, além de não dispor de locais de trabalho, dista 32 km do Plano Piloto, encarecendo os deslocamentos e impondo perda de tempo e fadiga aos que se deslocam, tudo em moldes repetitivos das ações estatais que se autodenominaram de “planejadas”, mas atingem as populações alvo em termos de bem estar.

A se manter a configuração socioespacial antes explicitadas e as práticas políticas vigentes, não será difícil concluir que aumentará o contingente dos excluídos em Brasília. De nada adiantará alocar lotes “semi-urbanizados” para a massa dos “semi-ocupados”, pois a solução para os enormes problemas de uma cidade tida como planejada não passa apenas pelo esmerado desenho de seu centro e das cidades satélites ¹⁵.

Aliás, o longo acompanhamento da urbanização local nos mostra que a resolução de muitos problemas de Capital passa por outros estados da federação ou mesmo pela resolução de qual modelo sócio-econômico se deseja para o país como um todo (Ferreira, 1985).

A equação do problema de trabalho em outras regiões, de início, aliviaria a pressão de considerável contingente migratório, que, sem alternativas procura a Capital, considerando-a o “eldorado” onde se “doam” terrenos para os favelados. De resto, sem mesmo considerar os que migram para Brasília, a cidade deverá estar preparada para oferecer condições condignas de trabalho, de transporte, de habitação, de educação, etc. para um contingente de quase 500.000 pessoas com menos do que 10 anos de idade, parte de um número bem maior de habitantes nascidos no DF, que, em poucos anos, passarão de consumidores a produtores em potencial. Isto em uma cidade em que o terciário ocupa cerca de 660.000 pessoas, de um total de 770.000 ativos ¹⁶.

A experiência acumulada deverá dar insumos para uma saída criativa fora da camisa-de-força representada pela máxima inflexível da “Capital político-administrativa” vigente. A realidade tem demonstrado a falência do modelo tecnocrático de “cidade-sem-operariado-

¹⁵ É sugestiva a matéria do Correio Braziliense de 27 de abril de 1989: “Cai a oferta de empregos no DF”, p. 27 (reportando que, de janeiro a março, houve uma queda de 36,4% na oferta de empregos em relação ao primeiro trimestre de 1988).

¹⁶ Mensário Estatístico do DF, Brasília, 8 (1)p.60,1989.

que-traz-problemas". Ao contrário, aumentando-se as possibilidades de gestão democrática, este mesmo operariado haverá de encontrar saídas (no setor secundário, por que não?). Liberando as iniciativas, surgirão pequenas fabricações, voltadas para o mercado consumidor local e inumeráveis indústrias de serviços para a cidade e para a região de influência: indústrias eletro-eletrônicas para o mercado local e nacional, indústria do vestuário (roupas e calçados), indústria moveleira, indústria de medicamentos, indústria de embalagens (de metal, de papel e de plástico) e outras tantas que, não sendo poluidoras, são compatíveis com os destinos de uma cidade com porte metropolitano.

Se esta não é solução acabada para o problema dos ativos em disponibilidade, ao menos é um paliativo, dentro do estágio oligopolista do capitalismo brasileiro, cujas repercussões locais são notórias e avassaladoras no conjunto das metrópoles nacionais. Assim sendo, não nos parecem incompatíveis as ações que visam preservar o Plano Piloto, em razão de ser a sede dos poderes da República, com as que procuram desentranhar de certos segmentos hegemônicos a tendência de perpetuar a segregação sócio-econômica (e espacial). Afinal, três quartos da cidade estão na periferia e não devem ser vistos apenas como produtores/consumidores, mas como cidadãos que desejam ser ouvidos, capazes de enormes esforços para a construção de um espaço urbano mais justo, onde todos tenham direito por igual aos bens e serviços socialmente produzidos.

Enquanto esta meta ganha força, há expectativas quanto às possibilidades abertas pela Constituição de 1988. Nela o DF assume, ao mesmo tempo, características de município e de estado da federação; elegeu, em outubro de 1990, seu primeiro governador e sua primeira Câmara Legislativa. Nesta, a elaboração de Lei Orgânica (e Plano Diretor Urbano) ensejará amplas consultas à população, democratizando as decisões e introduzindo novas práticas em direção à participação coletiva. Portanto uma etapa a mais no jogo de forças para a construção social do espaço em Brasília, com motivações para influir no processo de urbanização em toda a região Centro-Oeste, podendo igualmente repercutir Sudeste brasileiro.

Referências Bibliográficas

- AMMANN, Safira B. (1987). Excluídos sim, Invasores não. In: PAVINI, A. (org.) *Urbanização e Metropolização. A gestão dos conflitos em Brasília*. Brasília, Editora Universidade de Brasília/CODEPLAN.
- ANDRADE, Joaquim P. e SILVA, Maria Luiza F. (1987). A distribuição perversa da renda urbana do Distrito Federal. In: PAVIANI, A.(org.). Op.cit.
- BICALHO DE SOUSA, Nair Heloisa. (1983). *Construtores de Brasília. Estudos de Operários e sua Participação Política*. Petrópolis, Ed. Vozes.
- BICCA, Paulo R.S. (1985). Brasília: mitos e realidade. In: PAVIANI, A.(org.). *Brasília, Ideologia e Realidade. Espaço Urbano em Questão*. São Paulo, Projeto/CNPq.
- CAMPOS, Neio Lúcio de O.(1988). *Produção da Segregação Residencial em Cidade Planejada*. Brasília, UnB (Dissertação de Mestrado, mimeo).

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

- CHAUVET, Gilberto Augusto L. (1989). A segregação urbana no Distrito Federal: o caso da Candangolândia. Relatório apresentado ao CNPq (mimeo).
- CODEPLAN. (1989). *Mensário Estatístico*, Brasília, 8 (1).
- FERREIRA, Ignez C.B. (1985). O processo de urbanização e a produção do espaço metropolitano de Brasília. In: PAVIANI, A.(org.). Op. Cit.
- GEORGE, Pierre (1979). *Populações Ativas*. São Paulo, DIFEL.
- GYORI, Kenneth A. (1987). State Policy and Urban Development: Brasília's Satélite City, Ceilândia. Austin (Dissertação de Mestrado, mimeo).
- GONZALES, Suely F.N. (1985). As formas concretas da segregação residencial em Brasília. In: PAVIANI, A. (org.). Op.Cit.
- GOUVEA, Luiz Alberto de C. (1988). Brasília: a Capital da segregação e do controle social. Brasília, UnB (Dissertação de Mestrado, mimeo).
- GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL/SVO/CNDU (1981). *Samambaia. Estudo Preliminar. Memorial Descritivo*. Brasília, GDF/SVO/CNDU.
- IWAKAMI, Luiza N. (1988). Espaço Urbano em Brasília e a Trajetória da Residência Popular na Vila Paranoá. Brasília, UnB (Dissertação de Mestrado, mimeo).
- KUBITSCHKE, Juscelino (1975). *Porque Construí Brasília*. Rio de Janeiro, Bloch Eds.
- MARX, K. (1971). *O Capital. Crítica da Economia Política*. Livro I, vol. 2 Rio de Janeiro. Civilização Brasileira.
- NEUR (1987). NEUR (UnB) toma posição frente à proposta de expansão urbana de Brasília, UnB, março de 1987 (mimeo).
- PAVIANI, Aldo de (1976). Mobilidade Intra-Urbana e Organização Espacial. O Caso de Brasília. Brasília (Tese de Livre-Docência, mimeo).
- _____ (org.) (1985). *Brasília, Ideologia e Realidade. Espaço Urbano em Questão*. São Paulo, Ed. Projeto/CNPq.
- _____ (1987). Periferização Urbana. In: PAVIANI, A. (org.). Op. Cit.
- _____ (1989a). *Brasília, Metrópole em Crise. Ensaio sobre Urbanização*. Brasília, Editora da Universidade de Brasília.
- _____ (1989b). Lacunas de emprego em Brasília: uma avaliação preliminar. Trabalho apresentado à V Semana de Geografia, UnB.
- _____ e FERREIRA, Ignez C.B. (1977). Brasília: Organização interna da cidade. *Rev.Bras. de Planejamento*, Porto Alegre, 452-61.
- RESENDE, M.L.S. (1985). Ceilândia em Movimento. Brasília (Dissertação, mimeo).
- SANTOS, Milton (1987). *O Espaço do Cidadão*. São Paulo, NOBEL.
- SILVA, Ernesto (1985). *História de Brasília*. Brasília, Senado Federal.
- VESENTINI, José William. (1986). *A Capital da Geopolítica*. São Paulo, Ed. Ática.

Sessão 4:

Dinâmica Intra-urbana

Coordenadora: Suzana Pasternack Taschner

1. The first part of the document is a list of the names of the persons who have been appointed to the various offices of the city government. The names are listed in alphabetical order, and each name is followed by the name of the office to which the person has been appointed. The list is as follows:

**SETOR TERCIÁRIO NO BRASIL:
ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE O PERÍODO 1970/1989**

Wilson Cano*

Ulysses C. Semeghini*

Recentemente vem crescendo o interesse de pesquisadores em aprofundar investigações sobre a urbanização no Brasil e nela buscar melhor compreensão sobre a natureza e a dinâmica do setor terciário. Para isso, no âmbito do Instituto de Economia da UNICAMP, constituímos grupo de estudos que vem realizando investigações dessa natureza, tanto em perspectiva histórica para a compreensão das transformações de longo prazo, paripassu com o processo de desenvolvimento econômico do país, quanto para refletir sobre alternativas para trajetórias futuras. Nesse sentido, acabamos de concluir o projeto “São Paulo no Limiar do Século XXI”, em convênio com o Governo de Estado de São Paulo, que envolveu a elaboração de cenários macroeconômicos gerais para a economia brasileira e a economia internacional, bem como de diagnósticos setoriais demográfico, de agricultura, indústria e setor terciário, que embasaram numa segunda etapa, relatórios de pesquisa sobre a urbanização paulista nas décadas de 70 e 80 e suas projeções para a de 1990.

A elaboração do documento relativo à evolução do Setor Terciário¹ exigiu que desenvolvessemos uma reflexão introdutória, destacando aspectos teóricos e metodológicos para sua análise. O diagnóstico propriamente dito utilizou os dados disponíveis para o setor nas Contas Nacionais e Regionais, dados de tabulação especial dos Censos Demográficos de 1970 e 1980 e, para a década de 80, dados de emprego das PNADs e de outras fontes.

O presente texto tem por base o documento final “Diagnóstico do Setor Terciário” daquele projeto e, dada a prevista demora em sua divulgação ampla, entendemos que a informação desta síntese pode ser útil na abreviação do debate acadêmico sobre o tema, em que pesem as limitações impostas ao tamanho deste texto. Na primeira parte resumimos as principais questões teóricas e metodológicas e, na segunda, o diagnóstico do setor, mais centrado sobre o espaço econômico do Estado de São Paulo.

1. Aspectos teóricos e metodológicos do Setor Terciário

A teoria do desenvolvimento econômico tem como eixo central mostrar o progresso através do avanço do processo de industrialização e de modernização da agricultura. O clássico texto de Collin Clark aponta justamente que o indicador fundamental para mostrar esse avanço é a diminuição do peso do setor agropecuário na renda nacional, limitando-se a destacar um aumento considerável do peso do secundário².

* Professores do Instituto de Economia da UNICAMP. Campinas, agosto de 1990.

¹ Diagnóstico do Setor Terciário, relatório setorial da pesquisa “São Paulo no Limiar do Século XXI”, IE/ UNICAMP, 1990.

² Clark, Collin, 1947, e Kusnets, S., 1966.

Pelas dificuldades teóricas e metodológicas em se analisar o terciário, a teoria de desenvolvimento econômico e a maioria de seus estudiosos não costumam enfrentar a necessidade de se aprofundar uma análise sobre sua natureza. Enquanto é ponto pacífico afirmar-se o avanço do desenvolvimento quando por hipótese a renda agrícola tenha caído, digamos, de 40% para 15% do PIB, com a indústria passando de 10% para 35% pouco ou nada poderia se explicar pela simples constatação contábil de que, neste hipotético exemplo, o setor serviços ter-se-ia mantido com 50%. Independentemente de qualquer postura teórica sobre o assunto, é inquestionável que o setor terciário é aquele que comumente apresenta o maior peso tanto na geração da renda quanto na do emprego.

Nesse sentido a tabela 1 mostra os dados para o Brasil e para o Estado de São Paulo, confirmando o que dissemos. Com efeito, a nível nacional entre 1940 e 1980 a participação do setor primário no PIB caíria de 25,7% para 10,2%, passando a indústria de 19,5% para 40,7, enquanto para o terciário, responsável por mais da metade do produto em 1940 (55,8%), a mudança de posição relativa seria bem menos pronunciada: ele continuava sendo em 1980 o setor de maior peso na geração da renda (49,1% do PIB). Os dados relativos à composição da PEA mostram o setor de serviços em 1980 como responsável por 44,6% da absorção de mão-de-obra.

O Estado de São Paulo partiria em 1940 de patamares próximos aos do Brasil quanto ao peso relativo dos três setores no PIB, mas, dada a intensidade de sua industrialização, em 1980 a indústria estava gerando cerca de 51% do PIB, contra 45% para o terciário e apenas 4% para o primário. Cabe assinalar, entretanto (como se verá adiante), que os dados disponíveis indicam que nos anos 80 o setor de serviços teria ultrapassado novamente o secundário na ponderação do PIB paulista. Em termos do emprego, já em 1980 estava alocada no terciário cerca de 50% da PEA do estado.

A despeito das dificuldades em se analisar o setor terciário, pode-se dizer de forma muito genérica que ele comportaria um segmento "A", que produz serviços necessários à produção o material (transportes e comércio de mercadorias, etc.), e "B", que produz serviços que atendem às necessidades básicas imateriais da população (justiça, educação, saúde, etc.). Contudo isso é uma divisão formal, estática e radical, no mal sentido da palavra. Poderíamos acoplar aos dois segmentos acima, à medida que nossa sociedade atingisse padrões mais elevados e modernos da produção material e do nível da renda pessoal, um terceiro segmento, "A", encarregado de atender aos requisitos desta moderna e mais alta produção, com serviços complementares, diversificados e especializados (informática, telecomunicações, sofisticação e especialização na formação de mão-de-obra) e um quarto, "B", que responderia por um avanço qualitativo das necessidades humanas imateriais: lazer, cultura, serviços pessoais sofisticados, maiores aspirações de educação e saúde, etc.

Não é difícil imaginar novos desdobramentos dos segmentos A e B, de tal sorte que, a partir de um certo nível de desenvolvimento, será impossível distinguir, para vários dos serviços produzidos, o destino específico de seu consumo, vale dizer, o determinante de sua demanda. Entretanto a necessidade de que se disponha de algum conhecimento sistematizado do movimento e das mudanças estruturais desse setor impõe a formulação de cortes

metodológicos que busquem distinguir as especificidades e a dinâmica de cada um dos diferentes compartimentos produtores de serviços nele incluídos. Existem, nesse sentido, várias alternativas. Uma primeira, certamente de menor eficiência, dividiria o terciário nos compartimentos funcional, atrelado à produção, e pessoal, ligado ao consumo das famílias. Pelo que dissemos acima, esta classificação é insatisfatória.

Uma segunda é a estabelecida pelas Contas Nacionais, que os subdividem em: Comércio Transportes, Comunicações, Instituições Financeiras, Administrações Públicas, Aluguéis e Outros Serviços. Além dos problemas metodológicos de estimativa do produto de cada um desses segmentos, as Contas Nacionais têm imputado a intermediação financeira de forma a cometer dupla contagem, de problemática eliminação. Por outro lado o item "Outros Serviços" é um agregado de serviços tão heterogêneos quanto Atividades Sociais Privadas, alguns Serviços Pessoais (incluindo emprego doméstico) e Serviços Auxiliares à Atividade Econômica (serviços produtivos). Mas a crítica maior que pode ser feita decorre de que vários dos segmentos em que está classificado o terciário compreendem a prestação de serviços à produção e às famílias, indistinguíveis (ex: transporte urbano, de carga, etc.). Contudo é através dessa classificação que o produto do terciário é estimado e informado.

Uma terceira classificação seria a utilizada para a estrutura ocupacional informada nos Censos Demográficos. Ao contrário da anterior, cuja base é a renda gerada, aqui o enfoque deriva do emprego, segundo diferentes atividades. Um obstáculo para sua utilização é que essas categorias ocupacionais (que compreendem várias centenas de itens diferentes) são agregados também muito heterogêneos. Isto dificulta extremamente a análise individualizada de cada segmento dos serviços que deriva não apenas de injunções ligadas à conceituação ocupacional utilizada nos Censos Demográficos, mas principalmente da progressiva diferenciação inerente à dinâmica recente de cada segmento do terciário e do nível e da distribuição da renda. Por exemplo: numa só ocupação, figuram tanto o motorista particular de um rico quanto um frotista. Tanto um simples barbeiro de periferia, quanto um cabeleireiro da classe de alta renda, etc.

Em que pesem esses fatos, os Censos Demográficos constituem sem dúvida a fonte mais completa disponível para o estudo do terciário. O cruzamento de sua tipologia ocupacional com a classificação das Contas Nacionais, caso isto fosse metodologicamente factível com maior precisão, permitiria importantes avanços na construção de uma tipologia adequada à melhor compreensão de sua dinâmica.

Outra proposta classificatória é a sugerida por Singelman³, que consiste em separar os segmentos do terciário funcionalmente em Serviços Produtivos, Distributivos, Pessoais e Sociais. Quando é possível separá-los, esta classificação pode ser mais útil que as anteriores, pois permite individualização mais clara dos segmentos do terciário. Entretanto seu alcance é limitado, na medida em que permite no máximo estabelecer um quadro descritivo do setor⁴.

³ Singelman, 1974.

⁴ Para um aplicação desta classificação ao caso de São Paulo, (1970/1980) ver Gonçalves e Semeghini, 1989.

Em síntese, essas classificações são insatisfatórias porque não comportam maiores possibilidades de avanços analíticos para melhor compreensão da dinâmica do terciário, quer em termos de diagnósticos ou à elaboração de prognósticos, essenciais para embasar a formulação de políticas de emprego, tendo-se em conta que o setor serviços é o maior ocupador de mão-de-obra. A propósito, caso a reestruturação tecnológica ora em andamento nos países avançados também aqui se manifeste, trará destruição de empregos nos setores de produção material e certamente criação de outros nos serviços, o que torna oportuna e urgente a reflexão sobre a dinâmica do terciário, tendo em vista o balanço negativo de desemprego observado nos países mais desenvolvidos.

Como se advertiu no início deste texto, o “emaranhado” de relações entre serviços diretamente ligados à produção e outros à população torna difícil o entendimento sobre as determinações específicas da dinâmica dos diferentes segmentos de serviços. Ainda que sem formalização, pode-se fazer contudo uma reflexão que tente pelo menos dar conta das determinações mais gerais dessa dinâmica. Pensamos que elas podem ser “divididas” em quatro vetores⁵:

- As implicações decorrentes do desenvolvimento e mecanização da agricultura mercantil sobre o oferta de serviços comerciais, distributivos, financeiros, técnicos, etc.
- Aquelas decorrentes da interação técnica e econômica entre agricultura e indústria, como na agroindustrialização e na quimificação e mecanização dessa agricultura, das quais derivam novas exigências terciárias.
- As decorrentes, estrito senso, do processo de industrialização, que impõe uma diversificada expansão de serviços técnicos e econômicos complementares, mas também exige diversificada expansão de serviços. Exemplifiquemos, a força de trabalho para ter melhor eficiência requer melhor transporte, educação, saúde, etc. Essa industrialização também intensifica a urbanização e impõe novos padrões de consumo urbano, por exemplo na necessidade da alimentação fora do lar, acesso maior à informática e às comunicações, etc.
- Um quarto conjunto de determinantes, são os estímulos relativamente autônomos decorrentes do próprio processo de urbanização, que derivam do crescimento da população urbana, ponderado pelo nível e distribuição da renda. Contudo essa “autonomia” em relação aos determinantes derivados dos setores industrial e agrícola normalmente apresenta-se permeada, em parte, por determinações emanadas daqueles setores, que também influenciam indiretamente o futuro crescimento da população urbana, como é o caso de êxodo rural e da atração de mão-de-obra para a indústria.
- Por último, há que considerar a ação do Estado, seja a de cunho normativo, seja a do exercício do gasto público.

⁵ Uma anterior discussão metodológica dessas questões encontra-se em Cano, 1985.

Há ainda uma questão controversa, de difícil comprovação empírica na ausência de pesquisas de campo detalhadas, que é a do “terciário inchado”. Até meados dos anos 60, a discussão sobre sua existência e dinâmica era relativamente pacífica: taxas demográficas eram muito altas; importante êxodo rural gerado por incipiente modernização agrícola; a taxa de crescimento do emprego industrial era inferior à do crescimento urbano; o setor serviços absorvia quase toda a população não incorporada à indústria, pagando baixos salários e gerando muitas ocupações precárias e “improdutivas”.

Isto condizia com a pequena organicidade de nossa urbanização, a qual por ter ainda “tudo por fazer” oferecia possibilidades de novos empregos, dadas as transformações na base produtiva e o crescimento da população das cidades, que se dava a taxas elevadas. Se de um lado comércio, finanças, transportes, armazenagem e outros serviços complementares aos setores produtivos materiais eram obrigados a transformar-se expandindo suas atividades, de outro, os serviços pessoais (alimentação fora de casa, comércio ambulante, serviço doméstico e outros) eram também obrigados a expandir-se além da inequívoca necessidade de expansão de determinados serviços básicos, como educação saúde, justiça e segurança, normalmente providos pelo Estado.

2. Principais mudanças no terciário nas décadas de 1970 e 1980

A década de 1970, para a economia brasileira, apresentou excepcional expansão industrial e acentuada modernização de muitos setores do terciário, também incorporando trabalho melhor qualificado e melhor remunerado do que antes. As taxas de crescimento do produto real do terciário acompanharam de perto o crescimento do PIB (Tabela 2). Em termos de geração de empregos, o setor revelou-se bastante dinâmico, conseguindo superar a taxa de crescimento da população urbana.

A nível de seus subsetores foram significativas as transformações. Os mais dinâmicos foram os serviços produtivos e os serviços pessoais modernos, bem como os serviços sociais privados. Os serviços públicos, em que foi apreciável o crescimento do emprego, revelaram-se menos dinâmicos em relação ao crescimento do PIB. Os distributivos, sobretudo o comércio, acompanharam a expansão do PIB, embora também tenham sido objeto de marcantes transformações modernizantes. Na segunda metade da década, passam a ter peso crescente no PIB as atividades de intermediação financeira.

Para o Estado de São Paulo, as Contas Nacionais regionalizadas confirmam a performance acima. Dados dos Censos Demográficos de 1970 e 1980 ressaltam com nitidez o sentido dinâmico da evolução terciária da década: a PEA dos serviços produtivos cresceu a 9,1% a.a.; dos serviços pessoais (exclusive segurança pública), a 7,1% a.a.; a dos serviços pessoais (exclusive emprego doméstico e serviços de reparação), a 6,0% a.a. e a dos distributivos (exclusive comércio ambulante) a 5,6% a.a.. Enquanto isso, a PEA urbana crescerá a 6,0% a.a.; o emprego doméstico a 3,0% a.a. e o comércio ambulante a 3,6% a.a.⁶

⁶ Gonçalves e Semeghini, 1989.

O ritmo intenso do crescimento industrial e do terciário parece ter induzido uma redução do grau de "inchamento" deste último. A absorção de boa parte das subocupações e a diminuição do contingente de trabalho informal mostram-se mais visíveis nas regiões mais desenvolvidas, a exemplo de São Paulo. Contudo a heterogeneidade estrutural da economia e da sociedade brasileiras acentuou-se, com a piora dos padrões de distribuição de renda, e com substancial elevação das migrações inter-regionais. A economia paulista, em que pese já haver praticamente enxugado o seu agro⁷ foi obrigada a ampliar consideravelmente sua recepção de migrantes nacionais. Se entre 1950 a 1970 a entrada líquida de migrantes no estado fora de cerca de 1,4 milhões, entre 1970 e 1980 duplicaria, mostrando a incapacidade das economias regionais (a despeito de suas elevadas taxas de crescimento na década) de incorporar ao trabalho seu excedente demográfico.

O fato novo, nesse êxodo, é que essas migrações (como pensou corretamente a Cepal até a década de 60) não tinham mais a modernização como determinante exclusivo da expulsão. A sensível piora do empobrecimento relativo no campo - maior intensificação do trabalho, dificuldade do acesso à terra, etc. - fazia com que a manutenção do atraso na agricultura também passasse a intensificar a expulsão⁸. O crescimento produtivo e modernizador durante a década de 1970, embora apresentasse excepcional desempenho em termos de geração de empregos de melhor qualificação e remuneração, foi incapaz de absorver integral e produtivamente toda a força de trabalho. Aos não (ou mal) incorporados preexistentes no Estado de São Paulo somaram-se frações significativas daquele fluxo migratório líquido.

Na década de 80, a estagnação industrial, a modernização agrícola (embora menos intensa do que na década anterior) e a manutenção do atraso em grande parte do segmento arcaico da agricultura nacional reproduziria o fenômeno, de forma atenuada.

Na Grande São Paulo, a reestruturação parcial de setores industriais mais tradicionais e a implantação de alguns segmentos mais modernos (microeletrônica, aeronáutica, química, etc.) propiciaram ocupações mais qualificadas na própria indústria, rebatendo no setor terciário, exigindo-lhe ampliação e modernização, especialmente de "outros serviços". Por outro lado, o avanço da urbanização, depois de convertê-la na primeira metrópole nacional nos anos 70, dar-lhe-ia na década de 80 alguns padrões terciários semelhantes aos das grandes metrópoles internacionais. No interior, a desconcentração industrial proporcionou crescimento acima da média nacional, performance acompanhada por um bom desempenho agrícola e agro-industrial com trajetória mais positiva do emprego também no terciário.

Assim, se a década de 70 foi marcada pela interiorização do desenvolvimento liderada pela indústria, a de 80 assistiu a uma verdadeira "interiorização dos serviços". A instalação de importantes instituições de ensino e pesquisa, grandes supermercados, cadeias de lojas ou shoppings; de bancos estrangeiros, empresas de consultoria, engenharia, informática, agências de publicidade; hotéis; maiores redes ou de emissoras de TV é fenômeno da última década nas principais cidades do interior.

⁷ O que não quer dizer que houvesse atingido o nível das economias desenvolvidas, em que a população empregada no setor primário atinge apenas cerca de 3 a 5% do total.

⁸ Para o exame do caso brasileiro ver Cano (1985 b).

Julgamos que a continuidade da expansão de um “terciário inchado” na década de 80, embora também ocorresse no interior do estado, deve ter se manifestado com mais peso na Grande São Paulo, por seu menor desempenho econômico. Ainda que o setor secundário apresente significativo grau de informalização na produção e no emprego, é no terciário que a precariedade do emprego se manifesta em escala maior, haja vista, entre outros, a expansão do emprego doméstico e do comércio ambulante, que reduzem sua participação relativa no total do emprego urbano, mas que seguem crescendo em termos absolutos.

Se já era difícil medir o “inchaço” à luz dos Censos Econômicos e Demográficos de 70 e 80, isso torna-se ainda mais problemático na última década, coberta apenas por outras fontes (PNADs, RAIs, etc.). Do exame dessas outras fontes, resulta algo aparentemente paradoxal para a Grande São Paulo. Há um “buraco negro” entre sua taxa de crescimento estimada para a população de 15 anos ou mais (3,3% ao ano) e as cifras registradas pelas pesquisas sobre desemprego, aberto ou disfarçado, que são menores do que seria de se esperar dadas as baixas taxas de crescimento da produção. Ainda que sejam precárias as informações, parte do desemprego que estatisticamente não aparece e/ou do inchaço do terciário (não aferido) poderia explicar-se por:

- a) possível superestimação do crescimento populacional da Grande São Paulo⁹;
- b) nossa pesquisa estimou que, possivelmente, os fluxos migratórios líquidos inter-regionais para São Paulo, na década de 1980, tenham sofrido retenção em sua distribuição, passando a ser maiores em termos absolutos os destinados para o interior em relação aos dirigidos à Grande São Paulo¹⁰;
- c) é muito provável que ao longo da década as taxas de participação (relação PEA/PIA) tenham oscilado (como indicam as PNADs), com redução nos períodos recessivos e retomada nos períodos de recuperação, a exemplo do contexto do Plano Cruzado em confronto com a recessão 1981/1983. Isso em razão principalmente da entrada ou saída, nos mercados de trabalho, de jovens ou mulheres, ou ainda dos grupos de idade mais avançada, dado que, em certa medida, ocupam parte do trabalho mais sensível à crise;
- d) o aumento do número médio de pessoas empregadas por família (intensificado a partir dos anos 70) permitiria a um desempregado maior tempo de espera na procura de um novo emprego similar, ao invés de se candidatar, imediatamente, a uma ocupação “menos nobre” e de pior remuneração, “desaparecendo” estatisticamente, por razões metodológicas, seu desemprego;
- e) nos anos 70, e notadamente nos anos 80, não apenas crescem em quantidade os empregos precários por tempo de ocupação (“bicos, biscates”) mas até mesmo ocorre elevação de “status” em algumas dessas ocupações temporárias, mudando-se o aspecto qualitativo dessa precariedade e ocultando-se novamente o desemprego;

⁹ Ver do mesmo projeto: “Trajetórias Econômicas e Demográficas”, de Cano, W. e Pacheco, C.A. em que se estima redução da taxa demográfica da Grande São Paulo já na década de 80 (para cerca de 2,5% a.a. e queda maior para a década de 1990 (cerca de 2,0%).

¹⁰ Idem.

f) a precariedade do emprego e o “inchaço” estaria mascarada por uma “formalização” maior. Parte da rede de empregos urbanos que constituem tipicamente estratégias de sobrevivência transformaram-se, crescentemente, em relações de assalariamento subordinadas e, portanto, difíceis de serem detectadas, seja na de trabalho autônomo (conta própria) seja na forma de trabalho sem reconhecimento jurídico-institucional (carteira assinada). Isto travestiria um subocupado em ocupado. Assim, a precariedade dos mercados de trabalho nos 80 poderia ser melhor apreendida pela multiplicação do número de postos de trabalho passíveis de serem destruídos em conjuturas recessivas e/ou associados a jornadas mais curtas ou parciais (ao longo do ano);

g) há ainda mudanças institucionais, surgidas nos últimos anos que criaram verdadeiras “barreiras à entrada” em vários segmentos do terciário outrora funcionando em “livre concorrência”. Vários serviços passaram a ser controlados, formal ou informalmente, por verdadeiras “máfias” que disciplinam a liberdade de entrada.

Finalmente, a leitura comparada das atuais páginas policiais dos principais jornais com os de anos atrás mostra, de maneira dura, a profunda deterioração das relações sociais nas grandes cidades, com degeneração de costumes e brutal aumento da violência. A engrossar esse caldo, cabe citar o aumento dos “empregados” pelo ilícito (jogo, prostituição, drogas) que também mascara tanto o desemprego quanto a subocupação. Estas considerações foram necessárias tendo em vista não apenas os problemas teóricos e metodológicos apontados, como a precariedade das informações com que podemos contar para a análise do setor serviços. Para concluir, as notas seguintes tentam, resumidamente, apontar os fatos mais marcantes da evolução terciária no Estado de São Paulo nos anos 80¹¹.

Contrastando com o desempenho do decênio anterior, nos anos 80 a economia brasileira iria caracterizar-se por forte instabilidade, por uma clara tendência à estagnação com aceleração inflacionária. O decepcionante crescimento do setor secundário situou-se próximo de zero; somou-se um desempenho pouco dinâmico da agricultura, que, embora maior que o da indústria, ficou também aquém da média da década de 70. No caso da agricultura paulista, a tendência estagnante foi ainda mais grave, como revela o cotejo das respectivas taxas estimadas de crescimento do produto total (2,4% a.a. para Brasil e 2,1% a.a. para São Paulo). O terciário ampliaria relativamente seu peso no PIB nacional e, em São Paulo, voltaria a suplantá-la como principal setor do ponto de vista da geração de renda e de emprego (Tabelas 1 e 2).

Boa parte do avanço terciário detectado pelas Contas Nacionais explica-se pelo crescimento das atividades financeiras. Estas, por sua vez, crescendo não pelo alargamento da intermediação produtiva, mas do encilhamento e intensificação especulativa que caracterizaram a década. Os outros setores de crescimento superior à média foram os “serviços pessoais” e alguns “serviços sociais” (englobados nas Contas Nacionais na rubrica “outros serviços”). Portanto a maior terciarização dos anos 80 poderia ser vista como um

¹¹ Ver também, de Cano, W. e outros: “Cenários da Urbanização Paulista”, 1990.

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

processo extensivo, relacionado com a trajetória estagnacionista e inflacionária. Contudo seria um erro reduzir-se apenas a isso a caracterização do desempenho recente do setor. Em diversos de seus segmentos indetificou-se a continuidade e mesmo o aprofundamento de tendências esboçadas nos anos 70.

Apesar da crise, em várias regiões do país manteve-se relativo dinamismo, ligado à produção industrial para o mercado externo, à agricultura e à agroindústria. Em muitas delas a estrutura de comércio e serviços desenvolveu-se concomitantemente. Em outras, como no interior de São Paulo, haveria acentuada diversificação e modernização nessas estruturas. O aprofundamento da urbanização, com reforço do papel de alguns centros regionais e, especialmente no caso de São Paulo, a extensão das funções da metrópole (e a consolidação de outras áreas metropolitanas, como Campinas) condicionaria também importantes impactos sobre o arcabouço terciário. As novas tecnologias especialmente em informática e telecomunicações (cujo crescimento para Brasil e São Paulo supera em muito a média do terciário), juntamente com a extensão da rede viária (mais acentuada em São Paulo), contribuiriam para alterar incisivamente os padrões da oferta, a organização empresarial e os mercados em muitos setores dos serviços.

A nível setorial, podem ser anotados os seguintes aspectos quanto à evolução do terciário paulista:

- A taxa de crescimento do comércio foi medíocre na década, seguindo de perto a dos setores produtivos. Entretanto prosseguiram as transformações que vinham ganhando corpo nos anos 70: aumento do grau de concentração dos capitais, formação de grandes redes e peso cada vez maior dos supermercados no comércio varejista, mudanças significativas nos canais de distribuição, nas relações produtor/atacado/varejo e na divisão regional do comércio.

- Transportes mantiveram seu peso relativo no produto total, o que significa que o setor cresceu à frente do secundário e do comércio. Embora evoluindo num ritmo inferior ao dos anos 70, o “boom” exportador, inclusive com a utilização da malha viária estadual em direção a Santos para escoar a produção de outros estados, e o deslanche de programas rodoviários e de transporte de massa explicam naquele crescimento. Também prosseguiram as mudanças nos padrões de operação, com maior disseminação do uso de equipamentos de maior capacidade e poupadores de mão-de-obra.

- Nas comunicações, como referido, seriam registradas as maiores taxas de crescimento do produto.

- “Serviços auxiliares à produção” e os “serviços tecnoprofissionais” (que integram os “serviços produtivos”) tiveram crescimento excepcional nos anos 70. A análise de seu desempenho nos anos 80 fica problematizada dado o nível de agregação das informações das Contas Regionais, que dificulta sobremaneira sua individualização, mas acreditamos que tenham se expandido a taxa superior à média, embora menor do que a da década anterior. Isso se explicaria porque mantiveram-se (ou mesmo se ampliaram) os requisitos de especialização

e modernização nas atividades produtivas, necessidades alavancadas pela introdução de novas tecnologias e pelo maior grau de inserção no mercado internacional. As atividades de intermediação financeira, pelas razões já expostas (inflação), apresentaram desmedida expansão, acima de qualquer outro setor.

- Nos "serviços sociais", observou-se crescimento razoável do emprego, como mostram as PNADs. O avanço da urbanização representou forte ampliação da demanda, tanto das camadas de renda mais baixa quanto das camadas médias (em termos de educação, utilização de equipamentos, etc.) Com o fim do regime autoritário, alargou-se também o espaço para as reivindicações e a organização da sociedade, aumentando a pressão sobre o setor público, responsável por ponderável parcela de sua oferta.

- Para os "serviços pessoais", assim como para os "produtivos", a agregação das informações impede sua individualização. Nossa estimativa de crescimento para o agregado "outros serviços" (que inclui ambas) indica taxas superiores à média do terciário, tanto para Brasil quanto para São Paulo. Neste, as PNADs mostram aumento do emprego na prestação de serviços (pessoais) mais intenso durante o período mais fortemente recessivo, 1980/83, acompanhado pela redução percentual do número de trabalhadores com carteira, indicador de maior grau de precariedade no mercado de trabalho. Isto confirmaria que o setor cumpriu no período seu conhecido papel de amortecedor do desemprego, via maior "inchaço".

Convém lembrar que a década de 80 assistiu a enorme ampliação e diversificação dos serviços pessoais modernos, sintonizados com o padrão de vida urbano contemporâneo: inicialmente típico da metrópole, esse padrão difundiu-se na década para áreas mais urbanizadas do interior. Com isso, aumentou ainda mais o grau de heterogeneidade característico do conjunto de serviços pessoais.

À diferença dos anos 70, na década de 80 a trajetória do terciário foi bastante contraditória. As taxas de incremento de seus principais setores declinaram (excetuando-se o financeiro) e existem claros indícios de um crescimento extensivo em muitas áreas, acompanhado por maior grau de "inchamento". Mas também prosseguiriam as mudanças estruturais, com maior diversificação e aprofundamento dos nexos com a base produtiva e o mundo urbano, acompanhada por moderada introjeção tecnológica e crescentes requisitos de mão-de-obra mais especializada.

Referências Bibliográficas

- CANO, W. Dinâmica da Economia Urbana de São Paulo: uma proposta de investigação. *Rev. Adm. Empresas*. EAESP/FGV. SP. 1985 (A).
- _____. *Desequilíbrios regionais e Concentração Industrial no Brasil*. Global. SP, 1985.
- CANO, E. e PACHECO, C.A. SP. XXI: Trajetórias Econômicas e Demográficas para a década de 1990. UNICAMP. Campinas, 1990, mimeo.
- CANO, W., PACHECO, C.A., ZIMMERMANN, G. e SEMEGHINI, U.C. SP XXI: Cenários da Urbanização Paulista, Unicamp, Campinas, 1990, mimeo.

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

CANO, W, e SEMEGHINI, U.C., Diagnóstico do Setor Terciário, Relatório Setorial da Pesquisa "São Paulo no Limiar do Século XXI", UNICAMP/IE, 1990.

CLARK, C. *The Conditions of Economic Progress*. London, Mad Millan, (3a. ed). 1957.

GONÇALVES, M.F. e SEMEGHINI, U.C. O Terciário na Urbanização Paulista: Notas Preliminares para seu Estudo e Interpretação. ANPUR, III Congresso Nacional, 1989.

KUSNETZ, S. *Quantitative Aspects of The Economic Growth of Nations*. Yale, Economic and Cultural Change, Yale University Press, 1966.

SINGELMANN, J. e BROWNING, H.L. *The Emergence of a Service Society: Demographic and Sociological Aspects of The Sectoral Transformation of Labor Force in The USA*. Population Research Center, University of Texas, Austin, 1975, mimeo.

TABELA 1
PRODUTO INTERNO BRUTO A CUSTO DE FATORES, MAIS IMPUTAÇÃO
DOS SERVIÇOS DE INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA
%

	BRASIL			ESTADO DE SÃO PAULO	
	(DADOS: FIBGE - CONTAS NACIONAIS - VALORES CORRENTES)	1980	1988	(DADOS: FIBGE - CONTAS NACIONAIS - VALORES CORRENTES)	(DADOS: FUND. SEADE - VALORES CORRENTES A PREÇO DE MERCADO) (1)
SETORES	1970	1980	1988	1970(2)	1980(2)
Agropecuária	11,5	102	7,6	5,7	3,8
Indústria	35,8	40,5	37,9	43,8	49,1
Serviços	52,6	49,2	54,5	50,4	47,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(1) Publicamos os dados das duas fontes para 1980, para poder compará-los, separadamente, em 1970 e 1987. Não há plena comparabilidade entre as fontes, por diferenças de metodologia.

(2) Não computados, em 1970, os subsectores de: serviços industriais de utilidade pública, construção civil, transporte aéreo e parcela de alugueis; em 1980: os subsectores de transporte aéreo, transporte dutoviário e os departamentos de empresas de transportes rodoviários e parcela dos alugueis.

(3) O valor envolve subestimação decorrente de: a) alteração da estrutura setorial dos preços relativos; b) queda do preço relativo da cana-de-açúcar em relação ao preço dos demais principais produtos do setor; c) substancial queda das últimas safras cafeeiras (ver Tabela 3).

(4) O peso está subestimado, notadamente, pela hipotrofia do subsector financeiro.

TABELA 2
PRODUTO INTERNO BRUTO A CUSTO DE FATORES,
MAIS IMPUTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE INTERMEDIÇÃO
FINANCEIRA - TAXAS MÉDIAS ANUAIS DE CRESCIMENTO
 %

SETORES	BRASIL		ESTADO SÃO PAULO			
	1970/80	1980/88	1970/1980		1980/1988	
			(a)	(b)	(c)	(d)
Agropecuária	4,8	3,2	2,4	3,6	1,6	2,1
Indústria	9,3	1,4	7,3	8,0	0,0	0,2
Serviços	7,9 (1)	3,2 (1)	7,6	-	4,2	-
TOTAL	8,1	2,4	7,5	-	2,1	-

FONTE: BRASIL: FIBGE - CONTAS NACIONAIS; (1) taxas obtidas por diferença entre as do total e as dos setores primário e secundário; (1970-1980): movendo-se a estrutura setorial de 1970 para 1980; (1980-1988): Face à abrupta mudança dos preços relativos entre 1980 e 1988, movemos a estrutura de 1988 para 1980 (ver Tabela 1).

- ESTADO DE SÃO PAULO

(1970-1980):a) movemos as participações de cada setor e do total do PIB paulista no nacional de 1970 para 1980 (ver Tabela 1), deduzindo-se as respectivas taxas de crescimento para o Estado de São Paulo pelos diferenciais das respectivas taxas nacionais.

b) Para a agropecuária: face a grande subestimação da renda agrícola paulista pelas Contas Nacionais, estimamos o crescimento real assinalado tomando a produção física dos 26 principais produtos da agropecuária levantados pela IEA/SP para os anos 1970 e 1980. A taxa obtida é média geométrica, deduzida de dois índices de ponderação de preço em 1970 e em 1980.

c) Para a indústria: a taxa refere-se só à indústria de transformação e foi deduzida através da mudança da participação paulista no total nacional e pelos diferenciais do crescimento do respectivo índice do produto real para o Brasil.

(1980-1988): c) Taxas médias obtidas dos respectivos índices do produto real, estimado pela fundação SEADE (contas regionais de São Paulo).

d) Para a agropecuária: por razões semelhantes às apontadas na nota b), adotamos o mesmo procedimento, usando as produções físicas e os respectivos preços médios de 1980 e 1988.

Para a indústria: a taxa refere-se ao período 1980-1988, obtida pelos índices de crescimento físico da indústria de transformação, estimada pela FIBGE.

TABELA 3
PARTICIPAÇÃO RELATIVA DOS SETORES COMPONENTES
DO TERCIÁRIO NO PIB C.F. BRASIL, 1970, 1975, 1980, 1985 E 1988

	1970	1975	1980	1985	1988
Comércio	17,6	15,6	11,9	10,6	9,6
Transportes	4,0	3,5	4,2	4,2	4,0
Comunicações	0,7	0,9	1,0	1,1	1,1
Instituições Financeiras	-0,5	-0,2	0,6	-0,3	-0,1
Administrações Públicas	9,9	6,1	7,0	7,5	7,9
Aluguéis	10,0	7,2	7,4	9,4	10,9
Outros Serviços	7,9	10,3	13,3	14,0	14,3
Total Terciário	49,4	45,3	45,2	46,3	47,6
PIB c.f.	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Imputação de Serviços e Intermediação Financeira	6,9	7,2	8,0	12,7	14,6

Fonte: FIBGE, DECNA, 1985.

TABELA 4
PARTICIPAÇÃO SETORIAL NA RENDA INTERNA E NO EMPREGO (%)

	1940	1960	1980	1940	1960	1980
<u>Renda</u>						
Agricultura	25,7	17,8	10,2	22,7	18,2	3,9
Indústria	19,5	32,2	40,7	22,0	33,7	51,2
Serviços	55,8	50,0	49,1	55,3	48,1	44,9
<u>Emprego</u>						
Agricultura	67,4	54,5	29,9	58,3	32,7	11,5
Indústria	12,6	12,4	25,5	17,2	23,3	39,1
Serviços	19,8	33,1	44,6	24,5	44,0	49,4

Fonte: FIBGE - Contas Nacionais, FGV-IBRE, Censo Demográfico.

DINÂMICA INTRA-URBANA: A PRETENDIDA IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL NO DISTRITO FEDERAL*

Aldo Paviani**

Márcio Cavalcante***

IA estruturação das cidades, mormente a das metrópoles, seguem trajetórias históricas muitas vezes diversas daquelas que seus atores desejariam, mormente o ator-habitante dos grandes aglomerados urbanos. Espisodicamente, os atores-políticos, bafejados por votações avantajadas, se sentem apoiados para maciças intervenções na estrutura urbana, o que possibilita algum grau de redução dos chamados “problemas urbanos” (congestionamento de vias, falta de saneamento básico, déficit habitacional, falta de oportunidades de trabalho, etc.).

Claro está que as estratégias político-administrativas a serem utilizadas no enfrentamento de problemáticas urbanas específicas assumem orientações diversas em razão de a vontade política dos gestores urbanos e o respaldo popular dependerem basicamente dos recursos carregados para a implantação de infra-estruturas, alocação de equipamento básico e/ou a introdução de programas que venham alterar a espacialização da cidade.

No último caso, podem ser enquadrados os projetos que visam atrair investimentos do setor privado em ramos de atividade econômica não totalmente explorados em certos contextos, como, por exemplo, os ligados às indústrias.

No caso brasileiro, as grandes metrópoles já delinearão secularmente suas estruturas internas como, por exemplo, os espaços industriais de tal modo que a alocação de novas atividades econômicas ou ampliação das antigas se dá no interior de processos de renovação de usos ou de ampliação dos limites da cidade, muitas vezes eliminando atividades agrícolas precedentes. Nestes casos, os administradores desbravam territórios para a implantação de atividades complementares e as necessárias infra-estruturas. Há metrópoles, contudo, que não dispõem de estoques de terras suficientes ou mesmo de capacidade infra-estrutural para novos programas ou projetos.

Em se tratando de “cidades novas”, a exemplo de Brasília, a dinâmica de estruturação do espaço intra-urbano não teria, em princípio, as limitações das velhas metrópoles. Contudo o desenvolvimento de potencialidades ou o estímulo a ser dado para projetos visando ao desenvolvimento urbano enfrentariam dificuldades de outra ordem. Estes aspectos serão objeto de reflexão nas unidades seguintes.

* Parte de projeto de pesquisa “Dinâmica Urbana e Processos Tecnológicos na Urbanização, desenvolvido no NEUR, com apoio financeiro do CNPq.

** Professor do Departamento de Geografia e Coordenador do Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais - NEUR/CEAM-UnB.

*** Bolsista do CNPq junto ao NEUR.

Em resumo, este trabalho pretende investigar as características que assume o programa de desenvolvimento industrial no Distrito Federal (DF), no bojo de um projeto de pesquisa mais amplo. O referido programa (PROIN/DF) terá um papel importante no processo de metropolização, já que Brasília desempenha basicamente funções ligadas ao terciário/quaternário (Paviani, 1985, e Ferreira, 1985).

A base empírica, portanto, será a cidade de Brasília, cuja dinâmica possibilita aportes para o desenvolvimento teórico da problemática da urbanização em nosso contexto. A hipótese básica é a de que, por serem seletivas, as indústrias ligadas ao PROIN não ampliarão as oportunidades de trabalho e, por isto, não terão impacto positivo na distribuição dos bens e serviços à comunidade local. Assim, os incentivos oferecidos às indústrias, principalmente as dos ramos tecnológicos, pelo governo do DF, não terão correspondência na geração de empregos, fato que agravará o quadro sócio-econômico de Brasília, com fortes implicações na qualidade de vida e espacialização da cidade.

1. Industrialização e trabalho humano: a questão teórica

Uma das grandes problemáticas geradas pela industrialização do tipo capital-intensivo, que ao que parece será implementada no DF com as indústrias ligadas à informática, a biotecnologia, etc., é a da exclusão de mão-de-obra mais abundante e que forma o que já denominamos de “ativos em disponibilidade” (Paviani, 1991:6), ou como afirmou Marx: “...uma população trabalhadora excedente é produto necessário da acumulação capitalista[...]. Ela proporciona o material humano a serviço das necessidades variáveis de expansão do capital e sempre pronto a ser explorado, independentemente os limites do verdadeiro incremento da população” (Marx, 1971). Ora, o DF, cujo incremento populacional natural e migratório o fez crescer acima da média nacional, possui enorme contingente de trabalhadores excedentes fora do mercado de trabalho formal. E são, justamente, os menos qualificados que procuram e não encontram um posto de trabalho disponível, sobretudo quando há crises no segmento da construção civil. Nos períodos de crise, surge o “terciário refúgio” ou o “setor informal urbano” como saída para a sobrevivência. Ora, como afirma Souza,

[...] as formas concretas nas quais se refugia a população excedente não estão constituídas por pessoas com o mesmo grau de mobilização para o trabalho em dado momento. Ao contrário, o próprio Marx inclui nas suas categorias grupos de pessoas que—em termos atuais—vão desde “desempregados abertos procurando emprego” até “desempregados ocultos” que não são mobilizados salvo em casos de especial estreiteza do mercado de trabalho. Ou seja, é um conjunto heterogêneo de pessoas com distinto grau de disponibilidade para uma imediata inserção no “exército de trabalhadores em atividade” (Souza, 1980).

Isto significa, para o caso do DF, que dificilmente os contingentes em disponibilidade estariam com possibilidade de absorção no sofisticado mercado de trabalho que, por exemplo, a indústria da informática irá ensejar. É o caso concreto de mercado de trabalho excludente e seletivo, que se amplia na medida em que se implantam unidades produtivas com base em alta tecnologia, seja para tornar a indústria competitiva, seja para que os setores “de ponta” acompanhem o movimento geral de modernização da produção com o sentido de ampliar a acumulação de capital.

Aliás, na observação de Milton Santos,

[...] o modelo de modernização da economia é acompanhando, como observou Eckaus, de imperativos no plano tecnológico que acarretam a limitação das possibilidades no domínio da substituição dos fatores de produção. Essa rigidez impede a expansão do mercado de emprego. De fato, as técnicas mais eficazes para a expansão industrial foram concebidas como se a mão-de-obra fosse escassa (Ibister, 1971,33). Se o modelo está longe de ser perfeito nos países desenvolvidos, é aberrante para os países subdesenvolvidos (Due, 1963, 17-18) e provoca um crescimento industrial acompanhado do aumento do subemprego e do **não-emprego**. Chega-se à constatação irônica formulada por Singer (1970,70-71) para quem “a criação de empregos conduz ao **aumento do não-emprego**”(Santos, 1979, 1950-151) (grifos nossos).

Justamente nesta linha de raciocínio, pensa-se que a indústria para desenvolver setores “de ponta” no DF aumentará o não-emprego porquanto gerará expectativas para uma massa de desempregados e subempregados que, por certo, não estarão habilitados a ocupar os novos postos de trabalho gerados. Ademais, o anúncio de novas indústrias ampliará o fluxo migratório, sobretudo com origem em áreas mais deprimidas do Centro-Oeste e do Nordeste.

Quanto à criação de possíveis empregos indiretos, assumimos com Santos que

[...] depende em grande parte do nível tecnológico da indústria instalada. Quanto maior a distorção em relação ao meio econômico e social, mais esse tipo de emprego escapa do lugar que acolhe a atividade, em benefício das grandes ¹⁸ cidades do próprio país ou dos países exportadores da tecnologia. O resultado é que, à medida que o país se industrializa, a urbanização torna-se cada vez mais terciária (Santos, 1979:151).

Assim, a se configurar a hipótese de que a tentativa de industrializar o DF, com base em indústrias capital-intensivas (e, portanto, mão-de-obra excludente), não retirará Brasília de seu modelo de sustentação em atividades de serviço. Ao contrário, o pensado “modelo” de industrialização reforçará a necessidade ampliar o perfil de empregos baseado no terciário e no quaternário, porquanto se ampliarão a pressão e a demanda por serviços no interior da área metropolitana.

Provavelmente ocorrerá no DF o mesmo processo que Lipietz refere para a França dos anos setenta: a polarização e a proletarianização do terciário. Lipietz afirma que a “proletarianização” do terciário

[...] confirmou-se notavelmente na segunda metade do século XX. Mas, se a divisão do trabalho no interior do terciário está longe de ser atingida, a “perfeição” do trabalho industrial taylorizado, a informática e, depois, a burocracia tendem a generalizar brutalmente todas as tendências clássicas do “fordismo” para o caso da atividade terciária. No interior das empresas, por exemplo, o desenvolvimento da informática tende a condensar ao desemprego a profissão dos auxiliares de contabilidade. Em contrapartida, desenvolve-se uma polarização maciça dos ofícios da informática: em um pólo, os 20.000 engenheiros e quadros técnicos superiores; no outro, 103 mil operadores perfuradores. Naturalmente no primeiro pólo contamos uma mulher para cada 10 homens; em contrapartida, na parte baixa, contamos 26.000 mulheres para ... 800 homens! (Lipietz, 1988:195).

Assim, além de ser seletivo, em termos de qualificação da mão-de-obra, o modelo que se tenta implantar poderá excluir grande número de homens (ou de aproveitá-los mas com salários “competitivos” - mais baixos - que se atribuem às mulheres, tanto na indústria quanto nos serviços).

Além de não serem quantitativamente aproveitados, os trabalhadores menos qualificados são cada vez mais substituídos por equipamentos automatizados, porquanto passará cada vez mais a ocorrer “uma dependência agravada do trabalho (humano) em relação ao capital, ao mesmo tempo em que a ciência, isto é, o conhecimento, se torna uma força produtiva direta”, como acentua Milton Santos (1985:38). Sendo assim, reduz-se enormemente a possibilidade de se ampliar a oferta de empregos diretos e indiretos na pretendida implantação industrial do DF, porquanto ela estará fundamentada no trabalho intelectual e na tecnologia, como é o caso da indústria de informática em desenvolvimento. Não poderia ser diverso para o DF o mecanismo pelo qual os capitais, sobretudo os capitais multinacionais, privilegiam processos produtivos baseados em equipamentos sofisticados, de preferência automatizados, de tal modo que é cada vez mais concreta a idéia de que ciência, pesquisa pura e aplicada, tecnologia e **mass-média** são, sem sombra de dúvida, os pilares do período tecnológico (Santos, 1982:11).

Os elementos teóricos levantados apontam para a necessidade de se conhecer a estrutura ocupacional do DF, como um quadro de referência para avaliarem-se as possibilidades a serem introduzidas pelo PROIN, tendo em vista o expressivo incremento populacional recente.

2. A questão empírica: aspectos sócio-econômicos da estrutura ocupacional

A evolução urbana no Distrito Federal pode ser observada a partir de três importantes fases: a fase da implantação, a fase da consolidação e a fase da expansão metropolitana. Na primeira fase, houve afluxo de operários da construção civil, em função do acelerado ritmo das obras. Já na segunda, a população urbana foi multiplicada por 4, enquanto que a população rural experimentava um crescimento de apenas 1,5 vezes. Na terceira e última fase, incrementam-se as transferências de órgãos públicos, com o propósito de localizar em Brasília os principais organismos de decisão central, e estimula-se a participação e desenvolvimento da iniciativa privada. Nesta fase, Brasília emerge como grande cidade e ultrapassa o primeiro milhão de habitantes: passa de 516.896 habitantes para 1.138.835, respectivamente, em 1970 e 1980, ou seja, um incremento de quase 622.000 pessoas (Paviani, 1985, 61/62). Estimativas da CODEPLAN indicam uma população urbana de cerca de 1.700.000 pessoas em 1990.

Para a análise das características da organização econômica, examinar-se-á a distribuição do emprego, por atividade. Ao agruparmos as atividades urbanas em 1970, 1980 e 1989, notamos que houve uma perda relativa do setor secundário. Sua participação passou de 24,0% em 1970, para 16,24% em 1980 e para 12,96% em 1989. Isto se deveu ao incremento relativo do setor terciário, que em 1970 possuía 71,13% do pessoal ocupado, elevando-se para 81,50% em 1980 e para 85,06% em 1989. Constata-se, assim, que o setor terciário/quaternário responde pelo maior número de empregos na cidade, caracterizando Brasília como uma “metrópole terciária” (Paviani, 1985), o que se confirma com os dados da tabela.

Além do incremento expressivo do setor terciário/quaternário, nota-se que a distribuição espacial das atividades em Brasília obedece a um formato centralizado. Constata-se que,

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

[...] em 1970, o Plano Piloto possuía mais da metade dos estabelecimentos industriais, comerciais e de prestação de serviços. Detinha, ainda, mais do que dois terços das atividades sociais e das classificadas, pelo Cadastro de Contribuintes do Governo local, como "outras atividades" (profissões liberais, comércio de imóveis e valores imobiliários, instituições de crédito, seguros e capitalização). Na mesma época, a segunda importante localidade, Taguatinga, possuía apenas um quarto dos estabelecimentos industriais, comerciais e de prestação de serviços do DF; as atividades sociais e "outras" perfaziam, apenas, 15,2 e 11,9%, respectivamente. Este fato faz perceber a distância, em equipamento, que, na época, separava o Plano Piloto das cidades satélites.

Assim, tirante o Plano Piloto e Taguatinga, às demais localidades restavam baixos quantitativos nas atividades econômicas, os quais se traduziam em percentuais quase sempre inferiores a 5%. Por outro lado, o Plano Piloto e Taguatinga detinham, respectivamente, 63,3% e 22,2% do total de estabelecimentos do DF, restando apenas 14,5% para o Gama, Sobradinho, Brazlândia e Planaltina, de forma agregada (Paviani, 1985: 67/68).

Na falta de dados mais recentes, valemo-nos do Censo de 1980 para demonstrar que o processo de concentração das atividades se mantém inalterado. De fato, o Plano Piloto e Taguatinga/Ceilândia englobavam, respectivamente 18,6% e 53,0% do pessoal ocupado em atividades secundárias e 43,5% e 36,6% dos ocupados em atividades terciárias/quaternárias (comércio, transportes e comunicações, prestação de serviços, atividades sociais e administração pública). Portanto em apenas dois núcleos urbanos encontram-se mais do que dois terços da mão-de-obra ocupada.

Um outro indicador da desigualdade espacial (e social) é o da renda. Enquanto o Plano Piloto detinha, em 1988, mais do que o dobro da renda bruta familiar anual, em relação à média do DF, o segundo colocado, o Guará, apresentava uma renda muito próxima à média e, Brazlândia, a última colocada, um terço da renda média. A renda bruta per capita, demonstra claramente esta concentração: enquanto o DF apresentava, em 1988, NCz\$ 587,83 de renda bruta per capita, o Plano Piloto, NCz\$ 1.359,43; o Guará, NCz\$ 637,55 e Brazlândia, NCz\$ 193,02, conforme estatísticas da CODEPLAN (1990:44).

Isto configura aquilo que foi denominado por Andrade e Silva de "distribuição perversa da renda urbana no DF", pois, "cerca da metade da população apropria-se apenas de 13% da renda, contrastando com os 8% do topo que detêm mais de um terço" (Andrade e Silva, 1987: 75).

3. PROIN: expectativas e possibilidades

Como referido, a cidade terciário/quaternária está com seu horizonte de expansão do setor de serviços bastante limitado, sobretudo em função da elevada ocupação da mão-de-obra e em razão da crise econômica nacional, que afeta as esferas produtivas, de oferta de serviços e agrava o mercado de trabalho (Paviani, 1991). Todavia a conjunção dos esforços de setores produtivos, como os da Federação das Indústrias de Brasília (FIBRA) e do Governo do Distrito Federal (GDF), frente a crise, permite vislumbrar alguma modificação na estrutura da Capital, sobretudo com pretencioso programa de desenvolvimento industrial.

**DISTRITO FEDERAL: PESSOAS OCUPADAS SEGUNDO OS
SETORES DE ATIVIDADE - 1970/1980/1989**

SETORES DE ATIVIDADE	1970(1)	%	1980(2)	%	1989(3)	%
PRIMÁRIO	6.996	3,92	11.296	2,25	15.900	1,98
SECUNDÁRIO	44.401	24,04	81.274	16,24	104.141	12,96
Industrial de construção Civil	-	-	47.819	9,55	43.195	5,37
TERCIÁRIO	126.916	71,13	407.767	81,50	683.665	85,06
Comércio de Mercadorias	16.857	9,45	55.025	11,00	112.622	14,01
Transporte/Comunicação	8.938	5,01	23.224	4,64	36.570	4,55
Prestação de Serviços	36.090	20,23	138.256	27,63	144.051	17,92
Atividades Sociais	20.982	11,74	55.165	11,02	101.491	12,63
Administração Pública	32.063	17,98	99.298	19,84	144.149	17,94
Outras Atividades	11.984	6,72	31.799	6,35	44.782	5,57
TOTAL	178.311	100	500.337	100	803.706	100

Fontes: (1) IBGE. *Censo Demográfico: Distrito Federal*. 1970. Série Regional, Volume I - Tomo XXIV, Rio de Janeiro, IBGE, 1970.

(2) CODEPLAN. *Anuário Estatístico do Distrito Federal*. 1981. Brasília, CODEPLAN, 1981.

(3) IBGE. *Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios: Distrito Federal*. 1989, Rio de Janeiro, IBGE, 1989.

O Programa de Desenvolvimento Industrial do DF (PROIN) foi instituído em lei do final de 1988 e é o resultado da visão de setores empresariais e públicos quanto às potencialidades locais para a implantação de setores da indústria moderna, a exemplo da informática. Logicamente, em razão dos atores envolvidos, as perspectivas se abriram frente aos incentivos do Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (com a elevação da alíquota destinada ao DF de 3 para 19%, em vias de concretização). Com vistas aos recursos destinados pelo Fundo ao DF, o empresariado traçou as linhas mestras para um futuro "pólo industrial". Por sua vez, o GDF justifica o instrumento legal para que Brasília tivesse a possibilidade de.

[...] erigir-se como pólo industrial no cenário econômico, ingressando no processo desenvolvimentista, com o determinante propósito de tornar o PROIN/DF factível com a realidade do País. Objetivando industrializar o DF, em consonância com ditames ecossistêmicos, atuou-se sobre a égide de uma industrialização ambientalmente saudável, socialmente responsável e moralmente sustentável (PROIN/DF, 1989:5).

Logicamente, o processo de implantação industrial, além de ser lento por natureza, envolve toda uma negociação política entre dois setores importantes: os que advogam uma contenção do processo para que se avaliem os impactos ambientais e sócio-espaciais decorrentes da mudança da estrutura ocupacional e os que sustentam que o desenvolvimento industrial se dará no bojo de pressões como as do “mercado”, dos desempregados e da “comunidade” (comércio e serviço público)¹.

Os segmentos que sustentam a implantação de indústrias como necessidade política restringem o perfil das futuras atividades a ramos de ponta: informática, indústria eletrônica em geral, biotecnologia, gemologia, automação industrial, controle de processos industriais, robótica, engenharia genética e àquelas que não agridam ou poluam o ambiente (este sempre sendo o obstáculo apontado pelos que pretendem preservar a cidade, isto é, que não a querem retirar da condição de capital político-administrativa).

Por este motivo, em meados de 1990, era possível afirmar-se que “apesar de ser uma cidade administrativa, a Capital do País está vendo nascer uma indústria que realmente não terá chaminés, nem, tampouco poluirá o Lago Paranoá. É a indústria de informática, que já produz e promete que vai produzir muito mais” (Aristarco, 1990:9).

Portanto ganha força a idéia de implantação de indústrias compatíveis com a qualidade ambiental da Capital, com o que conciliam os interesses de ambas as correntes. O PROIN, em vista destes interesses passa a ser o “indutor da indústria orientada”. Os requisitos básicos da indústria orientada giram em torno do “efeito cascata” em termos de: a) estímulo ao surgimento de “indústrias subjacentes”, istoé, aquelas ancilares ao processo de produção de primeira linha; b) ampliação das possibilidades de investimentos em serviços auxiliares (transportes, comunicações, processamento de dados, preparo de mão-de-obra especializada, serviços de reparos, etc.); c) abertura de amplo espectro de oportunidades de trabalho, com a absorção de mão-de-obra.

Aliás, na ocupação de população ativa reside um dos mais fortes argumentos para a modificação do perfil de emprego DF. Os setores pró-industrialização argumentam por exemplo, que a indústria ligada à ciência e à tecnologia tem demanda qualificada de pessoal, com processo de absorção de ativos se dando entre 5 e 12 anos e possibilidades paralelas de aproveitamento dos não-qualificados ao longo do período. Assim sendo, a pressão dos ativos em disponibilidade e o forte desemprego do período recessivo em curso, mormente na indústria da construção civil, induzem à conjunção de ações do GDF e da FIBRA para a moldagem de uma estrutura para: a) reciclagem e preparo de mão-de-obra para o perfil industrial idealizado

¹ Os argumentos favoráveis foram colhidos em setores da FIBRA, especialmente com o Sr. Walfrido Assunção Ataíde, Diretor-Secretário, em entrevista realizada em 30 de julho de 1990.

pelo PROIN; b) delineamento de uma política de emprego, onde SENAI e SENAC têm papel a desempenhar quanto ao ensino técnico e operacional; c) qualificação de pessoal de nível superior para o desenvolvimento de projetos na área de tecnologia, biotecnologia, informática (software), desenho industrial, etc.

O preparo de mão-de-obra para as indústrias de ponta faz-se necessário porquanto, por exemplo, no setor de indústria eletrônica existente a média de especialização exigida é de 95%. Em termos comparativos, 50 técnicos em eletrônica teriam a equivalência a 300 operários da indústria da construção civil, mas que, em vista dos elevados salários auferidos, repercutem positivamente sobre a indústria do vestuário, alimentícia e serviços (gerando, portanto, aumento na arrecadação de impostos).

Ao se efetivar a instituição do PROIN, em 1989, cerca de 500 "cartas-consulta" deram entrada na Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo, candidatando-se aos incentivos do programa. Em 1990, a Secretaria contabilizava 1.159 cartas-consulta, as quais poderiam gerar cerca de 31.000 novos postos de trabalho diretos. Todavia da triagem realizada constatou-se que apenas 60 propostas se enquadravam nas especificações do PROIN e que, por isto, poderiam se habilitar aos incentivos para instalação, tais como empréstimos do Fundo do Centro-Oeste ou do Fundo do Distrito Federal. Foi constatado igualmente que, das 60 consultas aprovadas, muitas eram o resultado de planos de pequenas e médias empresas que se propunham ampliar suas instalações e, para isto, demandavam lotes mais amplos, de preferência em "distrito industrial". Até o início de 1991 as propostas aprovadas não haviam sido implementadas justamente por duas ordens de carências: a dos financiamentos (paralisados com a crise econômico-financeira) e a da falta de uma definição sobre a localização dos sítios para os futuros "distritos industriais".

Para o estabelecimento de novas indústrias no DF, uma vez superadas as dificuldades de financiamento, vai se requerer uma rápida avaliação e liberação de terrenos para o assentamento das mesmas. Esta é um ponto crucial em vista das amarras oferecidas pela forte legislação ambiental (que requer Relatórios de Impactos Ambientais (RIMAS) para grandes projetos e assentamentos no DF). Outro obstáculo constitui a forma pela qual a nova indústria oferecerá garantias para obter o empréstimo alocado pelos fundos de financiamento. Se não tiver terreno legalizado, não poderá oferecê-lo como hipoteca. Ademais, ainda se encontra sob exame a modalidade de acesso aos terrenos a serem tomadas para evitar a especulação imobiliária com os terrenos destinados às indústrias. Um exemplo é dado com a proposta de oferecerem-se terrenos em comodato ou simplesmente sob aluguel, que, ao final de cinco anos, seria revertido para o pagamento do preço do terreno em favor do industrial locatário.

Do exposto, parece lógico indicar que a pretendida industrialização será lenta, enfrentando entraves de diversas ordens. São ainda vagas as possibilidades abertas em termos de definição clara das indústrias permitidas (inclusive porque a Lei Orgânica e o Plano Diretor do DF estão para ser analisados e votados na Câmara Legislativa). Ademais, a análise de impactos ambientais (e sociais) irá requerer laudos técnicos de execução demorada, pois dependem de licitação pública e minuciosos levantamentos de campo.

Por fim, mas não menos importante, a renda gerada e/ou a possibilidade de investimentos privados não apontam para apoios às indústrias novas, enquanto que os incentivos públicos são de demorada gestão. Por exemplo, o futuro Banco de Desenvolvimento do Centro-Oeste depende de iniciativa do Congresso Nacional para ser criado.

Portanto tudo está a indicar que a inércia do ciclo econômico, baseado no terciário/quaternário, ainda deixará suas marcas no espaço metropolitano. A menos que a iniciativas se agilizem e que os setores econômicos de ponta façam maciços investimentos, o perfil de empregos estará fortemente apoiado nos serviços. A questão básica, por este motivo, será compreender o grau de elasticidade deste setor de atividade, de um lado, e, de outro, indagar qual o grau de interesse dos setores empresariais em diversificar seus investimentos em apoio ao desenvolvimento do setor secundário, de lenta e minuciosa maturação.

Referências bibliográficas

- ANDRADE, J.P. de e SILVA, M.L.F. A distribuição perversa da renda urbana no Distrito Federal. In: PAVIANI, A. (org.). *Urbanização e Metropolização. A Gestão dos Conflitos em Brasília*. Brasília, Editora Universidade de Brasília/CODEPLAN, 1987.
- ARISTARCHO, M. Vocação para a Informática: o lado oculto de Brasília. *Indústria e Produtividade*, Brasília, 23 (254): 9-13, 1990.
- CODEPLAN. Séries Estatísticas Básicas. *Indicadores Conjunturais/DF*, Brasília, XVIII (1): 27-44, 1990.
- FERREIRA, I.C.B. O processo de urbanização e a produção do espaço metropolitano de Brasília. In: PAVIANI, A. (org.). *Brasília, Ideologia e Realidade. Espaço Urbano em Questão*. São Paulo, Projeto/CNPq, 1985.
- GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL/Secretaria da Indústria, Comércio e Turismo. *Programa de Desenvolvimento Industrial/DF*. Brasília, GDF/SICT, 1989.
- LIPIETZ, A. *O Capital e seu Espaço*. São Paulo. NOBEL, 1988.
- MARX, K. *O Capital. Crítica da Economia Política*. Livro I, Volume 2, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1971.
- PAVIANI, A. A metrópole terciária. In: PAVIANI, A. (org.). *Brasília, Ideologia e Realidade*, op. cit.
- _____. Metropolização: periferização com lacunas de trabalho. Comunicação apresentada no III Encontro de Geógrafos da América Latina. Toluca/México, 18 e 22 de março de 1991.
- SANTOS, M. *O Espaço Dividido. Os Dois Circuitos da Economia Urbana dos Países Subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro, Ed. Francisco Alves, 1979.
- _____. *Pensando o Espaço do Homem*. São Paulo, HUCITEC, 1982.
- _____. *Espaço e Método*. São Paulo, NOBEL, 1985.
- SOUZA, P.R. *Emprego, Salário e Pobreza*. São Paulo, HUCITEC/FUCAMP, 1980.

REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO: EXPANSÃO E HETEROGENEIDADE

Lília Montali*

A Região Metropolitana de São Paulo, principal pólo industrial e financeiro do país, tem na heterogeneidade de seu espaço uma das características mais marcantes. Essa heterogeneidade manifesta-se tanto nas diferentes épocas e formas de ocupação do espaço metropolitano, como nas desigualdades sociais que esta abriga. Sua raiz está na história da construção da região, por um lado, associada ao processo de diferenciação das áreas e de sua integração distinta na divisão social do trabalho metropolitano e, por outro, ao processo de ocupação do solo urbano, sob as regras capitalistas de produção e apropriação, resultando destes a valorização do solo e o delineamento das desigualdes sociais nele configuradas¹. A precária presença de políticas sociais que distribuíssem equitativamente os equipamentos urbanos necessários ao atendimento da população metropolitana e a condução dada às demandas acentuaram as desigualdades de atendimento e a segregação da população de baixa renda no acesso aos mesmos, delineando o que se denominou “superposição de carências”² e “espoliação urbana”, considerando-se o impacto destes para parcelas da população metropolitana³.

A diferenciação das áreas passa também além do processo de ocupação do solo urbano, por alterações a ele relacionadas relativas à dinâmica demográfica, tais como os fluxos migratórios que estas áreas vêm recebendo no decorrer de sua história bem como as características de que estes são portadores e, também, a transição demográfica que essas áreas expressam, detectada através das estruturas etárias diferenciadas⁴. Os movimentos migratórios e a concentração de migrantes na Grande São Paulo, associados à heterogeneidade do espaço metropolitano e os processos nela envolvidos, constituem o objeto do mencionado projeto em andamento.

Apresenta-se neste artigo, de forma sintética, a abordagem desenvolvida para o estudo da problemática da heterogeneidade da Região Metropolitana de São Paulo, bem como alguns dos resultados obtidos.

A recuperação do processo de diferenciação das áreas (distritos do município da capital e municípios da região metropolitana) remonta à história da estruturação da Grande São Paulo, bem como a determinados processos relacionados ao peculiar desenvolvimento do país que a afetaram. Pode-se destacar que a integração distinta das áreas na divisão social do trabalho metropolitano está relacionada ao processo de industrialização da região, que

* Socióloga, consultora da Fundação SEADE. Este trabalho contou com a colaboração de Rosana Machin Barbosa.

¹. Este trabalho reflete momento do projeto “Estudo da Migração na Grande São Paulo”, em andamento na Fundação SEADE, coordenado pela autora, integrado ao projeto “Migração no Estado de São Paulo”.

². F.SEADE *O jovem na Grande São Paulo*. São Paulo, F.SEADE, 1988.

³. KOWARICK, L. *A espoliação urbana*. São Paulo, Ed. Paz e Terra, 1979.

⁴. F.SEADE, 1988, op.cit. e F.SEADE, *O idoso na Grande São Paulo*. São Paulo, F.SEADE, 1990.

por sua vez reflete características do mesmo à nível nacional. Por outro lado, seu ritmo de crescimento, em grande medida decorrente da migração, está associado a processos de transformação ocorridos também a nível nacional (transformação das relações de trabalho no agrário, esgotamento das fronteiras agrícolas, concentração do parque industrial, dentre outros) que tornaram a Região Metropolitana de São Paulo uma das manifestações mais importantes do país do processo de “metropolização” que tem caracterizado a urbanização no Brasil nas últimas décadas, qual seja, o crescimento das grandes cidades e das regiões metropolitanas em detrimento dos núcleos urbanos menores⁵. Também a “periferização”, que até a década de 80 com mais clareza caracteriza sua expansão urbana e marca os movimentos migratórios intrametropolitanos, manifesta-se em outras áreas metropolitanas brasileiras como mais uma característica do processo de urbanização em curso no país.

A relação entre a industrialização da região metropolitana e o desenvolvimento urbano, estabelecida por Singer, traz elementos para interpretar-se a articulação que vem se estabelecendo entre os vários municípios que a compõem, incluindo-se a capital, seus distritos e subdistritos, e que se explicita na função que eles desempenham na divisão social do trabalho metropolitano.

O desenvolvimento recente dos municípios que compõem atualmente a região metropolitana está estreitamente associado ao processo de industrialização ocorrido no país que, durante várias décadas, a partir de 1920, com a formação do mercado nacional, teve como pólo a capital do Estado de São Paulo. A produção industrial centralizava-se no município de São Paulo, vanguarda do parque industrial nacional⁶. A produção industrial ultrapassou suas fronteiras e se espalhou para os municípios limítrofes à capital, especialmente Santo André, São Bernardo, São Caetano, Diadema e Mauá ao sul (via Anchieta); Guarulhos (via Dutra); Osasco, Barueri, Embu e Taboão da Serra a oeste; Itaquaquecetuba, Ferraz de Vasconcelos, Poá e Suzano a leste; Caieiras e Franco da Rocha ao norte⁷. Cada uma dessas áreas teve seu desenvolvimento marcado por especificidades e, algumas delas, a partir do final dos anos 40, ganharam maior impulso.

A partir de 1950, quando ocorre transformação fundamental na indústria paulistana, com a instalação dos novos ramos industriais de bens de produção, alguns desses municípios foram privilegiados. No decorrer da década, estes ramos industriais superaram em participação no valor do produto industrial os ramos industriais de bens de consumo (têxtil, alimentos e outros) dominantes até então. As novas indústrias de bens de capital (material de transporte e elétrico, química, borracha, metalúrgica e automobilística) passam a se instalar em outras áreas que não aquelas ocupadas pelas zonas industriais mais antigas (Brás, Moóca, Ipiranga, etc) no município de São Paulo, onde os terrenos estavam supervalorizados. Dirigem-se tanto para a periferia da capital (Sto. Amaro, Jaguaré, Osasco, São Miguel), como para os

⁵ Dentre outros: Bogus, L.M.M. e Taschener, S.P. “Mobilidade Espacial da População Brasileira: Aspectos e Tendências”. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, vol.3, n.2, 1986.; Martine, G. “Migração e Metropolização”, *São Paulo em Perspectiva*, v.1, n.2, 1987.

⁶ SINGER, P. *Desenvolvimento econômico e expansão urbana*.

São Paulo, Cia Ed. Nacional, 1968.

⁷ Ibidem.

municípios limítrofes servidos pelas principais estradas de rodagem, como Guarulhos (via Dutra) e São Bernardo (Via Anchieta)⁸. A instalação de indústrias nestas áreas é acompanhada de residências e de estabelecimentos comerciais, provocando um aumento no emprego e o desenvolvimento urbano das mesmas.

Dessa maneira, no decorrer da industrialização da região, com o deslocamento de importantes segmentos da indústria para determinados municípios da Grande São Paulo (especialmente ABC, Osasco e Guarulhos) e, inclusive com abandono de algumas das áreas da Capital, vêm se formando, de maneira dinâmica, áreas concentradoras de indústrias (municípios “industriais”) e áreas que se integram à divisão social do trabalho no espaço metropolitano desempenhando a função de “dormitório”; além de municípios com produção agrícola significativa. Os municípios e áreas identificadas como “dormitório” caracterizam-se por apresentarem atividades de serviços sem maior expressão, ou mesmo atividades agrícolas também pouco significativas, ou ainda, como ocorre em alguns casos, municípios com produção agrícola importante, que exercem de maneira secundária a função de moradia para os trabalhadores que se deslocam para se ocuparem na indústria, ou mesmo para trabalharem em serviços ou comércio em localidades mais dinâmicas que aquelas. Procurou-se identificar essa distinta integração das áreas na divisão social do trabalho metropolitano através dos procedimentos mencionados no item posterior.

Ainda que novas tendências se prenunciem para a Região Metropolitana de São Paulo durante a década de 80, marcada pelas constantes oscilações da conjuntura econômica sem que se saia da situação de crise, os processos aqui indicados ainda persistem, e suas alterações são insuficientemente conhecidas até o momento, sendo objeto de estudos. Uma delas é a acentuação da tendência da desconcentração da indústria em direção à outras regiões do estado, especialmente Região Administrativa de Campinas e, outra, a redução do ritmo de seu crescimento populacional. Existem também indicações de possíveis alterações nos processos que afetam os movimentos migratórios no interior da Grande São Paulo, no decorrer da década 80/90, que apontam, nesta década de crise e empobrecimento de sua população, para um processo de maior adensamento das áreas centrais do município-sede, bem como o adensamento da mancha urbana da Grande São Paulo, em oposição ao maior ritmo de expansão (horizontal) das áreas de periferia ocorrido até 1980⁹.

Deve-se, apesar destas indicações de alteração de alguns processos que podem afetar a diferenciação das áreas que compõem o espaço metropolitano, ressaltar a forma predominante da expansão da Grande São Paulo, que ao mesmo tempo reflete e compõem a heterogeneidade e as desigualdades sociais vigentes. É o padrão de expansão das periferias que manifesta-se, segundo estudos anteriores, até a década 70/80, tanto através das taxas de crescimento mais elevadas dos “outros municípios” em relação ao município da capital, como do movimento migratório intrametropolitano nessa direção e em direção às áreas de periferia da capital. Hoje, não existem dúvidas de que grande parte dos migrantes que se dirigiram à Região

⁹ METRO/SP. *Região Metropolitana de São Paulo - mudanças na estrutura urbana 1977-87*. São Paulo. Metro-Companhia do Metropolitano de São Paulo. 1990 (mimeo); PMSP - SEMPLA. *São Paulo: crise e mudança*. São Paulo. PMSP/Ed. Brasiliense.

Metropolitana de São Paulo fixaram-se em municípios que não a capital, ainda que esta possa ter sido seu ponto inicial da chegada ¹⁰.

São dois os principais eixos do processo de "periferização" na Grande São Paulo identificados até a década de 80 e que explicitam grande parte dos movimentos migratórios intrametropolitanos: a expulsão da população de mais baixos rendimentos para áreas cada vez mais distantes, de menor valor do solo urbano, em relação às áreas mais próximas do centro e melhor providas de infra-estrutura urbana e equipamentos sociais e a industrialização de parte dos municípios da região, que além da capital detêm hoje importante peso no emprego industrial do país. E, nesse processo que ganha força especialmente a partir dos anos 50, os municípios industriais que não o de São Paulo recriam por sua vez seus municípios dormitórios e suas periferias ¹¹.

Deve-se mencionar, no caso da Grande São Paulo, que a gravidade do processo de crescimento adensamento das áreas de periferia, não acompanhado da instalação da infra-estrutura necessária, acarreta deficiências na oferta de equipamentos urbanos e a cristalização das desigualdades no espaço metropolitano. Em decorrência dos critérios que predominantemente têm orientado o atendimento das demandas sociais, determinadas áreas de residência de segmentos da população de rendimentos mais elevados têm-se mantido privilegiadas pelas políticas públicas (saneamento, saúde, transporte, educação, dentre outras), em detrimento das áreas de periferia, de consolidação mais recente, que concentram famílias de baixa renda ¹² e para as quais se dirigiu grande parte dos migrantes pobres, que até a década de 70 tiveram por destino esta região metropolitana ¹³.

1. Divisão social do trabalho metropolitano e heterogeneidade

Buscou-se identificar aspectos da heterogeneidade do espaço da Grande São Paulo através de uma abordagem que possibilitasse ao mesmo tempo reter as características das diferentes áreas e sua integração na divisão social do trabalho metropolitano e as tendências recentes da expansão dessa região. Utilizou-se também como recurso metodológico associado à caracterização mencionada, os vetores ou eixos de crescimento urbano, identificados por estudo realizado pela EMPLASA ¹⁴.

¹⁰ GOLDANI, A.M. *Análise Demográfica Regional 1975-Grande São Paulo*. São Paulo, F.SEADE, 1983 e CUNHA, J.M. "Os deslocamentos populacionais da década de 70 na Grande São Paulo: um enfoque das correntes migratórias" In: *Anais do V Encontro Nacional de Estudos Populacionais-ABEP*, 1986.

¹¹ CAMARGO, C.P.(coord). *São Paulo 1975 Crescimento e Pobreza*. São Paulo, Ed Loyola, 1975.

¹² F. SEADE, 1988.op.cit e BRANDT, V.(org) *São Paulo, trabalhar e viver*. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1989.

¹³ Dentre outros: Secretaria de Economia e Planejamento. *Construção de moradias na periferia de São Paulo: aspectos sócio-econômicos e institucionais*. São Paulo, SEPLAN, 1979, Série Estudos e Pesquisas, n.30. DUARTE, J.C. e outros "Migrações Intrametropolitanas, reprodução da força de trabalho e formação da periferia de São Paulo". São Paulo, PRODEUR/FAU-USP, 1981, mimeo. e MONTALI, L. "Periferia: o crescimento da pobreza". São Paulo, PRODEUR/FAU-USP, 1983, mimeo.

¹⁴ EMPLASA. *Região Metropolitana de São Paulo 1980-2005: Estimativa dos consumidores de serviços de água e esgoto*. São Paulo, EMPLASA, 1986.

Ao abordar os municípios segundo função na divisão social do trabalho metropolitano, utilizou-se um duplo recorte que toma por referência, por um lado, a produção predominante no município, bem como a participação desta no conjunto da produção metropolitana, identificando-se, assim, conjuntos de municípios com função industrial, agrícola, dormitório e potencialmente dormitório na divisão social do trabalho metropolitano. Por outro, complementando-a, a superposição de áreas homogêneas identificadas com base nas atividades predominantes que absorvem a PEA ocupada residente naqueles municípios e em distritos e subdistritos da capital¹⁵.

Os vetores ou eixos de crescimento urbano (EMPLASA, 1986), também utilizados, agregam conjuntos de distritos subdistritos da capital ou grupos de municípios da região metropolitana, sob o critério de áreas polarizadas e similaridades. Baseiam-se na formação histórica da ocupação do solo na Grande São Paulo, tendo sido atualizados (no caso até 1985) através de visitas aos locais e levantamentos aerofotogramétricos. Com base na análise desse material a EMPLASA chega também a traçar tendências de ocupação do solo até o ano 2005. Dessa maneira, foram identificados por aquele estudo 15 vetores de crescimento, sendo oito deles na capital e sete nos demais municípios que compõem a região metropolitana.

Os vetores assim definidos ao considerarem a ocupação do solo metropolitano, utilizados de forma a somar-se com a caracterização baseada na integração das diferentes áreas na divisão social do trabalho, mostraram-se instrumentos valiosos tanto para a identificação de agrupamentos maiores de áreas, apontando hierarquização e integração funcional em grande parte delas, como para identificar tendências do movimento migratório.

A caracterização do espaço metropolitano com base na integração diferenciada das áreas na divisão social do trabalho mostrou-se elucidativa para a explicação da heterogeneidade manifesta no mesmo. À diferenciação das áreas identificadas pela produção dos municípios e pela inserção predominante da PEA residente (ver Quadro 1), foram encontradas correspondências nas desigualdades de rendimentos e de condições de vida nessas regiões, na concentração de migrantes nas diferentes áreas e na migração pendular da população ocupada, assim denominados os deslocamentos dos ocupados que trabalham fora do município de residência, dentre outras correspondências.

Dessa maneira, a espacialização da concentração de famílias com rendimentos de até 5 salários mínimos, apresentada por ocasião do estudo sobre o jovem na Grande São Paulo (SEADE, 1988), ganha sentido quando associada às características dos outros municípios da região metropolitana e de áreas da capital. Os municípios industriais, com predominância de absorção dos ocupados na indústria como Santo André e São Bernardo, apresentam proporções de famílias pobres que ficam em patamares intermediários, se comparados aos distritos da capital, porém em posição privilegiada em relação aos demais municípios (40%

¹⁵ A identificação dos municípios com base na produção predominante, indicativa da sua inserção na divisão social do trabalho metropolitano, foi construída pelo Projeto "Estudo da Migração na Grande São Paulo", em andamento (ver Fundação SEADE, 1990); das áreas homogêneas com base nas atividades predominantes da PEA residente foi construída pela Pesquisa de Emprego e Desemprego, Convênio DIEESE/SEADE (ver Bussab e Dini, 1985).

a 50% das famílias dispendo de renda de até 5 salários mínimos). Osasco e Guarulhos, municípios industriais, porém caracterizados como locais de residência de elevada proporção dos ocupados em serviços e construção civil, apresentam maiores proporções de famílias pobres (55% a 70%), sendo acompanhados nesses percentuais por alguns dos municípios caracterizados como dormitórios (Carapicuíba e Poá) e potencialmente dormitórios, além de conhecidas áreas de periferia do município de São Paulo (região sul: Parelheiros, Capela do Socorro e Santo Amaro; leste: Ermelino Matarazzo, São Miguel Paulista, Itaquera, Itaim Paulista e Guaianazes), que também desempenham essa função no espaço metropolitano. Apresentam essa mesma concentração de famílias de baixa renda alguns municípios agrícolas que são local de residência de pessoas predominantemente ocupadas em atividades industriais, de serviços, construção civil, com parte destas ocupadas em atividades agrícolas (8%), como é o caso de Mogi das Cruzes, Suzano, Arujá e Santa Isabel, a leste, e Cotia a oeste. As maiores concentrações de famílias de baixa renda (mais que 70% das famílias) são encontradas nos municípios dormitórios tanto do leste como do oeste e nos demais municípios agrícolas.

A elevada presença de imigrantes é uma das características que marcam a região metropolitana de São Paulo. Em 1980, estes perfaziam mais que a metade de sua população (56%). A concentração de migrantes na população também se diferencia por áreas da Grande São Paulo identificadas pela função na divisão do trabalho metropolitano, sendo encontradas as maiores concentrações de migrantes, representando de 60% a 70% da população total, ou mesmo mais que 70%, nos municípios industriais, que não a capital, e também em municípios dormitórios¹⁶ (Quadro). Nestes municípios, além das maiores concentrações, observa-se, de acordo com os dados do Censo de 1980, a maior presença de migrantes recentes, ou seja, que chegaram durante a última década. As menores concentrações de migrantes, inferiores a 50% da população residente, são encontradas apenas em 27 dos 56 distritos e subdistritos do município de São Paulo e em 4 municípios da área metropolitana (Jujutiba, Santa Isabel, Salesópolis e Mogi das Cruzes, caracterizados por atividade agrícola significativa), portanto maior que 50% em todas as demais áreas da região metropolitana.

Exceção a esse fato é encontrada, em 1980, na elevada concentração de migrantes em sete subdistritos centrais do Município de São Paulo, perfazendo de 60% a 70% da população dessas áreas. Esses sete subdistritos são próximos ou integram o chamado "centro antigo" do município de São Paulo (Sé, Liberdade, Santa Efigênia, Santa Cecília, Consolação, Bela Vista e Cerqueira Cesar). Diferentemente dos migrantes fixados nas demais áreas com elevada concentração, metade destes reside há mais de 10 anos na capital, trabalha predominantemente no setor serviços e apresenta, em termos relativos, níveis de rendimentos mais elevados.

Um dos mais importantes processos migratórios presentes na região metropolitana e que já se manifesta nas regiões mais dinâmicas do interior do estado é a migração pendular. No caso da Grande São Paulo, esta, além de registrar a movimentação cotidiana no espaço

¹⁶ CAMARGO, A. e MONTALI, L. "A manifestação das desigualdades sociais no espaço metropolitano". In: *O jovem na Grande São Paulo*. São Paulo, F. SEADE, 1988.

metropolitano, é a evidência mais clara de como se constitui o mercado de trabalho na região metropolitana e a segmentação dos locais de moradia e de trabalho, que se estabelecem por lógicas distintas neste aglomerado urbano. A migração pendular diferencia-se quando consideradas as características de inserção dos municípios na divisão social do trabalho metropolitano e a inserção da população ocupada, neles residente. Na RMSP as maiores proporções de ocupados, que trabalham fora do município de residência são encontradas naqueles municípios com função de “dormitório”, com predominância da PEA ocupada em atividades industriais, serviços e construção civil (Itapevi, Barueri, Jandira, Carapicuíba, Taboão da Serra, Poá, Ferraz de Vasconcelos). Também alguns municípios caracterizados como “agrícolas”, porém com absorção da PEA com as mesmas características referidas acima, apresentam elevada proporção de ocupados trabalhando fora do município.

Tendo como fonte de informações o Censo Demográfico de 1980, identifica-se no primeiro conjunto mencionado, ou seja, nos municípios “dormitórios”, que as proporções de ocupados que trabalham no município de residência variam entre quase um terço e menos que a metade dos mesmos. No segundo conjunto, são encontradas proporções semelhantes, sendo próximas de um terço em Embu (38,7%) e Rio Grande da Serra (31,7%) e um pouco mais elevadas em Itaquaquecetuba (54,5%). Proporções intermediárias de ocupados que trabalham em outro município que não o de residência são verificadas nos municípios caracterizados como “industriais”, independentemente de a PEA ser ocupada predominantemente em atividades industriais, ou ser ocupada principalmente em indústria, seguida de prestação de serviços e construção civil, em que cerca de 50% a 78% dos ocupados trabalham no município de residência. As menores indicações de migração pendular são encontradas nos municípios “agrícolas”, em que varia de 63,5%, em Itapeçerica da Serra, a mais que 90% dos ocupados que trabalham no município de residência, como é o caso de Mogi das Cruzes, que, além da agricultura, apresenta maior complexidade de suas atividades econômicas. Santa Isabel e Juquitiba concentram-se nas faixas entre 70% e 90%. Dados obtidos recentemente, oriundos da pesquisa OD/87-Metrô, indicam para 1987 tendências semelhantes às de 1980 (ver Tabela 1).

Assim, a caracterização das áreas pela função na divisão social do trabalho metropolitano e os eixos do crescimento são complementares e se mostraram fundamentais para explicar o dinamismo experimentado pela Região Metropolitana de São Paulo.

2. Tendências prospectivas

As tendências mais importantes que vêm ocorrendo, desde 1940 até o momento atual, são de progressiva expansão da mancha urbana, tendo até 1980 se configurado através do processo de crescimento das áreas de periferia. Tais áreas, tanto na capital como nos demais municípios caracterizavam-se como locais de habitação precária, mal providos de equipamentos urbanos, com espaços vazios e baixa densidade.

Na década de 80/90 a principal marca foi, por um lado, a continuidade do crescimento da mancha urbana, ainda que em menor ritmo no Município de São Paulo, mais especialmente nos eixos de crescimento (vetores) Sul (Santo Amaro, Capela do Socorro e Parelheiros) e Leste 2 (Guaianazes, Itaquera, Itaim Paulista e São Miguel Paulista) e nos eixos Sudeste

(ABCD, Mauá, Ribeirão Pires), Noroeste (Guarulhos, Arujá) e Oeste (Osasco, Carapicuíba, Jandira, Barueri) para os demais municípios da Grande São Paulo. Por outro lado, ocorreu adensamento da população tanto no Município de São Paulo, como nos demais, ocupando os espaços vazios e adensando tanto as áreas centrais como as áreas consideradas de periferia.

Os adensamentos nas áreas centrais podem ser atribuídos tanto à verticalização que ocorre especialmente em locais de renda média mais elevada, como ao surgimento e/ou crescimento de cortiços. Estes se desenvolveram em bairros deteriorados para fins habitacionais e, também, em bairros caracterizados como locais de moradia de segmentos de rendas média e média-alta, como é o caso de Perdizes e Pinheiros, dentre outros. Em áreas menos consolidadas, de periferia e de proteção de mananciais, além do adensamento da população pela maior ocupação dos espaços vazios (por habitações precárias ou não) e pelo encortiçamento nos lotes de periferia, ocorre também, nesta década, a ocupação por favelas, marcando presença nas regiões sul e leste da capital (SEHAB/HABI, 1989). Ainda que se disponha de menos informações sobre os outros municípios, tem-se por hipótese que neles ocorram processos semelhantes em áreas menos consolidadas com essas características.

Outro processo que vem ocorrendo é a especialização de áreas de trabalho e de moradia. No caso dos eixos de crescimento de Osasco e Guarulhos (que combinam municípios industriais e municípios dormitórios), algumas áreas consolidam-se como locais de moradia de população de baixa renda, existindo, entretanto, investimentos em loteamentos de alto padrão. No caso do vetor Osasco, com a maior parte de seus municípios caracterizados como local de moradia de população de baixa renda, consolidam-se áreas de moradia para população de rendimentos elevados, por exemplo Alphaville e Tamboré em Barueri. Outro exemplo, no vetor Guarulhos, é a recente abertura e lançamento de condomínios fechados de alto e médio padrões em Arujá, município próximo ao aeroporto de Cumbica, diferenciando-se dos loteamentos populares que também proliferam nesse município.

Os locais de trabalho mais importantes estão fixados nas áreas centrais da capital, configurando-se como pólo secundário o ABC, de acordo com dados recentes da pesquisa OD/87, realizada pelo Metrô-SP e Análises da SEMPLA(1990).

As previsões para a evolução futura da distribuição da população são de continuidade das tendências de adensamento observadas para a década de 80. Supõe-se, também, que sejam mantidas as tendências de “especialização” das zonas de atividade econômica e de uso residencial. Estas hipóteses vêm, por um lado, acentuar a importância das migrações pendulares e do conhecimento da intensidade das mesmas e, por outro, indicar que, caso não sejam realizados investimentos sociais e planejamento de políticas públicas de atendimento regional, tenderão a se agravar as condições de vida e as desigualdades sociais na Região Metropolitana de São Paulo, hoje já duramente atingida pela recessão que se anuncia.

Referências Bibliográficas

BRANDT, Vinícius C.(org.) *São Paulo, trabalhar e viver*. Ed. Brasiliense, São Paulo, 1989.

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

- BUSSAB, W.D. e DINI, N.P. Pesquisa de emprego e desemprego SEADE/DIEESE: regiões homogêneas da Grande São Paulo. In: *São Paulo em Perspectiva*. Rev. Fundação SEADE, 1(3) set/dez 1985.
- CAMARGO, A. e MONTALI, L. A manifestação das desigualdades sociais no espaço metropolitano. In: *O Jovem na Grande São Paulo*. Fundação SEADE, São Paulo, 1988.
- CAMARGO, C.P.(coord) 1975: *São Paulo-1975 crescimento e pobreza*. Ed. Loyola, São Paulo, 1975.
- CUNHA, J.M. Os deslocamentos populacionais da década de 70 na Grande São Paulo: um enfoque das correntes migratórias. In: *Anais V Encontro Nacional de Estudos Populacionais*. ABEP, 1986.
- DUARTE, J.C. e outros. *Migrações intrametropolitanas, reprodução da força de trabalho e formação da periferia de São Paulo*. São Paulo, PRODEUR/FAU-USP, 1981, mimeo.
- EMPLASA. *Região Metropolitana de São Paulo 1980-2005: Estimativa dos consumidores de serviços de água e esgoto*. São Paulo, EMLASA, 1986.
- FIBGE. *Tabulações Especiais do Censo Demográfico do Estado de São Paulo*. Fundação SEADE, São Paulo, 1982.
- F. SEADE. Características e Migração: capital e municípios da Região Metropolitana de São Paulo. Relatório de Pesquisa de 1990. Projeto Estudo da Migração na Grande São Paulo. DAEP/SEADE
- _____. *O Jovem na Grande São Paulo*. São Paulo, 1988.
- _____. *O Idoso na Grande São Paulo*. São Paulo, 1990.
- _____. *São Paulo em Números-projeções demográficas*. São Paulo, 1988.
- GOLDANI, A.M. *Análise Demográfica Regional 1975-Grande São Paulo*. F. SEADE, São Paulo, 1983 (p.9)
- KOWARICK, L. *A espoliação urbana*. São Paulo, Ed. Paz e Terra, 1979.
- LAGENBUCH, J.R. *A estruturação da Grande São Paulo - estudo de geografia urbana*. Rio de Janeiro, Fundação IBGE, 1971.
- METRO/SP - *Região Metropolitana de São Paulo - mudanças na estrutura urbana 1977-87*. São Paulo, Metro-Companhia do Metropolitano de São Paulo, 1990 (mimeo).
- PMSP SEMPLA *São Paulo: crise e mudança*. São Paulo, PMSP/Ed. Brasiliense, 1990.
- RMSP. SEHAB/HABI- Favelas em São Paulo: caracterização físico-espacial. Censo das Favelas do Município de São Paulo-1987. São Paulo, RMSP. SEHAB/HABI, 1989.
- 1980: SEPLAN "Estrutura produtiva e arrecadação municipal: um estudo da Grande São Paulo". São Paulo, SEPLAN, 1979
- SINGER, P. *Desenvolvimento econômico e expansão urbana*. São Paulo, Cia Ed. Nacional, 1968.

QUADRO 1
CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA RMSP SEGUNDO FUNÇÃO NA
DIVISÃO SOC. DO TRABALHO METROPOLITANO E PEA OCUPADA (1)

Função do Município na Divisão Soc. do Trabalho	Absorção predominante da PEA ocupada (2)				
	Atividade Industrial (53%) (Grupo 1)	Atividade Industrial (39%), Serviços (13%) e Cons. Civil (11,2%) (Grupo 2)	Semelhante anterior + Atividade Agrícola (8%) (Grupo 3)	Agrícola (32%) Ind. (18%) Serviços (13,5%) e Const. Civil (9,7%) (Grupo 4)	Serviços (38%) Indústria (16%) Cons. Civil (13,5%) e Agropec. (4,3%) (Grupo 5)
1. Industriais	Diadema Maua Santo André São. Bernardo São Caetano do Sul (+60% Migrantes)	Guarulhos Osasco (+ 60% Migrantes)			
2. Potencialmente Dormitório	Ribeirão Pires Cajamar (+ 60% Migrantes) Caieiras (+50 a 60% Migrante)	Francisco Morato Franco da Rocha (+ 60% Migrante)			
3. Dormitórios		Taboão da Serra Barueri Carapicuíba F. de Vasconcelos Itapevi Jandira Poá (+60% Migrante)			
4. Agrícolas		Embu Itaquaquecetuba R. Grande da Serra (+60% Migrantes)	Arujá Sant. do Parnaíba Suzano Embu-Guaçu Itapeçerica da Serra (+60% Migrante) Cotia (+50/60%) Mogi das Cruzes Santa Isabel (-50% Migrantes)	Biritiba-Mirim Guararema (+50/60%) Piarapora do B. Jesus Salesópolis (-50% Migrantes)	Mairiporã (50 a 60% Migrante) Juquitiba (+50% Migrantes)

Fonte: (1) F. SEADE, Projeto Migração na Grande São Paulo, 1989.

(2) F. SEADE, Pesquisa Emprego e Desemprego SEADE/DIEESE, 1985

QUADRO 2

DISTRIBUIÇÃO DA RMSP SEGUNDO VETORES

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO							
CENTRO (C1+C2)	NORTE 1 (N1)	NORTE 2 (N2)	LESTE 1 (L1)	LESTE 2 (L2)	SUDESTE (SE1)	SUL (S)	OESTE (W1)
C1 Barra Funda Belenzinho Bom Retiro Brás Cambuci Mooca Pari Sta. Efigenia Sé	C2 Aclimação Bela Vista C. Cesar Consolação Indianópolis J. Paulista V. Madalena Pinheiros Lapa Liberdade Perdizes Sta. Cecília V. Mariana J. América	Jaraguá Ibirapuera Sto. Amaro Capela do Socorro Parelheiros	Brasilândia Nossa Sra. do Ó Limão Casa Verde V. N. Cachoeirinha Santana Vila Guilherme Vila Maria Tietê	Penha de França Cangaíba Tatupé Vila Formosa Vila Matilde E. Matarazzo	Guaianazes Itaquera Itaim Paulista S. Miguel Paulista	Ipiranga Alto da Mooca Vila Prudente Saúde	Jaraguá Perus Jaguará Pirituba
OUTROS MUNICÍPIOS DA RMSP							
NORDESTE	LESTE 3	SUDESTE 2	OESTE 2	OESTE 3	NORTE	NOROESTE	
Guarulhos Arujá Sta. Isabel	Mogi das Cruzes Suzano Poá Itaquaquecetuba F. de Vascoselos Guararema Salesópolis Biritinga-Mirim	Sto. André S.B. dos Campos S.C. do Sul Mauá Diadema Riberho Pires R.G. da Serra	Osasco Barueri Carapicuíba Itapevi Jandira	Cotia Embu Taboão da Serra Itapevira da Serra Embu-Guaçu Juquitiba	Maiporã Caieiras Franco da Rocha Francisco Morato	Santana do Parnaíba Pirapora do B. Jesus Cajamar	

Fonte: EMPLASA, 1986.

TABELA 1
PROPORÇÃO DE OCUPADOS QUE TRABALHAM NO MUNICÍPIO
DE RESIDÊNCIA - OUTROS MUNICÍPIOS DA RMSP
1987

VETORES/ MUNICÍPIO DE RESIDÊNCIA	1980(1) (%)	1987(2) (%)	VETORES/ MUNICÍPIO DE RESIDÊNCIA	1980(1) (%)	1987(2) (%)
NORDESTE	73,00	73,47	OESTE 3	55,17	54,31
Guarulhos (I)	71,66	72,85	Cotia (A)	87,24	75,82
Arujá (A)	82,57	72,34	Embu (A/D)	38,72	33,30
Santa Isabel (A)	92,47	84,07	Taboão da Serra (D)	38,05	43,54
			Itapeirica da Serra(A)	63,53	64,18
			Embu-Guaçu (A)	74,68	64,27
			Juquitiba (A)	96,82	89,38
LESTE 3	73,47	69,89	NORTE	53,75	48,23
Mogi das Cruzes(A)	91,08	80,24	Mairiporã (A)	86,98	79,05
Suzano (A)	75,32	74,28	Caieiras (PD)	64,10	52,14
Poã (D)	45,16	44,54	Franco da Rocha (PD)	43,87	48,39
Itaquaquecetuba(A/D)	54,52	50,80	Francisco Morato(PD)	27,59	24,60
F. de Vascocelos (D)	42,87	66,95			
Guararema (A/A)	92,31	100,00			
Salesópolis (A/A)	86,42	96,81			
Biritiba-Mirim (A/A)	81,80	100,00			
SUDESTE 2	62,50	60,68	NOROESTE	79,55	62,84
Santo André (I)	61,61	58,22	Sant. do Parnaíba (A)	73,38	57,82
S. Bern. dos Campos (I)	77,97	68,55	Pirapora do B. Jesus(A/A)	(*)	63,73
S. Caetano do Sul (I)	58,98	64,17	Cajamar	82,38	65,35
Mauá (I)	43,40	46,83			
Diadema (I)	55,77	63,01			
Ribeirão Pires (PD)	64,38	60,13	Total dos outros	61,69	59,80
R. G. da Serra(A/D)	31,75	21,35	municípios		
OESTE 2	48,22	47,30	Fonte: (1) FIBGE, Censo Demográfico do Estado de São Paulo de 1980, tabulações especiais, versão preliminar. (2) Companhia do Metropolitano de São Paulo, Pesquisa Origem Destino 1987. (*) Dado não disponível no momento.		
Osasco (I)	55,88	54,09			
Barueri (D)	48,49	50,35			
Carapicuíba (D)	30,44	30,12			
Itapevi (D)	43,10	49,69			
Jandira (D)	37,12	39,78			

(I) Municípios Industriais (PD) Municípios Potencialmente Dormitórios

(D) Municípios Dormitórios (A) Município Agrícola (A/A e A/D ver Quadro 1)

O NOVO PADRÃO DE OCUPAÇÃO E CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO DA CIDADE DO RECIFE: 1970-1980

Sílvio Mendes Zancheti*

Virgínia Pontual**

Este texto tem como objetivo mostrar a mudança no padrão de ocupação e de construção do espaço da cidade do Recife no período 1970-1990.

O padrão de ocupação é analisado a partir das variáveis: densidade líquida, área construída total, área construída em edifícios com um, dois a quatro, cinco a dez e mais de dez pavimentos.

Estas variáveis foram levantadas para toda a extensão física da cidade segundo uma divisão territorial de vinte e nove zonas. A base de dados utilizada foi o conjunto dos Cadastros de Logradouros, Imobiliário e Mercantil da Prefeitura da Cidade do Recife. Estes dados foram reprocessados de forma que pudessem ser agregados segundo as variáveis escolhidas e a base territorial. Estas informações foram utilizadas para a análise do uso e ocupação do solo do Plano Diretor da Cidade do Recife¹ que está sendo realizado neste momento.

A cidade do Recife, originada, em meados do século XVI, a partir de um povoado portuário no delta do Capibaribe teve por muito tempo seu desenvolvimento espacial condicionado pelo escoamento da produção açucareira. Este sítio deltaico, com ilhas diversas sobre as quais iniciou-se a ocupação da cidade, era ligado através de pontes que estruturaram o arcabouço viário inicial. Assim, tem-se a presença dos elementos principais e peculiares de formação da cidade: a água e as pontes.

No decorrer das etapas de desenvolvimento da cidade, outras funções foram sendo incorporadas, como a de centro administrativo, na segunda metade do século XVIII, e de pólo industrial no final do século XIX. Recentemente, a cidade do Recife assumiu, como função econômica primordial, a de centro terciário moderno, porém heterogêneo numa combinação do formal com o informal. Exerce com os municípios localizados no seu entorno e que formam a região metropolitana uma relação de complementaridade decorrente do processo de concentração geográfica dos estabelecimentos do setor de serviços da economia no seu território.

* Professor do Mestrado em Desenvolvimento Urbano da UFPE; Diretor da URBANA Planejamento e Projetos Ltda. e Coordenador do Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife (em elaboração).

** Professora de Planejamento Urbano do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFPE; Técnica Senior em Desenvolvimento Urbano do Governo do Estado de Pernambuco; Coordenadora do segmento de Uso e Ocupação do Solo do Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife (em elaboração).

¹PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE/SECRETARIA DE PLANEJAMENTO URBANO. Relatório de Uso e Ocupação do Solo (versão preliminar). Recife. Consórcio Procenge/Urbana/Acquaplan.1991.

O território da cidade do Recife compreende 21,99 km², assim ocupado: 7,12 km² por água e 21,28 km² por área terrestre, representando respectivamente 32,38% e 67,62% da sua área total. Da área terrestre, 5,12 km² abrangem as áreas de restrições ambientais (mananciais, estuários, remanescentes de mata atlântica e áreas verdes de interesse paisagístico) e 16,16 km² constituem a efetiva área de ocupação urbana (ocupada ou ocupável).

A situação atual de ocupação do solo do Recife pode ser sintetizada nos seguintes indicadores: área de terreno ocupada = 9,73 km²; área total construída = 4,92 km² e estoque de terreno para expansão urbana = 4,63 km² (soma de glebas e lotes sem ocupação).

A população do Recife, em 1970, era de 1.060.701 hab, tendo passado para 1.301.570, em 1990 (estimativa), significando um incremento de 22,70%. A sua densidade populacional bruta (55,0 hab/ha) é considerada uma das mais altas comparando-se com outras cidades brasileiras. Haja vista que em 1980, dentre as cidade de Salvador (47,0 hab/ha), São Paulo (27,0 hab/ha), Porto Alegre (23,0 hab/ha) e Santos (58,0 hab/ha), só esta última superava a densidade do Recife.

Ao lado da ocupação do solo pelas edificações das atividades econômicas, a população, em particular os segmentos de menor poder aquisitivo (41,54% do número total de famílias com até 2 SM, em 1980), constroem a cidade, competindo pelo acesso ao espaço físico. As áreas ocupadas por este segmento são historicamente denominadas de favelas e seus mocambos totalizando 3,31 km² (em 1990) da área total da cidade.

Na cidade do Recife, as infra-estruturas urbanas que condicionam o padrão de ocupação são o sistema viário (rodoviário e ferroviário) e as do saneamento. O primeiro encontra-se quase que totalmente definido e comprometido, sem grandes possibilidades de expansão a não ser com elevados custos econômicos, sociais e ambientais. Entretanto há áreas da cidade cuja capacidade efetiva das vias ainda está ociosa a exemplo das áreas adjacentes do corredor servido pelo metrô e do corredor da Av. Caxangá.

O segundo, principalmente, o sistema público de esgotamento sanitário, abrange apenas cerca de 10% da área total da cidade, embora atenda, precariamente, a pouco mais de 30% da população. Quanto ao abastecimento de água a situação é menos crítica no que se refere ao potencial de mananciais exploráveis, sendo previsto para atender a uma população da ordem de 2,3 milhões de habitantes. Todavia o sistema de distribuição é precário, com grande volume de perda e não atende a todas as áreas ocupadas da cidade ou o faz intermitentemente.

1. Padrão de ocupação em 1970

Os habitantes do Recife em 1970 estavam distribuídos no espaço urbano segundo o clássico modelo centro-periferia, mas notava-se uma tendência ao rompimento deste modelo.

O processo de ocupação urbana do Recife assumiu uma forma radiocêntrica condicionada historicamente pelo porto e pela cultura da cana-de-açúcar. Esta forma manteve-se pouco alterada até a segunda metade dos anos 50, quando inicia-se o processo de metropolização ².

Os eixos viários que partem do centro em direção ao interior e que acompanham os caminhos que ligavam o primitivo núcleo portuário aos engenhos de açúcar foram de logo ocupados, ficando as áreas internas sem ocupação. A partir da intensificação de urbanização da cidade essas áreas foram sendo adensadas e formando o seu tecido urbano.

Através dos dados de densidade líquida de 1970 (tabela anexa), observa-se que a concentração da população dava-se: nas áreas adjacentes e contíguas ao centro histórico; em toda a área norte, acima do rio Capibaribe e ao longo dos principais eixos viários, na direção leste-oeste da cidade (ver Mapa 1).

Nas áreas ao sul da cidade as densidades eram as mais baixas (menos de 100 hab/ha). As densidades mais altas (mais de 200 hab/ha) ocorriam em zonas de ocupação popular, de baixa renda familiar, como no caso dos morros da periferia norte (Zonas 24,25 e 26) e do bairro de Brasília Teimosa (Zona 5), ocupados através de invasão pela população que não tinha acesso ao mercado imobiliário formal. Os principais corredores de tráfego tinham suas áreas lindeiras ocupadas com densidades maiores que 100 hab/ha, especialmente ao longo das avenidas Caxangá e Abdias de Carvalho, eixos de penetração ao interior na direção leste-oeste.

A área construída total da cidade totalizava 1.282 ha, incluindo as ocupações informais como as invasões. Esta área estava distribuídas verticalmente da seguinte forma: 47,3% em edificações com um pavimento 35,8% em edifícios de 2 a 4 pavimentos; 9,8% em edifícios de 5 a 10 pavimentos³ e 6,9% em edificações com mais de 10 pavimentos. Assim, a Cidade do Recife era predominantemente horizontal com algumas poucas zonas apresentando tendência à verticalização⁴ (ver Mapas 3,5 e 7).

A maior concentração de área construída em edificações com 5 ou mais pavimentos estava no conjunto de zonas do “centro de negócios”, isto é, nos bairros de Recife, Sto. Antonio, São José, Boa Vista e Sto. Amaro (Zonas 1,2 e 3), representando 68,6% da área construída total nesta faixa, cuja dimensão era de 117,9 ha.

Além dessas áreas, iniciava-se uma verticalização nas zonas da faixa de praia (bairro de Boa Viagem, Zonas 7 e 8); assim como nos bairros de Espinheiro, Aflitos, Encruzilhada e Casa Amarela (Zonas 14 e 24). Estes últimos continham atividades de comércio e serviço, constituindo-se então centros terciários secundários da cidade.

² Sobre o processo de metropolização ver BALTAR, A.B. “Diretrizes de um Plano Regional para o Recife”(1951). LEBRET, L.J “Estudo sobre Desenvolvimento e Implantação de Indústrias, Interessando a Pernambuco e ao Nordeste”(1954). ANDRADE, M.C. “Recife: Problemática de uma Metrópole de Região Subdesenvolvida”(1979). MELO, M.L. “Metropolização e Subdesenvolvimento: O Caso do Recife”(1978).

³ Cinco é número a partir do qual é obrigatório o uso de elevador.

⁴ Entende-se por tendência à verticalização a participação no estoque de área construída e edificações de cinco e mais pavimentos.

Por fim, saliente-se que todas as zonas onde identificaram-se sinais de verticalização eram ocupadas por uma população de alta e média renda e estavam dotadas de melhor atendimento em serviços urbanos. Por outro lado, as maiores densidades populacionais líquidas ocorriam nos assentamentos populares, portanto em zonas onde o parcelamento do solo se dava segundo pequenos lotes intensamente ocupados por construções.

De forma sintética, pode-se dizer que, em 1970, o padrão de ocupação do Recife tinha uma relativa homogeneidade espacial, devido à preponderância de edificações baixas, seguindo um modelo de verticalização "clássico", com concentração construtiva na área central e ao longo dos principais eixos viários. Entretanto já estava delineado o rompimento deste modelo, devido a incipiente verticalização em outras áreas da cidade.

2. Padrão de ocupação em 1990

O atual padrão de ocupação da cidade do Recife é muito diverso daquele observado em 1970. O modelo centro-periferia foi rompido em favor de uma maior dispersão do adensamento construtivo e da verticalização. Isto é, o centro de negócios e seus arredores não são mais as zonas privilegiadas de concentração da expansão urbana.

Conforme mostra a tabela, a maioria das zonas ocupáveis da cidade tem densidades acima de 100 hab/ha. As zonas com densidades maiores que 200 hab/ha não se restringem, somente, às zonas de assentamentos populares, como os morros da periferia norte e Brasília Teimosa⁵. Toda a faixa litorânea da cidade supera agora este patamar⁶.

O crescimento do adensamento populacional se dá na direção sul da cidade (Mapa 2), principalmente na faixa de praia (bairro de Boa Viagem, Zonas 7 e 8); como ainda, ao longo e nas imediações dos eixos viários das avenidas Recife, Mascarenhas de Moraes e da rodovia Br-101/sul (Zonas 10, 11 e 18), além dos morros da periferia sul (Zonas 19 e 20).

Em 1990, a área construída da Cidade do Recife, era de 4.921 ha. Esta área está distribuída verticalmente do seguinte modo: 56,12% em edificações com 1 pavimento; 21,1% em edificações entre 2 e 4 pavimentos; 9,11% em edificações entre 5 e 10 pavimentos e 13,57% com mais de 10 pavimentos.

Relativamente a 1970, nota-se, de imediato, dois movimentos significativos: de um lado, o acréscimo da participação dos edifícios de um pavimento; de outro lado, também, um acréscimo da participação de edifícios de mais de 10 pavimentos. A decorrente queda de participação aconteceu na faixa dos edifícios de 2 a 4 pavimentos.

⁵ Cabe destacar, ainda, que no interior de algumas zonas verificam-se densidades líquidas ainda maiores que as encontradas para o conjunto da zona. É por exemplo, o caso dos locais ocupados por assentamentos populares que apresentam densidades acima de 250 hab/ha.

⁶ Note-se que a grande Zona 27, no extremo norte da cidade, não é ocupável por ser reserva de manancial para abastecimento de água e de preservação ambiental.

Entre 1975 e 1990, a área ocupada da cidade por assentamentos populares cresceu 86%⁷, o que explica o aumento da participação dos edifícios de um pavimento. Paralelamente, o mercado imobiliário formal continua a produzir para o segmento de alta renda. Porém este segmento modifica o tipo da demanda de espaço construído; agora passa a procurar imóveis em edifícios de mais de 10 pavimentos

A contração de financiamento para construção, principalmente a partir da extinção do BNH, decorrente da crise econômica nacional, restringiu a ação do mercado imobiliário voltado para os setores médios. Estes passaram a não ter acesso ao espaço construído na cidade do Recife, cuja demanda era por edifícios de 2 a 4 pavimentos explicando-se, assim, a queda de participação nesta faixa.

Quando se analisa a distribuição espacial da verticalização nota-se uma ampliação e uma acentuação à verticalização em diversas zonas da cidade. Foi intenso o crescimento da área construída em edificações com 5 ou mais pavimentos, nas zonas componentes da faixa litorânea do Recife (Zonas 7 e 8). Além das zonas componentes dos bairros de Espinheiro, Aflitos, Encruzilhada, Torre, Madalena e Casa Forte (Zonas 13, 14 e 16), algumas destas já experimentando a verticalização deste 1970, como foi visto acima.

Observe-se que as zonas componentes dos bairros de Torre, Madalena e Casa Forte (Zonas 13, 16) aparecem como novos locais da cidade que apresentam uma verticalização expressiva. A participação de área construída em edificações com 5 ou mais pavimentos nestas zonas passa de inexistente em 1970 para mais de 20% em 1990 (Mapas 4, 6 e 8).

A concentração de área construída em edificações com 5 ou mais pavimentos não se dá mais, preponderantemente, no “centro de negócios”, como se apresentava em 1970. A participação das respectivas zonas sofre uma queda de 68,6%, em 1970, para 32%, em 1990, da área construída total nesta faixa, cuja dimensão é de 409,90 ha.

Por fim, note-se que verticalização segue, principalmente, duas direções do tecido urbano a sul e a noroeste. E mais, abrange zonas da cidade com maior oferta de serviços urbanos, embora já com a capacidade de atendimento saturada ou comprometida. São zonas ocupadas com população de extrato de renda médio e alto, portanto de maior dinamismo imobiliário.

Pelo exposto, pode-se concluir que o padrão de ocupação do Recife, em 1990, rompe definitivamente com o modelo centro-periferia ainda presente em 1970. Em primeiro lugar, ocorre uma densificação da construção em, praticamente, todas as zonas da cidade. Em segundo lugar, a verticalização espalha-se por várias zonas urbanas, extrapolando o núcleo central da cidade. A participação do centro urbano na concentração da verticalização diminuiu nestes vinte anos.

⁷ Segundo informações fornecidas pela Secretaria de Infra-Estrutura e Desenvolvimento Urbano - Diretoria de Habitação, em 1975, existiam 77 assentamentos populares registrados em Recife ocupando 1.771 ha; passando este número para 489, em 1990, representando 3.308 ha de área ocupada. Este vertiginoso crescimento significa um incremento de 86,80% de área ocupada por assentamentos populares nestes quinze anos.

A modificação do padrão de ocupação do solo ocorrida nestes vinte anos deu-se na década 70/80 (período áureo da construção civil devido a existência de financiamentos públicos), e consolidou-se, e manteve-se na década 80/90, tempos de retração do mercado imobiliário.

Este padrão de ocupação do solo apresenta características perversas, pois a expansão urbana se dá: a) pelo crescimento de espaço construído para os setores de alta renda; b) retração da participação da área construída destinada a camadas populacionais de renda média e c) crescimento da participação do espaço construído para os setores de baixa renda. Portanto observa-se a ocorrência de um processo simultâneo de “elitização” e de “empobrecimento” do espaço urbano.

O novo padrão de ocupação e construção do espaço da cidade do Recife mostra que são diversos os desafios a serem tratados pelo planejamento urbano, sejam eles metodológicos, instrumentais ou de gestão urbana.

Entre outros desafios, destacam-se: i) estancar o processo “empobrecimento com elitização” do espaço urbano da cidade propiciando um caráter mais redistributivo à ocupação do solo; ii) ampliar o acesso ao espaço urbano aos segmentos sociais, principalmente recuperando a cidade para as camadas médias; iii) compatibilizar a densificação construtiva e a verticalização com a capacidade efetiva de atendimento das infra-estruturas de forma a imprimir eficiência aos investimentos públicos.

A alteração deste quadro aponta na direção da adoção de modelos urbanísticos abertos, sem formas ou desenhos fechados. A dinâmica social, os mecanismos do mercado econômico e o embate das forças sociais organizadas criam a cada momento o seu modelo-resultado da interação destas relações.

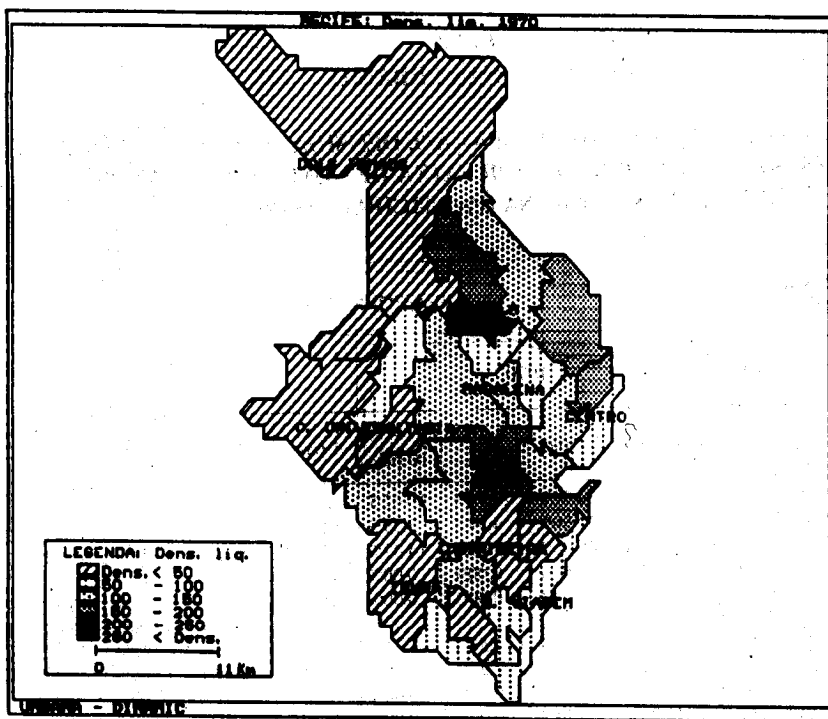
Neste sentido, as políticas urbanas e seus instrumentos devem ser flexíveis e adaptativos aos processos econômicos, sociais, espaciais e ambientais. A mudança radical no padrão de ocupação mostra que os instrumentos funcionalistas até então utilizados, no planejamento e controle do uso do solo, não fornecem a eficácia necessária à nova realidade das contradições urbanas de uma cidade como o Recife.

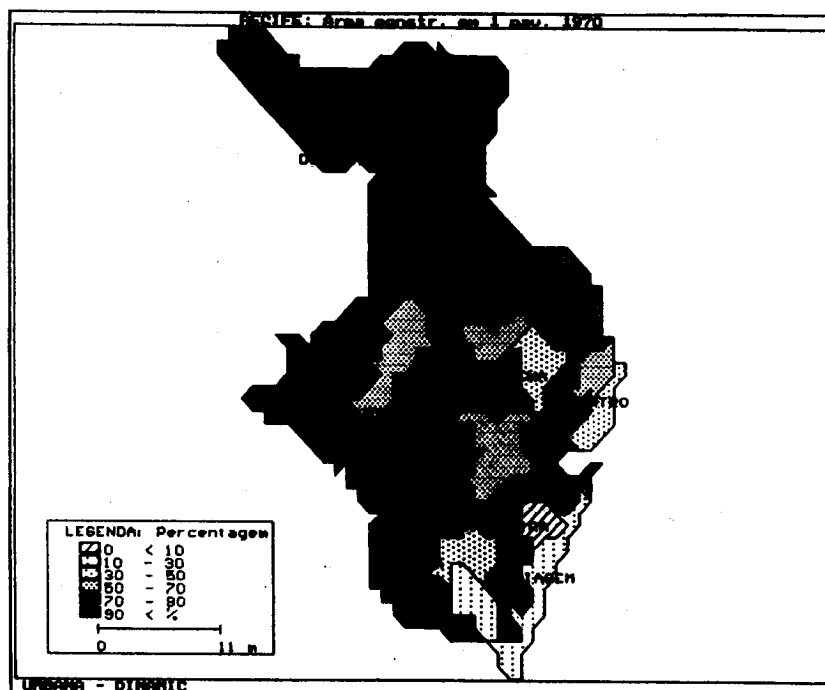
TABELA
RECIFE/ZONAS URBANAS

**INDICADORES DO PADRÃO DE OCUPAÇÃO: DENSIDADE POPULACIONAL E
ESTOQUE DE ÁREA CONSTRUÍDA POR FAIXA DE NÚMERO DE PAVIMENTOS,
SEGUNDO ZONA URBANA (PARTICIPAÇÃO RELATIVA)**

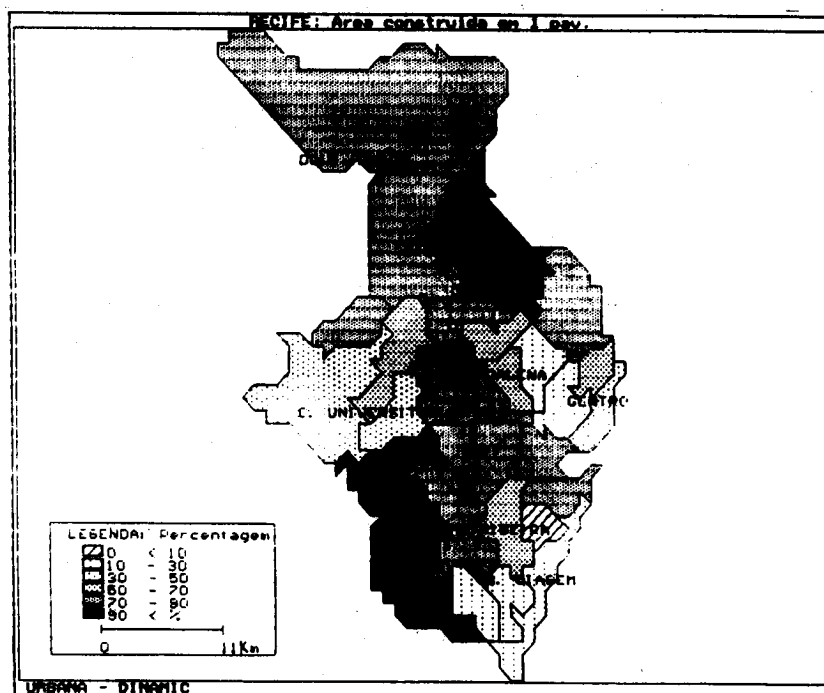
ZONAS	DENSIDADE LÍQUIDA		ÁREA CONSTRUÍDA DE							
	1970	1990	1970				1990			
			1 pav.	2-4 pav	5-10 pav	+ 10 pav	1 pav.	2-4 pav	5-10 pav	+ 10 pav
ZU 1	61.05	19.32	33.11%	34.37%	21.91%	10.61%	32.10%	33.68%	20.60%	13.62%
ZU 2	158.88	133.58	59.57%	32.50%	4.54%	3.39%	52.18%	32.30%	8.22%	7.30%
ZU 3	147.42	127.01	31.67%	46.06%	7.81%	14.47%	27.47%	38.37%	13.13%	21.02%
ZU 4	107.82	101.13	76.34%	23.66%	0.00%	0.00%	82.65%	17.35%	0.00%	0.00%
ZU 5	194.88	228.83	84.00%	16.00%	0.00%	0.00%	83.41%	14.89%	1.70%	0.00%
ZU 6	0.00	0.00					7.11%	92.89%	0.00%	0.00%
ZU 7	92.08	203.31	22.00%	40.12%	24.58%	13.31%	13.88%	18.52%	20.13%	47.47%
ZU 8	52.45	136.51	70.81%	24.88%	2.23%	2.08%	25.55%	32.07%	17.09%	25.29%
ZU 9	0.58	0.00	100.00%	0.00%	0.00%	0.00%	16.69%	83.31%	0.00%	0.00%
ZU 10	107.11	162.71	49.76%	50.24%	0.00%	0.00%	75.53%	24.46%	0.00%	0.00%
ZU 11	46.11	75.77	74.14%	25.86%	0.00%	0.00%	64.06%	34.58%	1.33%	0.04%
ZU 12	175.04	169.45	54.07%	45.93%	0.00%	0.00%	85.83%	12.61%	1.25%	0.30%
ZU 13	125.26	155.88	88.70%	11.30%	0.00%	0.00%	67.64%	7.30%	12.06%	12.99%
ZU 14	94.08	125.80	41.08%	52.39%	6.10%	0.43%	21.29%	26.73%	21.03%	30.95%
ZU 15	152.63	151.29	78.45%	19.33%	2.22%	0.00%	79.68%	15.42%	4.67%	0.23%
ZU 16	73.22	77.43	68.18%	31.82%	0.00%	0.00%	64.81%	8.65%	5.90%	20.64%
ZU 17	106.87	126.75	95.19%	4.78%	0.00%	0.03%	81.47%	15.81%	2.71%	0.00%
ZU 18	137.35	170.44	94.17%	5.83%	0.00%	0.00%	76.69%	23.31%	0.00%	0.00%
ZU 19	66.71	125.48	89.96%	10.04%	0.00%	0.00%	97.29%	2.69%	0.03%	0.00%
ZU 20	30.13	70.54	98.23%	0.59%	0.00%	0.00%	96.31%	3.68%	0.00%	0.00%
ZU 21	102.81	135.30	98.41%	1.77%	0.00%	0.00%	90.18%	9.71%	0.11%	0.00%
ZU 22	3.17	1.06	100.00%	0.00%	0.00%	0.00%	44.88%	55.12%	0.00%	0.00%
ZU 23	56.70	78.65	58.39%	41.61%	0.00%	0.00%	68.45%	27.13%	4.42%	0.00%
ZU 24	225.29	209.03	76.53%	8.61%	14.86%	0.00%	84.66%	5.62%	5.70%	4.02%
ZU 25	196.55	237.73	87.83%	12.17%	0.00%	0.00%	98.71%	1.29%	0.00%	0.00%
ZU 26	141.29	161.65	91.66%	8.21%	0.00%	0.13%	94.94%	5.05%	0.00%	0.00%
ZU 27	2.21	2.62	90.59%	9.41%	0.00%	0.00%	82.95%	17.05%	0.00%	0.00%
ZU 28	2.81	3.67	100.00%	0.00%	0.00%	0.00%	37.55%	62.45%	0.00%	0.00%
ZU 29	20.25	40.04	100.00%	0.00%	0.00%	0.00%	77.70%	22.30%	0.00%	0.00%
RECIFE	65.58	81.02	47.33%	35.82%	9.85%	6.99%	56.35%	21.01%	9.11%	13.54%

Fonte: PCR/EMPREL (Cadastro de Logradouros, Imobiliário e Mercantil).



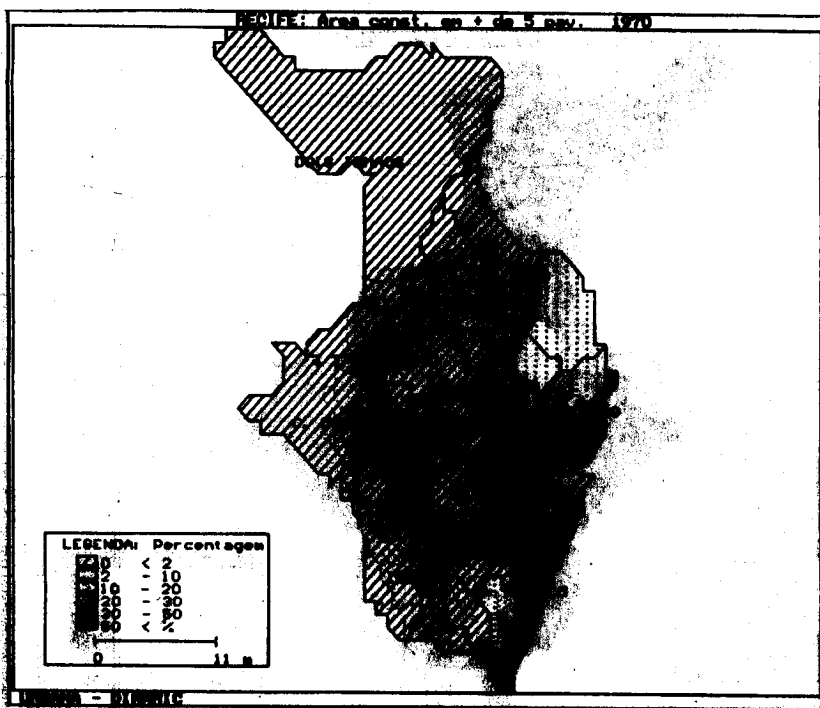


MAPA 3

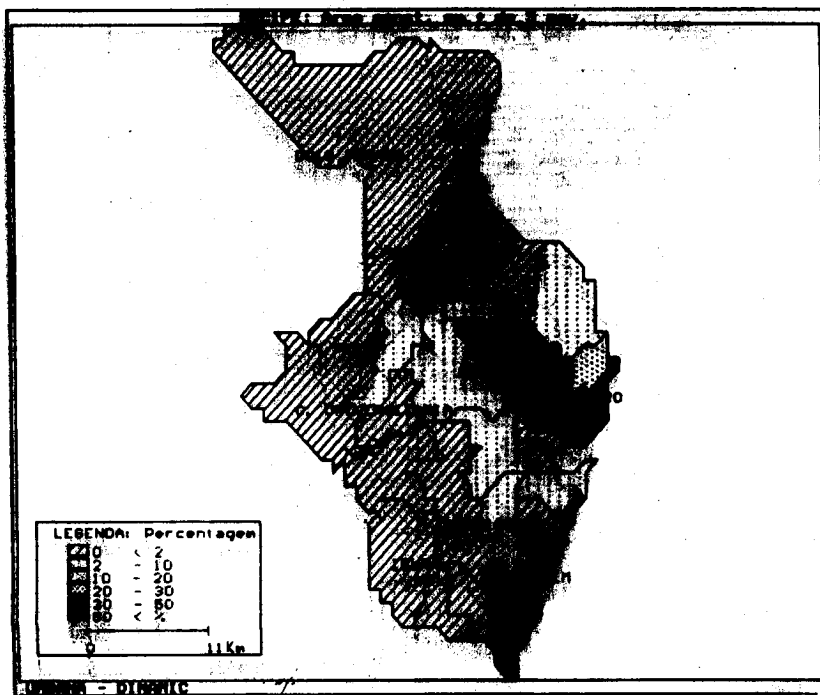


MAPA 4

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

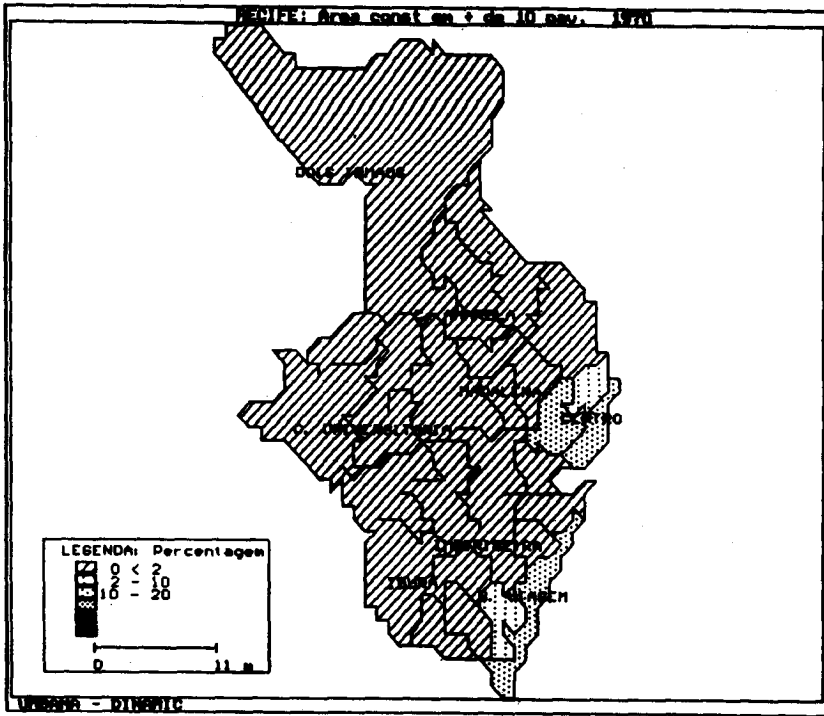
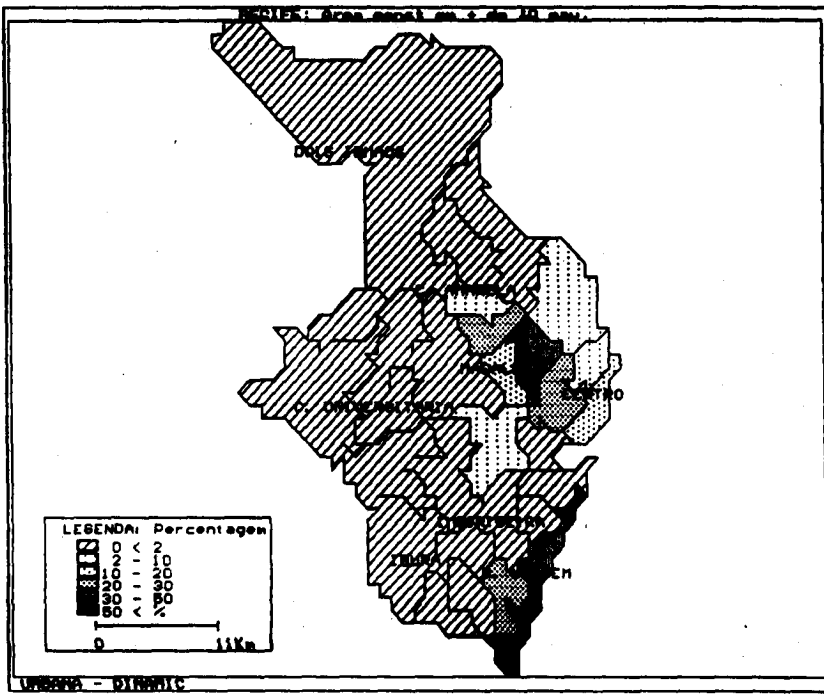


MAPA 5



MAPA 6

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

**MAPA 7****MAPA 8**

A ESTRUTURA RESIDENCIAL INTRA-URBANA NA CIDADE SOCIALISTA*

Ricardo Farret **

O estudo da estrutura urbana visa conhecer a cidade de uma perspectiva na qual pergunta-se “como e por que, num determinado momento histórico, se distribuem as atividades no âmbito interno das cidades? Quais as variáveis intervenientes neste processo? Haveria uma explicação única para os distintos contextos sociais? Dada a predominância e a importância das atividades residenciais no espaço urbano, admite-se como relevante o estudo da estrutura residencial intra-urbana para o entendimento desses processos socioespaciais (Farret, 1985).

A estrutura residencial intra-urbana tem sido mais freqüente e abundantemente estudada pela ótica de teorias e modelos elaborados **para o e no** contexto das cidades de países capitalistas avançados. Fundamentalmente, esses estudos configuram a estrutura residencial como sendo o resultado da ação de unidades decisórias individuais e autônomas - pessoas e firmas - interagindo dentro de um quadro institucional definido pelo funcionamento de um mercado imobiliário perfeito e pela ação de um Estado equidistante e neutro em relação aos agentes econômicos. Em outras palavras, estes estudos apoiam-se nas idéias de equilíbrio, liberdade, capacidade individual de escolha e harmonia social, de sorte que os eventuais interesses conflitantes dos agentes envolvidos seriam resolvidos pelo mercado que, pela sua neutralidade, agiria como árbitro único nesse processo.

Essa abordagem, ao admitir ser o mercado o único processo de alocação de recursos na sociedade, minimiza, e até mesmo ignora, a ação do Estado no processo de produção e alocação de espaço residencial, bem como coloca na condição de *ceteris paribus* diversos valores de natureza tecnológica, social e cultural, fazendo com que as decisões locais de indivíduos e firmas se distanciem da situação de otimização assumida pelas suas principais correntes teóricas.

A análise da estrutura residencial, em contextos sociais distintos daqueles das cidades dos países capitalistas avançados, portanto constitui-se uma emergente e legítima linha de investigação no campo dos estudos urbanos comparados.

Este trabalho trata da estruturação residencial intra-urbana na “cidade socialista”. Insere-se na linha de pesquisa que vimos desenvolvendo, desde 1983, na Universidade de Brasília: Determinantes Socioeconômicos da Produção e Alocação do Espaço Urbano - agora concentrada no estudo comparativo das cidades, em diferentes formações sociais.

* Pesquisa desenvolvida com o apoio do CNPq.

** PhD em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade de Califórnia-Berkeley, Professor Adjunto do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da UnB.

1. Processo de estruturação residencial intra-urbana

No sistema capitalista, a terra urbana é alocada através do sistema de mercado. Apoiando-se nos fundamentos da economia neoclássica, a estruturação do espaço residencial intra-urbano é vista como uma relação entre consumo de espaço para moradia e custos do transporte casa-trabalho. A hipótese geral é que os consumidores transacionam custos de transporte (que crescem do centro para a periferia) com custos de moradias (que, por unidade de área, decresce do centro para a periferia). Nesta transação, o consumidor, numa atitude perfeitamente racional, busca a maximização de sua satisfação pessoal, limitada tão somente pela sua renda.

Os custos de transporte e de moradia e a renda do consumidor interagem nesse modelo de modo a possibilitar a previsão da localização de cada consumidor individual e dos diferentes grupos sociais na área urbana. A taxa de substituição entre transporte (localização) e moradia (superfície) seria determinada pela valoração do tempo e pela preferência por determinada densidade residencial, ambas soberanamente escolhidas pelos consumidores.

Dois aspectos do enfoque neoclássico merecem ser destacados. Primeiro, a ênfase dada à demanda habitacional. O consumidor individual constitui o começo e o fim do processo alocativo. Não há considerações pelo lado da oferta de espaços e unidades residenciais. Segundo, a renda fundiária é tratada como um fenômeno associal, como um instrumento alocativo de espaço a partir de uma visão em que aparece exclusivamente como uma função da acessibilidade.

A competição entre consumidores por localizações acessíveis faz com que as rendas fundiárias aí sejam elevadas; as diferenças, nas distintas localizações, refletiriam diferenças nas acessibilidades dessas mesmas localizações. Destaca-se, assim, a importância do mercado fundiário para o entendimento dos processos de estruturação residencial.

Explorando as idéias dos economistas clássicos, particularmente de David Ricardo, que tratavam somente do solo agrícola, Marshall (1930) estendeu o papel do solo no sistema econômico às áreas urbanas. Ele observou que o solo urbano era um fenômeno mais complexo e requeria a consideração das externalidades bem como da acessibilidade, o que influenciou sobremaneira os neoclássicos do século XX. Estes afirmavam que o solo contribuía para o produto social, do mesmo modo que o trabalho e o capital. Haveria, assim, uma remuneração - a renda fundiária - do mesmo modo que os salários e os juros remunerariam o trabalho e o capital, respectivamente. Haveria, por isto, um mercado para esta mercadoria especial, a terra.

Entre os muitos desenvolvimentos dessas idéias está o trabalho de Alonso (1964). Apoiado nas idéias de Von Thunen, ele mostra que cada atividade urbana tem uma função-renda que gera a informação suficiente na determinação do tamanho e da forma urbana e dos níveis de renda fundiária¹.

¹ Críticas e extensões às idéias neoclássicas estão em Richardson (1971), Ball e Kirwan (1977), Yamada (1972) e Papageorgiu (1976).

A visão neoclássica, ao assumir que o consumidor faz sua escolha locacional baseado exclusivamente em sua preferência, admite que ela ocorre num vácuo. Ao contrário, porém, as preferências que ele manifesta e os obstáculos que ele experimenta são moldados pela natureza da estrutura social à qual ele pertence e pelos efeitos das peculiaridades do sistema de produção e alocação de espaço residencial, seja ele terreno ou moradia.

Assim, mesmo dentro de um marco capitalista, diferenças nos sistemas produtivos e alocativos de espaço podem produzir padrões de estruturação que pouco ou nada têm a ver com aqueles preconizados pelo modelo neoclássico. Farret (1982) e Farret e Paviani (1986), por exemplo, mostram o elevado grau de estabilidade residencial em Brasília, onde o Estado tem um papel relevante no planejamento, produção e alocação de habitações. A pequena mobilidade residencial encontrada por eles explica-se, de um lado, é claro, pela pequena mobilidade social da maioria da população, o que bloqueia os efeitos da elasticidade-renda do espaço; mas, sem dúvida, esta pequena mobilidade explica-se, também, pela rigidez das regras que regem a alocação e as transferências de moradias entre os consumidores. Isto não elimina, é verdade, a existência de um verdadeiro mercado habitacional paralelo através da figura do instituto da “cessão de direitos”, fenômeno este ainda não suficientemente estudado em Brasília.

Essas constatações colocam as questões centrais neste trabalho: que outros critérios determinariam a alocação de espaço residencial, em contextos sociais onde o mercado imobiliário inexistia ou se distancia dos preceitos neoclássicos? Qual a natureza das variáveis envolvidas?

O estudo da cidade socialista, por esta ótica, constitui-se um ponto de partida para a busca de resposta a essas questões.

2. A estrutura do espaço residencial na cidade socialista

A estruturação do espaço residencial visa analisar a ecologia dos diversos grupos sociais, isto é, sua distribuição e mobilidade espaciais. Permeando, e central a estes dois componentes, está a questão dos processos formais ou informais de alocação de moradia aos diversos estratos sociais.

Na cidade socialista cabe analisar não só os padrões resultantes desses processos, mas, também, em que medida eles decorrem de princípios da urbanização e do urbanismo socialistas e se diferenciam dos processos que ocorrem na cidade capitalista.

As questões básicas a serem analisadas, seriam, portanto:

- a) o conceito de cidade socialista;
- b) a estratificação social;
- c) a alocação residencial;
- d) a estruturação residencial e
- e) a mobilidade residencial.

a) O Conceito de Cidade Socialista

A primeira questão que se coloca refere-se à conceituação de cidade socialista. A escassa literatura e o vago conhecimento do tema entre os especialistas urbanos do Ocidente, resultam que “os textos ou ignoram a cidade socialista ou a tratam de passagem” (French e Hamilton, 1979).

Se não há dúvida de que a cidade socialista é fundamentalmente diferente da cidade capitalista, deve-se observar que há, também, diferenças entre as próprias cidades socialistas. Basicamente, a cidade socialista resulta de transformações da sociedade, de capitalista para socialista, em que se destacam: a nacionalização dos meios de produção; a nacionalização ou estrito controle do solo urbano e rural; a eliminação da natureza de mercadoria da habitação e outros meios de consumo coletivo; a busca da homogeneização total da cidade, tanto em termos espaciais, como em termos do nível da oferta e do padrão de atendimento de bens e serviços urbanos, mesmo que, historicamente, as cidades fossem distintas no passado.

A homogeneização da cidade socialista decorre, basicamente, de um processo de planejamento. Uma das premissas básicas do planejamento urbano socialista estabelece que “todos os cidadãos devem ter igual acesso, com um mínimo de dispêndio de tempo e esforço, quer a pé quer em transporte coletivo, a todos os bens e serviços materiais e culturais e de bem-estar de que necessitem” (French e Hamilton, 1979).

Mais sutil, porém, é a grande uniformidade na distribuição socioespacial intra-urbana da população na cidade socialista. Isto pela relativa homogeneidade da composição ocupacional da força de trabalho e pelos níveis baixos e relativamente uniformes dos aluguéis dos imóveis estatais. Em outras palavras, nenhuma área da cidade é vedada a qualquer cidadão, inclusive, o migrante, por razões de custo, renda familiar, status social ou raça. Este padrão desejado, em tese socialmente equilibrado, é ajudado pelas baixas tarifas dos transportes coletivos, mesmo os bairros mais distantes.

Este processo, no entanto, não esconde outra questão relevante: existência de razoáveis diferenças de renda entre a população urbana, com a conseqüente ocorrência de sinais de que a segregação social possa estar aumentando. Daí, a inevitável questão: pode isto transformar-se em segregação espacial? É o que a análise a seguir procura explorar.

b) A Estratificação Social

Em tese, à indiferenciação funcional na cidade socialista corresponderia, também, a inexistência de segregação social, apesar de, em algumas delas, particularmente nas soviéticas, haver marcantes diferenças de renda e etnias.

Hamilton e Burnett (1979) assumem que a estruturação social é moldada por diversos fatores: a etnia, por exemplo, assume uma grande importância em cidades da Iugoslávia, Checoslováquia e Romênia, onde ainda há minorias não totalmente integradas.

A abolição do capitalismo tornou todos os cidadãos economicamente dependentes do salário de seu trabalho. A socialização dos serviços de bem-estar e o baixo custo de vida (aluguel, transporte e serviços públicos em geral) trouxe a equidade, na medida em que igualou as oportunidades de acesso aos bens de consumo coletivo. No entanto, dependendo de diversos fatores (intelecto, habilidade adquirida ou mesmo chance), as pessoas adquirem diferentes níveis de escolaridade e ocupações que são amplamente diferenciadas em renda e status. “Esta variação expressa mérito, de acordo com as prioridades nacionais e necessidades socialistas, resultando em estratificação sócio-ocupacional” (Hamilton e Burnett, 1979:275).

Com o desenvolvimento econômico, as cidades socialistas, em particular as do Leste Europeu, experimentaram a diferenciação social. Novas ocupações surgiram e novos estratos emergiram, dividindo ou decompondo as antigas classes.

Segundo Szelenyi (1982:38), “nas cidades socialistas ainda há um considerável grau de segmentação social, tanto vertical quanto horizontalmente. No presente estágio de desenvolvimento tecnológico, divisão do trabalho e relações de propriedade socialista, a sociedade valoriza e recompensa seus membros de diferentes modos”.

Diferentes segmentos sociais ou “classes habitacionais”, conforme conceito de Rex (1968), geram capacidades diferenciadas de conseguir o que desejam, por barganha ou outros meios. Os estratos medidos da população dispõem de mais contatos, mais habilidades requeridas na negociação burocrática e acesso mais fácil às fontes de informação (e, portanto, de poder). A delimitação desses estratos é ainda uma questão controversa na literatura urbana socialista. Baseado no nível de escolaridade, status ocupacional e renda familiar, Szelenyi identifica cinco desses segmentos na cidade socialista: alta, média-alta, média, média-baixa e baixa.

Mas é sobretudo a partir do status ocupacional que os estudos urbanos se apoiam. Parece haver um consenso na identificação de quatro segmentos sociais: os intelectuais e burocratas de elevado escalão; os profissionais e técnicos de alto nível; os operários especializados e os operários não especializados. É em torno desses grupos que os estudos da estruturação espacial urbana se desenvolvem.

c) A Alocação Residencial

O elevado deficit habitacional nos países socialistas explica, em parte, o processo de homogeneização socioespacial da cidade, particularmente do Leste Europeu. A margem de escolha fica extremamente limitada por uma oferta muito aquém da demanda. Evidências empíricas mostram que, na maioria dos casos, as famílias aceitam o que lhes é oferecido, sem se importar com amenidades físicas ou proximidade ao trabalho e sim com o tamanho do imóvel.

Nos países socialistas, a maioria das habitações é financiada e construída pelo Estado e, então, administrativamente alocada, com aluguéis altamente subsidiados a aqueles que “necessitam”, um critério suficientemente elástico para abrigar desde operários não especializados até intelectuais. Szelenyi analisa os mecanismos pelos quais as moradias

são alocadas aos diferentes segmentos sociais e quais suas chances de mudar de posição no sistema habitacional e apresenta, como hipótese, a posição de que a alocação administrativa pode reproduzir o desequilíbrio do mecanismo de mercado que ela, supostamente, deveria substituir e reverter (Szelenyi, 1983:5-9).

Como observa French (1979:97), “a influência (política) ajuda em alguns casos, mas rendas elevadas, por si mesmas, pouco ajudam, uma vez que os aluguéis são universalmente baixos (apenas nominais), não cobrindo sequer os custos de manutenção e, às vezes, nem os de capital da construção”.

Além disso, como vimos anteriormente, a homogeneização, baseada em princípios ideológicos e urbanísticos socialistas, faz com que a renda fundiária não seja um fator de remuneração, não tendo, portanto, função alocativa.

Historicamente, na União Soviética, o controle do Estado sobre a habitação, até 1932, abrangia os seguintes aspectos: oferta, localização, tipologia, forma de propriedade, área/família, aluguel e critérios de alocação. A qualidade e localização das novas unidades residenciais eram determinadas pelas autoridades, não só para o conjunto da população, como, também, para grupos sociais específicos. É que, pela Lei da Construção, de 1932, qualquer organização (agências do governo ou empresas estatais) que pudesse pagar os custos das obras, através de seu orçamento, poderia construir moradias para seus quadros. Como essas organizações variavam em tamanho, prestígio e poder de influência nos soviets locais, as moradias variavam significativamente, em termos de área, localização e qualidade. As localizações mais desejáveis se constituíam “prêmio” e eram destinadas às demandas mais influentes (Mathews, 1979).

Quanto aos aluguéis, a política do Estado variou nos primeiros anos. Gratuitos em alguns casos, elevados (“multa”) para os profissionais liberais do setor privado e os que tinham “rendas não provenientes do trabalho”, passando para um patamar intermediário para os que ocupavam áreas acima dos standards. As mudanças subsequentes resultaram no padrão atual: aluguel barato (0,7% do salário médio/m²); redução substancial para certas categorias ocupacionais (pensionistas, militares, condecorados de guerra, trabalhadores com “responsabilidade política”, etc.); existência de um setor privado, cooperativista, no qual, o Estado, por razões ideológicas e distributivas, aplica taxas mais elevadas no financiamento (Mathews, 1979).

A política habitacional, por outro lado, tem sido usada de forma crescente como instrumento de política econômica e social (Musil, 1969; Ball e Harloe, 1974). Uma maior diferenciação da oferta de habitação socializada é introduzida sob a forma de standards espaciais, aluguéis ou preços de venda e maior velocidade na alocação de moradias. A introdução do sistema habitacional cooperativo foi particularmente importante. Apesar de implicar o abandono do princípio do acesso igualitário a adequados padrões de moradia, a curto prazo, ele contribuiu à diminuição do déficit habitacional. Além disso, pela captura das poupanças dos grupos de “mais alta renda”, estimulou-se a diferenciação social na cidade.

Para evitar isso, os imóveis cooperativos são locacionalmente mesclados com os de propriedade estatal, de modo a atingir melhores padrões de interação social a nível de bairro. As habitações cooperativas permitiram ao Estado concentrar seus recursos em moradias para as camadas de renda mais baixa da população e a outros grupos, para quem as habitações cooperativas são ainda inacessíveis. Assim, nos anos 60 e 70, ocorre um rápido processo de filtragem vertical, isto é, das populações de renda mais baixa para as melhores moradias (Hamilton e Burnett, 1979).

Carter (1979), analisando Praga e Sofia, mostra que mesmo as áreas mais valorizadas, como a central, passam a ser ocupadas tanto pelos moradores originais, como pelos migrantes de baixa renda, já que os aluguéis, em média, correspondem a 5% da renda familiar. No processo alocativo, não havia, assim, correlação entre renda, qualidade e localização da moradia.

Já Compton (1979), ao analisar Budapeste, observa que “certos grupos de elite, como os funcionários de alta hierarquia e os gerentes de empresas estatais, podem ser favorecidos, enquanto os que vivem nas moradias de mais baixa qualidade são realocados com mais cautela; a consequência dessa política ad hoc é a ‘armadilha’ que aprisiona os que vivem nas piores condições”.

A partir de 1971, a reforma habitacional húngara modifica os critérios de cobrança de aluguel, que passa a ser calculado com base no tamanho do imóvel e na infra-estrutura disponível, com previsão de descontos para grupos e “situações especiais”. A existência de um razoável setor habitacional privado provoca a valorização crescente do solo, particularmente nas Colinas de Buda, uma das mais belas paisagens de Budapeste. O controle governamental sobre o comércio varejista na área central impede o processo de competição pelo uso do solo nesta área de grande acessibilidade, anulando, assim, a possibilidade de geração de uma renda diferencial, com no caso anterior.

Tecnicamente, como mostra Szelenyi, o critério básico para a alocação de moradia no setor estatal apoia-se, exclusivamente, no tamanho e na estrutura familiar. Há, no entanto, um crescente setor privado, através de cooperativas habitacionais. Com isso e com o crescente corte nos subsídios, observa-se o ressurgimento dos fatores econômicos no processo alocativo, com a introdução de alguns valores de mercado.

Junto com os fatores econômicos, surge, também, uma grande discussão sobre as desigualdades habitacionais deles advindos, bem como sobre o papel do Estado e do mercado nesse processo (Hegedus, 1987; Szelenyi, 1978; Tosics, 1987).

Num dos raros estudos por nós encontrados sobre a cidade chinesa, Thompson (1974) mostra que o vínculo ao emprego caracteriza o acesso à moradia, uma vez que a unidade econômica, principalmente a industrial, amplamente usada na política de descentralização na China, é tipicamente responsável pela moradia da maioria de seus empregados. A escolha residencial praticamente inexistente, tais são as vantagens econômicas da decisão de aceitar a moradia oferecida pela unidade.

d) A Estruturação Residencial

Na cidade socialista, a questão da estruturação do espaço residencial (e do urbano, em geral) está ligada a um debate teórico sobre a renda fundiária.

Há duas correntes de pensamento entre os economistas marxistas sobre a determinação do valor do solo. Uma corrente interpreta Marx ao pé da letra e postula que o solo não tem valor, por não haver trabalho envolvido em sua “produção”; conseqüentemente, ela não deve ter influência na formação do preço. Qualquer forma de cobrança de aluguel significa a exploração dos usuários. A outra cobrança mantém que a natureza gera vantagens (fertilidade, no caso rural) diferenciais e que os benefícios daí decorrentes pertencem a todos. Se este efeito é ignorado, surge, então, a má alocação de recursos, no caso os fundiários.

Surgem daí, diversos métodos de tratamento à renda diferencial. Um deles é que as empresas situadas em áreas de maior vantagem locacional devem vender seus produtos a preços mais baixos, impedindo, assim a apropriação dessa renda.

Enquanto há uma singular ausência de princípios teóricos ou de técnicas analíticas para determinar a alocação de solo urbano às atividades competitivas, há algumas atitudes relacionadas à localização de atividades que enfatizam a formação de preços para bens de atacado e de varejo. A minimização dos custos de transporte pode ser considerada na decisão de se construir alguns poucos prédios grandes ou muitos pequenos. Em princípio, uma economia planejada pode produzir eficientes localizações, como no sistema de mercado. No entanto um aspecto da localização eficiente parece estar ausente na filosofia de fixação de preços na economia socialista. Trata-se da desconsideração da demanda na formação de preços. Esta compreende a concentração ou a dispersão dos consumidores e engloba os custos de acesso, inclusive o do consumidor, à unidade comercial.

Davidovich (1978) gerou um gradiente de densidade residencial como função do tamanho e da localização na cidade, chegando, por caminho diferente, a um modelo semelhante ao de Alonso, com o decréscimo das densidades no sentido centro-periferia.

Além disso, há uma semelhança entre a cidade americana e a soviética, no que se refere ao gradiente de densidades residenciais. Na primeira, as altas densidade no centro e o decréscimo gradativo em direção à periferia têm sido o resultado de forças de mercado. Na URSS, como mostra Davidovich, isto é o resultado de um cuidadoso planejamento dos investimentos de capital em habitações e infra-estrutura. “Talvez as medidas de eficiência no desenvolvimento residencial, nos dois países, têm mais em comum que os antagonismos ideológicos fazem supor” (p.66).

Outro aspecto, decorrente do planejamento, contribui para que, em tese, a estruturação residencial na cidade socialista seja homogênea: as baixas tarifas de transporte coletivo, mesmo aos bairros mais distantes; as rotas cruzam as cidades, reforçadas pela tarifa única, independentemente da distância.

Basicamente, a distribuição da população pode gerar padrões de desigualdade socioespacial, a partir de dois fatores: a qualidade e a localização das moradias. Esses fatores são, em grande parte, anulados pela padronização dos standards e custos das habitações, de modo que os diferentes grupos sociais estariam igualmente distribuídos pela malha urbana.

As variações históricas ou geográficas na atratividade das diversas localizações intra-urbanas, devido à vantagens previamente adquiridas ou a fatores paisagísticos naturais, contribuem para manter localizações e, portanto, moradores privilegiados. Mesmo nas áreas construídas no período socialista, como observa Mathews (1979), parece não haver uma total homogeneização, pois há uma tendência à correlação positiva entre localização, qualidade e área da moradia.

Musil (1969) comparando a Praga capitalista com a socialista, numa série histórica de dados, de 1930 a 1961, mostra uma diminuição nos padrões de dissimilaridade e segregação residencial, devido às políticas habitacionais locais, em que houve uma locação mais uniforme dos grupos sociais pela área urbana. Este processo, analisado por Musil, toma a direção contrária aos resultados da pesquisa realizada por Szelenyi (1983) nas cidades húngaras de Pecs e Szeged. Szelenyi, aliás, vai mais além, apontando para uma correlação direta entre o status social com a área (Tabela I), com a localização (Tabela II) e com o custo (Tabela III) da moradia.

Esses e outros casos, embora isolados, aplicados à cidades específicas, parecem apontar para uma estrutura sociolocacional ainda longe do "mix" igualitário demandado pelo urbanismo socialista. Mesmo assim, muito acima da iniquidade e segregação observadas na cidade capitalista.

Também a emergência de um razoável setor habitacional privado em alguns países, como a Hungria e a Checoslováquia, vem provocando não só a valorização crescente do solo, como, também, a valorização maior em lugares paisagisticamente privilegiados, o que implica a incorporação de rendas diferenciais na formação do custo imobiliário.

TABELA I
STATUS SOCIAL E ÁREA DA MORADIA

STATUS	ÁREA (m ²)
Alta	60.1
Média-alta	55.1
Média	47.9
Média-baixa	42.1
Baixa	39.2

Fonte: Szelenyi (1983).

TABELA II

Status Ocup.	% Pop. Residente	
	Zona Status+	Zona Status-
Intelectuais	77	23
White Collars	58	42
Blue Collars-esp	35	65
Blue Collars-n.e.	28	72

Fonte: Szelenyi (1983).

TABELA III
STATUS OCUPACIONAL E APROPRIAÇÃO DA MORADIA (%)

Status Ocup.	Gratuita	Construída	Cooperat.
Intelectuais	39	23	38
White Collars	28	28	44
Blue Collars-esp	23	34	43
Blue Collars-n.e.	19	36	45

Fonte: Szelenyi (1983).

Como regra geral, não há dados sobre variações intra-urbanas de valores do solo. O preço do solo, como expressão do seu valor, tinha sido negligenciado na teoria e na prática da economia socialista, até os anos 60. Só mais recentemente, os teóricos e práticos do planejamento urbano passam a argumentar que o solo tem um valor, tanto para cada unidade produtiva como para a sociedade como um todo. A sua tarefa atual seria identificar medidas realistas de valor que possam ser aplicadas como taxa de transferência de uso e, assim, influenciar o uso do solo para o benefício de ambos (Hamilton, 1979).

Os custos indiferenciados do solo, da mão-de-obra e do transporte, combinados, formam um ambiente homogêneo, de rua para rua, de bairro para bairro e, eventualmente, de cidade para cidade. A única variável econômica poderia ser o tempo; mas este praticamente inexistente, pois não há engarrafamentos de tráfego do porte da cidade ocidental.

A superfície econômica da cidade socialista não é isotrópica; alguma variação agregada resulta da diferenciação em acessibilidade e em qualidade do bairro ou do sítio urbano, consequência da idade ou padrão pré-socialista herdado.

Como não há um mosaico de valores do solo, ao estilo ocidental, muitos dos modelos de estruturação espacial desenvolvidos nos Estados Unidos e Europa não podem ser facilmente aplicados no contexto socialista. A principal razão pela qual nenhum desses modelos se

aplica satisfatoriamente à cidade socialista é a pequena diferenciação funcional das áreas urbanas. Assim, o considerável número de modelos de estruturação espacial urbana que têm a superfície de valor do solo ou dos diferenciais de renda como base, no ocidente, são irrelevantes no contexto socialista.

e) A Mobilidade Residencial

Como vimos, a maioria da população das cidades socialistas vive onde as moradias, novas ou antigas, lhes são oferecidas. Isto não significa, contudo, que não haja uma escolha prévia, mesmo que mínima. Yanitsky (1986) afirma que “quando uma família recebe um apartamento, o Estado (através dos governos locais) oferece diversas opções de localização. Essa escolha, uma preferência pessoal, é determinada pelo estágio da família, o ciclo de idade, a estrutura das relações de parentesco, bem como as diferenças no nível de desenvolvimento da infraestrutura nas diversas áreas da cidade”.

Esses critérios, no entanto, na medida em que se tornem superados, por não mais se adequarem às necessidades da família, geram um processo de mobilidade residencial, real ou potencial.

Yanitsky garante funcionar na cidade soviética um sistema de troca de apartamentos, sem, contudo, indicar se ele opera livre e legalmente entre as pessoas ou sob a intermediação do Estado.

Em Radom, na Polônia, observa-se que a inelasticidade de capitais fixos e sua diferenciação, especialmente a habitação, é o motivo para que certos grupos sociais aspirassem a ocupar uma posição ecológica superior, o que os conduzia a migrar dos antigos aos novos distritos residenciais. Como resultado, os grupos “mais fracos” são relegados às piores condições ecológicas.

Já na Romênia, trocas são permitidas, dentro dos e entre conjuntos residenciais. O volume de vendas de moradias ocupadas pelo proprietário é pequeno. Assim, a mobilidade residencial é restrita e, enquanto reflexo de um estreito mercado habitacional, significa relativa estabilidade na interação social (“social mix”) nos conjuntos residenciais e nos edifícios isoladamente (Hamilton e Burnett, 1979).

Na Hungria, como mostra Szelenyi (1983), a mobilidade de zona para zona é determinada por três aspectos: funcionamento da economia habitacional, estratégia e prática do planejamento urbano e as diferentes demandas dos diversos grupos sociais. Além disso, o padrão de mobilidade tende a aumentar, em vez de diminuir, o grau de segregação social nas cidades. Este aumento não surge, segundo Szelenyi, como decorrência dos efeitos do mercado em que se manifestam as preferências individuais, mas sim da política socialista de alocação de solo, e habitação (zoneamento), e crédito, por métodos administrativos, em vez de métodos de mercado.

Em conclusão, não parece ser o tamanho do imóvel a única motivação para a mobilidade residencial na cidade socialista. Outros fatores não aparecem nos poucos estudos

existentes, mas que, pelo seu papel, mereceriam ser observados. Por exemplo, a preferência de algumas áreas em detrimento de outras.

Quando essa vantagem locacional decorre de uma dádiva da natureza (proximidade ao mar, por exemplo), a cidade socialista resolve uma questão que permeia, ao longo dos séculos, a discussão sobre a capitalização privada das rendas diferenciais.

Uma explicação teórica do processo de estruturação residencial da cidade socialista esbarra em dificuldades operacionais e conceituais. Via de regra, a literatura concentra-se na descrição de padrões locacionais ou morfológicos (mais estes que aqueles), sem explorar possíveis bases teóricas e, portanto, explicativas, que possam resultar em modelos ou fios condutores para tal empreitada.

Além disso, como bem observa Pahl (1977), "as diferenças entre padrões urbanos nas cidades socialistas não podem ser totalmente explicadas a partir, tão somente, da comparação de um 'modo de produção capitalista' com um 'modo de produção socialista'". Ele retoma Castells (1972), ao afirmar que:

[...]designar uma formação social de socialista não elucida sua relação com o espaço e, muitas vezes, ela tende a dispersar a pesquisa, que se refugia numa série de dicotomias ideológicas que tendem a apresentar a contraparte da lógica capitalista, em vez de mostrar os processo reais que estão de desenvolvendo nas novas formas sociais[...]

Tudo parece convergir para as idéias de Pahl, ao afirmar que não é o modo de produção que explica os processo urbanos, mas sim o nível de produção. A tecnologia pode ter mais responsabilidades causais neste aspecto que as relações de produção.

Finalmente, vislumbramos este estudo como apenas uma avenida que poderá concorrer para o desenvolvimento desta e de outras linhas de pesquisa no trato dos estudos urbanos comparativos.

Referências Bibliográficas

- ALONSO, W. (1964) *Location and Land Use*. Cambridge: Harvard U. Press.
- BALL, M e KIRWAN, R. (1977), Accessibility and supply constraints in the urban housing market. *Urban Studies*, 14.
- BALL, M. e HARLOE, M. (1974), *Housing Policy in a Socialist Country: the case of Poland*. London: CES.
- CARTER, F. (1979), Prague and Sofia: An Analysis of their Changing Internal City Structure. In: R. FRENCH e I. HAMILTON (eds.), *The Socialist City*. Chichester: J.Wiley.

- CASTELLS, M. (1972), *A Questão Urbana*. São Paulo: Nobel.
- COMPTON, P. (1979), Planning and Spatial Change in Budapest. In: R. FRENCH e I. HAMILTON (eds.), op.cit.
- DAVIDOVICH, V. (1978), Town Planning in Industrial Districts, citado em T. Reiner e R. Wilson, Planning and Decision-Making in the Soviet City: Rent, Land, and Urban Form. In: R. FRENCH e I. HAMILTON (eds.), op. cit.
- FARRET, R. (1982), Paradigmas da Estruturação do Espaço Intra-urbano. In: R. FARRET (org.), *O Espaço da Cidade*. São Paulo: Projeto
- _____. (1982), Mobilidade Ocupacional e Mobilidade Residencial em Brasília. Relatório de Pesquisa UnB-CNPq.
- FARRET, R. e PAVIANI, A. (1986), Estruturação residencial em Brasília. Relatório de Pesquisa UnB-CNPq.
- FRENCH, R. (1979), The Individuality of the Soviet City. In: R. FRENCH e I. HAMILTON (eds), op. cit.
- FRENCH, R. e HAMILTON, I. (1979), Is there a Socialist City? In: R. FRENCH e I. HAMILTON (eds.), op. cit.
- HAMILTON, I. (1979), Spatial Structure in East European Cities. In: R. FRENCH e I. HAMILTON (eds.), op. cit.
- HAMILTON, I. e BURNETT, A. (1979), Social Processes and Residential Structure. In: R. FRENCH e I. HAMILTON (eds.), op.cit.
- HEGEDUS, J. (1987), Reconsidering the roles of state and market in socialist housing systems. *International Journal of Urban and Regional Research*, 11.
- MARSHALL, A. (1930), *Principles of Economics*. Londres: Macmillan.
- MATHEWS, M. (1979), Social Dimensions in Soviet Urban Housing. In: R. FRENCH e I. HAMILTON (eds.), op. cit.
- MUSIL, J. (1969), The development of Prague's ecological structure. In: R. PAHL (ed.), *Readings in Urban Sociology*. Oxford: Pergamon.
- PAHL, R. (1977), Collective Consumption and the State in Capitalist and State Socialist Societies. In: R. SCASE (ed), *Cleavage and Constraint*. Londres: Allen and Unwin.
- PAPAGEORGIOU, G. (1976), On Spatial Consumer Equilibrium. In: G. PAPAGEORGIOU (ed.), *Essays in Mathematical Land use Teory*. Lexington: Lexington Books.
- REX, J. (1968), The sociology of a zone of transition. In: R. PAHL (ed.), op. cit.
- RICHARDSON, H. (1971). *Urban Economics*. Middlessex: Penguin.
- SZELENYI, I. (1978), Social inequalities in state socialist redistributive economics. *International Journal of Comparative Sociology*, 19.

_____. (1983), *Urban Inequalities under State Socialism*. Oxford: Oxford U. Press.

THOMPSON, R. (1974), "Containing the City". *Architectural Design*, nº. 3.

TOSICS, I. (1987), Privatization in housing policy: the case of western countries and that of Hungary. *International Journal of Urban and Regional Research*, 11.

YAMADA, H. (1972), On the theory of residential location: accessibility, space, leisure, and environmental quality. *Papers of the Reg. Science Association*, 29.

YANITSKY, O. (1986), "Urbanization in the USSR". *International Journal of Urban and Regional Research*, 10.

TÓPICOS DE REFLEXÃO PARA UMA PESQUISA SOBRE O MERCADO IMOBILIÁRIO

Fábio Sá Earp*

Fania Fridman**

No vácuo da crise do marxismo dos anos 70, a teoria da renda fundiária sofreu mudanças fundamentais no seu intuito de explicar a conformação urbana e os mecanismos de funcionamento do mercado imobiliário. O resultado destas mudanças está na apropriação de conceitos de outras escolas de teoria econômica¹.

Tais contribuições, porém, estão impregnadas de economicismo. Sua aplicação deve ser mediada pela idéia de que tanto os construtores quanto os compradores de imóveis não são firmas racionais, mas agentes sociais cujo comportamento é determinado pela cultura em que estão inseridos e não pelo simples cálculo econômico. Com este preceito criamos condições para abandonar o mundo das equações e penetrar na dinâmica da formação social brasileira.

Para a compreensão do mercado imobiliário é preciso inicialmente analisar em separado a oferta e demanda de moradias. Em seguida trata-se de introduzir considerações sobre as fontes de financiamento privadas e públicas, a estrutura da propriedade da terra, o papel do Estado, as tecnologias da construção e a legislação.

O mercado de moradias está dividido em um estoque de imóveis usados e um fluxo de imóveis novos. Consideramos que os usados são preferidos pela maior parte dos compradores, em função de seu menor preço relativo e de serem conhecidas as condições reais de habitabilidade do mesmo. No entanto a demanda pelo fluxo de imóveis novos é aquela que mais interessa ao analista, por ser a que gera renda. Por isso, neste artigo, estaremos nos referindo ao mercado de imóveis novos.

1. A construção mercantil de moradias

Consideramos que a oferta de imóveis residenciais é função dos investimentos dos promotores e de suas expectativas quanto às condições de demanda no momento do lançamento. Assim, deve-se examinar as condicionantes da decisão do empresário em aplicar seu capital na atividade construtora, entre as várias opções disponíveis. A decisão é função das expectativas do empresário quanto à rentabilidade e segurança de cada aplicação.

Segundo a tradição pós-keynesiana, as expectativas quanto à rentabilidade de qualquer ativo desdobra-se em pelo menos quatro preocupações: o preço esperado do ativo no futuro, sua

* Doutrando do IEI/UFRJ.

** Professora do IPPUR e da EBA/UFRJ.

¹Como coeficiente de ocupação do solo, densidade da população, taxa de emprego, equipamentos coletivos, meio ambiente social...

capacidade de proporcionar uma renda, os custos de sua retenção e os riscos de iliquidez². Estes preceitos devem ser especificados para o caso do ativo residencial.

Quando tratamos da decisão do empresário de investir na construção mercantil de moradias, o preço esperado é função da demanda, que será examinada mais adiante. A capacidade do imóvel proporcionar uma renda, ou seja, um aluguel, é função inversa da possibilidade de ser vendido, podendo representar uma alternativa momentânea. Os custos de retenção são, no mínimo, o condomínio e o imposto predial (ainda que tal valor possa ser desprezível), que são repassados quando o imóvel é alugado. Finalmente, o risco de iliquidez está sempre presente em ativos de alto preço unitário.

Se o empresário fosse uma entidade racional, teria de equacionar estes quatro elementos para decidir-se a investir em construção. Em nossa hipótese, o promotor de fato leva em conta tais fatores - mas deixa-se levar muito menos por uma avaliação segura das possibilidades do que pelo clima geral do mercado. O fundamento desta nossa hipótese encontra-se na noção de comportamento mimético, segundo a qual o agente social age em grande parte por imitação do que os seus iguais estão fazendo³.

Assim, existem momentos de surtos de otimismo em que mesmo a absoluta incerteza quanto ao futuro pode ser superada pela perspectiva de um cenário macroeconômico favorável ao crescimento. Para isso é determinante uma postura otimista da equipe governamental e um relativo consenso entre os formadores de opinião, enquanto elementos formadores de expectativas quanto à demanda.

Isto pode ser melhor explicitado pela comparação entre o ocorrido durante o período do milagre econômico e o momento atual. Durante toda a recessão da década de 60 a população foi progressivamente absorvendo a idéias de que o crescimento era uma utopia e de que o país estava condenado à estagnação. Quando, em 1968, apareceram os primeiros resultados mostrando a retomada do crescimento, foram recebidos com descrédito. Tão logo verificou-se que o crescimento seria duradouro, formaram-se expectativas inversas, de que o processo não teria fim.

A prolongada fase de desilusão dos anos 80, em particular após os fracassos dos diversos planos econômicos em controlarem a inflação, soma-se às frustrações daqueles que tiveram seu patrimônio afetado pelas oscilações de política econômica para conformar um clima negativista. Tal como nos casos anteriores, trata-se de uma forma de ilusão a partir da qual as decisões de investimento são tomadas.

² Ver Carvalho, F.J.C., "Fundamentos da Escola Pós-Keynesiana: a Teoria de Uma Economia Monetária", in Amadeo, E. (org), *Ensaio sobre Economia Política Moderna - teoria e história do pensamento econômico*, São Paulo, Marco Zero, 1989.

³ A teoria do comportamento mimético está em Girard, R., *La Violence et le Sacré*, Paris, Gallimard, 1972. Os princípios de sua aplicação à economia está em *L'enfer des Choses: René Girard et la logique de l'économie*, Paris, Seuil, 1979. A obra mais conhecida que aplica o princípio é Aglietta, M. e Orléan, A., *La violence de la monnaie*, Paris, PUF, 1982.

2. A demanda por moradias

A demanda por imóveis residenciais depende de fatores de duas naturezas, que convém separar para efeitos de análise: fatores estruturais e conjunturais.

Fatores estruturais

Em uma sociedade com a renda tão concentrada como a brasileira⁴ existem ativos de elevado valor unitário que estão bem acima das possibilidades de compra por parte da população mais pobre. Os imóveis estão neste caso. O mercado imobiliário só pode ser concebido como uno em um nível muito elevado de abstração. O analista precisa trabalhar com a evidência de que existem diferentes mercados, segmentados por faixa de renda e segregados espacialmente.

Parece claro que o diferencial entre preços finais tem muito menos a ver com o custo da construção do que o custo do terreno, que depende de elementos extra-econômicos para sua determinação, em particular da lógica de diferenciação social⁵ e da divisão social do espaço⁶.

Grande parte das transações imobiliárias está imersa nos meandros da economia informal e temos informações genéricas acerca do seu comportamento. No Município do Rio de Janeiro o mercado informal, aquele não vinculado às empresas imobiliárias, é responsável por 30% do total de moradias. Os mercados formais são constituídos pelas camadas de renda a partir de 3 salários mínimos, isto é, aqueles que têm acesso ao crédito.

Há dois tipos de compradores de residências: os que buscam moradia (que chamaremos de “moradores”) e aqueles que as adquirem como fonte de um fluxo de renda e como reserva de um estoque de valor (que serão chamados de “rentistas”). Temos portanto pelo menos dois públicos diferentes, que obedecem a lógicas comportamentais distintas. Neste artigo não estaremos nos referindo ao mercado informal, que, por sua vez, também é segmentado.

Para os que comprem seu teto, a habitação é uma necessidade primeira, que deve ser adquirida sem que se leve em conta meramente considerações de cunho econômico. Para este tipo de comprador a casa deve ser adquirida logo que possível, tão pronto quanto o permita o orçamento, como uma espécie de seguro contra as incertezas do amanhã.

Quanto aos rentistas, a compra do imóvel deriva de uma decisão de gestão de portfólio, que pode ser estudada nos termos propostos pelos pós-keynesianos. O preço futuro estimado deve ser pelo menos igual àquele pago pelo imóvel, mais a correção monetária. A renda esperada (o aluguel) é função das expectativas quanto à lei do inquilinato. O custo de retenção, na

⁴ Na qual, em 1989, os 60% mais pobres da população detinham apenas 15,1% da renda. “Concentração de Renda Cresce desde 86”, in *O Globo*, 10/3/91, p. 51.

⁵ O tema está desenvolvido em Baudrillard, J., *Pour une économie politique du signe*, Paris, Gallimard, 1972.

⁶ Ver Lipietz, A., *Le tribut foncier urbain*, Paris, Maspero, 1974.

forma de impostos e condomínio, será repassado ao inquilino. E o risco de iliquidez será função do crédito no momento do futuro em que se deseje vendê-lo.

Estes elementos deveriam ser comparados às alternativas de investimento, de forma a proporcionar uma base para a decisão econômica. Mas que alternativas? Aqui, novamente, encontramos a segregação de mercados. Parece claro que a escolha do portfólio depende de um padrão cultural que varia ao longo da escala social. Assim uma pessoa que adquire um apartamento para aluguel na periferia não tem as mesmas condições de cálculo econômico que o empresário que investe na zona nobre da cidade. Nossa hipótese é que, quanto mais se desce na escala social (da qual a renda é um elemento, mas não o único), estreitam-se os portfólios, chegando-se rapidamente a um ponto em que o imóvel tem um único concorrente, a caderneta de poupança.

Um elemento importante para a decisão de formação de portfólio é a expectativa quanto ao comportamento da inflação no longo prazo. À primeira vista, esta poderia formar-se em função dos resultados das aplicações frente à desvalorização da moeda no período recente. Em nossa opinião, porém, este é um elemento por vezes secundário, visto que para a maior parte dos aplicadores a atualização de valores é uma operação de cálculo absolutamente incompreensível. Por isso preferimos eliminar este fator como determinante estrutural, restando apenas que, para o padrão cultural da maioria dos brasileiros, o imóvel parece ser uma defesa segura do capital contra a inflação, no longo prazo⁷.

Fatores conjunturais

Tratando-se do mercado imobiliário residencial no curto prazo, dois fatores são determinantes: a efetiva disponibilidade de recursos (poupanças e crédito) e as expectativas quanto à oportunidade do investimento.

A disponibilidade de recursos para a aquisição de moradia depende da distribuição de estoque de riqueza e do fluxo de renda. A decisão de comprar depende das expectativas quanto à sua possibilidade de pagar as prestações. A perspectiva de endurecimento dos aspectos meramente comerciais da lei do inquilinato impulsiona rentistas e moradores a adquirirem imóveis.

A demanda dos "moradores" será função essencialmente da disponibilidade de crédito para sua faixa de mercado. Sempre que houver crédito haverá uma pressão tão mais intensa quanto maior for sua expectativa quanto à relação prestação/aluguel - ou seja, quanto ao custo de oportunidade do negócio. A disponibilidade de crédito depende da política habitacional do governo, mas esta é, em geral, função da taxa de crescimento da economia e do nível da inflação. Finalmente, a disponibilidade de recursos é completada pela taxa de salários reais, que permite a acumulação da poupança pessoal necessária para o pagamento da entrada do imóvel.

⁷ No caso francês, autores como Rey e Lipietz apontam que a propriedade do imóvel na cidade ou da terra no campo é uma herança cultural enraizada na ideologia dos cidadãos. Ver Rey, p.p., *Les alliances de classes*, Paris, Maspero, 1973; Lipietz, A., op.cit.

Por outro lado, os “rentistas” buscam uma aplicação para seu capital. Para estes o maior incentivo parece ser a proteção esperada de seu capital. A rentabilidade esperada do aluguel depende da regulamentação do inquilinato em vigor. Estes dois fatores são referidos, naturalmente, à segurança e à rentabilidade esperada de outros ativos. As expectativas parecem ser fortemente dependentes da percepção que o agente tem do acontecido no passado recente. Desta maneira, as fases de otimismo costumam gerar investimentos até o momento em que os mesmos comecem a gerar evidentes prejuízos e vice-versa.

Observando-se a experiência brasileira recente, fica claro que a criação do SFH, em plena crise dos anos 60, forneceu o elemento central para a retomada da demanda por moradias no país. A recuperação da economia, em que apesar da concentração de renda todos os estratos sociais tiveram aumentos de seu poder aquisitivo, permitiu que de um lado se formassem as poupanças familiares necessárias para o pagamento da entrada dos imóveis, de outro se formassem expectativas de que as prestações poderiam ser pagas. Estas condições afetaram igualmente “moradores” e “rentistas”.

A partir do momento em que a crise do endividamento externo tomou forma e propagou-se a todos os segmentos da vida econômica nacional, os mecanismos de acumulação de capital passaram a afastar-se progressivamente das atividades produtivas em favor da especulação financeira. Com isso, os “rentistas” passaram a ter uma série muito atraente de opções para colocação de seus capitais, reduzindo mas não eliminando o prestígio do investimento em imóveis. Agravando esta situação, aproveitando-se do fato de os proprietários de moradias para aluguel constituírem-se um dos grupos de interesse menos organizados da sociedade, a política de inquilinato pode ser usada para surtos protecionistas supostamente compensadores de políticas de arrocho salarial.

Os tópicos assinalados constituem uma agenda de pesquisa sobre o mercado imobiliário brasileiro, priorizando a compreensão dos mecanismos de oferta e de demanda por moradias novas e sua mútua influência com a conjuntura econômica. A originalidade da abordagem está na configuração dada aos óbvios temas da oferta e da demanda. Estes foram organizados em torno do eixo especulacional, conforme a recente contribuição do pensamento pós-keynesiano à teoria de renda fundiária da economia política.

**ESTADO: DO "OLIMPO" AO "LIMBO" - RELAÇÕES
ESTADO-CAPITAL IMOBILIÁRIO EM SALVADOR**

José Antonio Gomes de Pinho*

O capital imobiliário tem sido normalmente associado a um caráter especulativo que nortearia as atividades do setor. Este fato, repetido ad nauseum, tem servido para obscurecer outras características importantes desta fração do capital. Este rótulo tem impedido que se investiguem outros aspectos do capital imobiliário, que podem, inclusive, lançar luz ao conhecimento dessa expressão especulativa.

O capital imobiliário aparece, a partir de 1964, intrinsecamente associado ao Estado. Assim, este trabalho busca investigar como se processam as relações entre o capital imobiliário e o Estado, descobrir as formas que esta fração do capital encontra para recorrer ao Estado. Privilegia-se o Estado central, deixando-se as relações com o Estado local para uma outra oportunidade. Toma-se Salvador como área de investigação devido à importância do mercado imobiliário local, que, segundo indicações dos principais empresários locais, transformou-se no segundo mercado imobiliário do país.

O período a ser investigado vai de 1975 a 1985. A primeira data porque é o momento de constituição da ADEMI - Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário - em Salvador, quando, então, o capital imobiliário passa a atuar de uma forma mais organizada e corporativista. A segunda porque é o momento de encerramento do período do Estado autoritário, pelo menos em seus aspectos mais essenciais. Cabe ainda ser dito que o mercado imobiliário de Salvador é constituído, em sua grande maioria, por empresas de médio porte havendo poucas empresas de grande porte, o que lhe confere uma especificidade. Como este trabalho faz parte de uma pesquisa ainda em andamento os resultados não devem ser encarados como conclusivos.

1. Uma breve sinalização teórica

no período que esta análise aborda, as atividades do capital imobiliário estão fortemente, para não dizer absolutamente, associadas ao Estado. A estrutura de poder criada a partir de março de 1964 monta um poderoso sistema habitacional/financeiro que leva a uma elevada dependência do capital imobiliário em relação ao Estado, o qual assume um caráter extremamente centralizado e burocratizado. Assim, o entendimento do Estado constitui peça fundamental para a compreensão do capital imobiliário.

Medeiros e Brandião colocam que o Estado "resulta da correlação entre classes, frações de classes, grupos de interesse e movimentos sociais que conseguem se constituir em forças sociais em decorrência do papel - fundamental ou não - que desempenham seja na base produtiva da sociedade, seja nas instituições políticas e sociais, seja, ainda, nos meios de difusão e reprodução ideológicas" (Medeiros e Brandião, 1990:20).

* PhD pela London School of Economics - Universidade de Londres. Professor e pesquisador do CNPq no Mestrado em Administração/UFBA.

No geral, “o Estado expressa uma situação permanente de equilíbrio instável”, sendo seu papel principal “o de procurar, enquanto pacto de dominação, manter esse equilíbrio instável entre os interesses conflitantes da arena política...” (Medeiros e Brandião, 1990:20). No desempenho dessa tarefa, várias possibilidades se abrem: o Estado pode representar os interesses de todas as frações do bloco no poder, de algumas frações do bloco no poder e ainda de algumas frações das camadas subordinadas bem como da elite governamental (burocracia) (Medeiros e Brandião, 1990).

Iremos investigar, então, se e como o capital imobiliário enquanto fração da classe capitalista participa do Estado, isto é, da estrutura de poder, como ele se posiciona frente a outras frações do capital e que capacidade e poder tem de influenciar o Estado no sentido de ver atendidas suas demandas e interesses.

Ao longo de análise empírica apresentaremos outros fundamentos teóricos necessários para traçar as relações que se forjam entre Estado e capital imobiliário. Por outro lado, julgamos importante apresentar, agora, algumas características do capital imobiliário de modo a promover seu conhecimento e situar sua importância.

Para Lessa (1981) o capital imobiliário no Brasil tem uma cara mercantil e uma cara financeira, o que dificulta sua conceituação e definição. Como capital mercantil, suas operações de valorização implicam privilégios públicos, uma articulação orgânica com o Estado. Embora a argumentação de Lessa se volte mais, neste ponto, para as relações com o Estado local, acreditamos que esse caráter mercantil do capital imobiliário também ocorra em suas relações com o Estado a nível central.

Lessa ainda observa que essas duas faces do capital imobiliário, o tornam “um personagem complicado”. A sua face mercantil o associa a privilégios, obtidos junto ao Estado. Para Lessa, a importância de se entender o capital imobiliário está no fato de que o “circuito imobiliário é o principal empregador de força de trabalho no espaço urbano” (Lessa, 1981).

Lessa afirma que “na lógica de expansão do capitalismo no Brasil, o capital imobiliário joga um papel central”, dando uma importância ao capital imobiliário dentro do capitalismo nacional completamente negligenciada não só pela absoluta maioria dos analistas econômicos como também pelos analistas do mercado imobiliário. Ele adianta uma hipótese de que o capital industrial no Brasil é basicamente dominado por capitais internacionais enquanto “o circuito imobiliário é do grande capital privado nacional”, onde as taxas de valorização do capital seriam idênticas. Foi formada uma aliança entre essas duas esferas, aliança esta “abençoada” pelo Estado que garante sua existência.

Eles mostram comprovação empírica desta hipótese ao constatar a existência de padrões “pervertidos” de valorização na esfera não industrial, isto é, na esfera do capital nacional. Esses padrões se expressam nos elevados índices de valorização dos investimentos imobiliários urbanos marcados por processos especulativos (Lessa & Dain, 1982). Por ser o principal gerador de empregos e renda no meio urbano, o capital imobiliário leva o Estado a apoiá-lo, a atuar com permissividade em relação às suas atividades frente à possibilidade de

sua migração para outra área especulativa, o que geraria uma crise social séria, desempregando vastos contingentes de mão-de-obra não qualificada (Lessa & Dain, 1982). Observa-se, aqui, o papel central desempenhado pelo Estado ao assegurar a manutenção de um status quo favorável aos processos especulativos do capital imobiliário.

2. Capital imobiliário e o Estado

Em Pinho (1986) são apresentadas as motivações que levaram ao estabelecimento da política habitacional brasileira no pós-1964. Mello (1988) mostrou as coalizões que são formadas ao longo do período 1964/1975 que envolvem o setor imobiliário. No período correspondente ao que chama o “milagre brasileiro” a produção de habitação se tornou significativa e primordialmente direcionada à setores de classe média. Mello observa que, com o governo Geisel, a coalizão que sustenta essa política habitacional entra em colapso, com a redefinição da política habitacional na direção de camadas de menor poder aquisitivo, o que atrai a ira dos empresários do setor. Mais que isso, a política habitacional, no geral, passa a ocupar um lugar periférico no conjunto da acumulação. É importante notar que, a partir de 1974, notam-se as primeiras manifestações da crise econômica, com posterior rebatimento no político, que se agudizaria os anos subsequentes.

Este brevíssimo sumário das relações entre capital imobiliário e o Estado nos deixa em posição de iniciarmos nossa análise para Salvador. Se as críticas do capital imobiliário se tornam cada vez mais explícitas ao Estado, elas não se realizam da mesma maneira em Salvador. Em primeiro, porque a crise econômica não se abate sobre o país de maneira homogênea. Enquanto os centros mais avançados já sofriam com a crise, o mercado imobiliário em Salvador ainda exibiu um desempenho favorável. Beneficiada, principalmente, pela implantação do pólo petroquímico - um dos elementos estratégicos da acumulação no governo Geisel -, Salvador apresenta uma euforia no mercado habitacional que a diferencia da maioria das grandes cidades. Isso nos mostra que não se pode adotar um diagnóstico único para o país como um todo.

Em segundo, mesmo quando a crise já se manifesta em Salvador, o empresariado local assume, via de regra, uma atitude mais cautelosa em suas críticas. Assim, quando empresários paulistas se posicionam contra o AI-5 e a volta à normalidade democrática e clamam por uma maior participação nas decisões governamentais, Cândido Braga, um empresário local, que viria a ser presidente da ADEMI, considerava o assunto “extremamente delicado, que merece das autoridades competentes um estudo acurado. Continuamos confiantes nas promessas do Presidente Geisel de que, no momento oportuno, restabelecerá a plenitude democrática”.

As primeiras críticas são feitas em off, denunciando a pauperização da classe média e a diminuição de novos lançamentos. O Jornal da Bahia registra críticas de um empresário também falando em off, pois “sua empresa depende de empréstimos de bancos oficiais”. Nas mesmas condições um empresário critica a Resolução 386 do BNH: “Não podemos produzir mais casas e apartamentos porque os efeitos da 386 continuam a apertar nossos pescocões”. E adiciona: “nossa cidade é abandonada...caem encostas...e de Brasília nos mandam ninharias como ajuda”.

Deve-se registrar que, se a pujança em determinados setores (pólo petroquímico, cacau, café, gado, etc.) proporcionavam um mercado ainda sólido, os efeitos das políticas econômica e habitacional se faziam sentir mais fortemente, passando a ser determinantes. E a partir do final de 1978, concluída a implantação do pólo - sem sombra de dúvida a fonte mais promissora do mercado habitacional em Salvador -, diminuem as possibilidades do mercado habitacional, abrindo espaço para instalação da crise como nas outras metrópoles. Frente a esta situação, e sentindo o distanciamento das instâncias decisórias, o capital imobiliário local recorre a uma outra estratégia: busca uma aliança explícita com o futuro governador Antonio Carlos Magalhães, que deveria servir de ponte junto ao governo federal. Ao traçar uma biografia do escolhido, a ADEMI destaca que suas qualidades levaram o presidente Geisel a convocar Magalhães para presidir uma das mais poderosas empresas "do continente": a Eletrobrás.

Juvenalito Andrade, presidente da ADEMI, manifesta, então, "publicamente, e sem reservas, o nosso aplauso - na verdade o nosso entusiástico aplauso" à escolha de Magalhães. Andrade observa que:

[...] não detém Vossa Excelência, no momento, o poder de fato e nem o de direito no que concerne à coisa pública em nosso estado, mas não sabemos de quem, na Bahia, disponha de maior prestígio político junto ao governo central. Um prestígio notavelmente fortalecido quando Vossa Excelência se incluiu, com as marcas de seu estilo impetuoso e responsável, entre os que, de modo desassombrado, denunciaram as falácias que conduziram aos impasses motivadores da Revolução de 1964.

A ADEMI expressa não só a admiração por Magalhães como também, e ainda, a confiança na "Revolução de 1964". Andrade prossegue falando do prestígio de Magalhães como prefeito e governador, "um prestígio que atingiu culminância quando Vossa Excelência se converteu num dos principais articuladores e organizadores da vitoriosa candidatura do general João Baptista Figueiredo". A ADEMI aqui reforça a intenção de uma aliança com o governador e pavimenta a estrada de boas relações com o futuro governo federal, do qual depende em termos de financiamentos, destacando o papel estratégico do governador na escolha do novo presidente.

Andrade registra, ainda, que é "pobre o Tesouro Estadual, paupérrimo o da Prefeitura Municipal de Salvador", sendo "indispensável que o Governo da União socorra nossa cidade com investimentos...". Andrade solicita ainda que Magalhães faça uso de "seu extraordinário prestígio político" e finalizando, agradecendo "todo o empenho que Vossa Excelência tem demonstrado ao encaminhar, junto às autoridades federais, as nossas reivindicações, sempre que para isto o procuramos". A ADEMI coloca claramente as limitações financeiras locais indicando que necessitaria de apoio financeiro do governo federal. Aposta, enfim, numa aliança com o futuro governador que representaria seus interesses junto ao governo federal, no qual se concentravam as decisões e os recursos financeiros. O capital imobiliário local recorre, assim, às forças políticas locais representativas, como seu porta-voz junto ao Estado central.

Em 1979, a queda do poder aquisitivo da classe média já representava um fator impeditivo de peso para as atividades imobiliárias, levando, na opinião de Juvenalito Andrade, à retração dos investimentos. Passados os primeiros meses do governo Figueiredo, as expectativas do

capital imobiliário estavam sendo frustradas, segundo a visão de Andrade, pela “indefinição” de seu governo: “as empresas ficaram em compasso lento à espera da nova política econômica do Governo Figueiredo”. Ele pede “uma política definitiva” para a área imobiliária e reclama das regras do jogo que “mudaram tantas vezes que não se podia investir muito” e aponta “os malefícios do excesso de burocratização, impeditivos de maior agilização” da produção habitacional considera prioritária pelo governo federal.

Essa mudança de tom nas palavras da ADEMI pode ser atribuída não só às dificuldades apontadas pelo setor, mas também ao processo de “abertura” política do governo Figueiredo. As constantes mudanças das regras do jogo, acima referidas, representavam a busca de caminhos alternativos para a crise econômica e por, conseqüência, para a política habitacional. Para Poulantzas, o Estado assegura a proteção da estrutura da produção capitalista no longo prazo mesmo que às custas de graves conflitos com segmentos da classe capitalista (Ham & Hill, 1984). Neste caso, as decisões do Estado referentes à política econômica visavam atender a esse interesse capitalista de longo prazo, o que vinha a se chocar com os interesses, de curto prazo, do capital imobiliário. Havia consciência por parte da ADEMI de que a crise era séria e as saídas difíceis, tanto que Andrade afirmava que “difícilmente ocorrerá uma nova fase de euforia semelhante à do período 74/76”.

O governo de Magalhães confirmava às expectativas do capital imobiliário ao conquistar para o setor a autorização de operação de mais um agente financeiro para a Bahia, “principal bandeira” da ADEMI. O agradecimento é exemplar:

Ao Exmo. Sr. Dr. Antonio Carlos Magalhães a quem recorremos em tão boa hora, os nossos eternos agradecimentos. Como já dissemos, raramente se é testemunha de alguém que em tão curto espaço de tempo conseguiu e consegue unir palavras e ação. Usando do seu inquestionável prestígio nacional, em poucos dias obteve do BNH a confirmação da Carta Patente para o Banco da Bahia; 40 dias após o nosso encontro no seu Gabinete presenciávamos, quase que incrédulos, a solenidade de constituição do Baneb - Crédito Imobiliário S/A.

Em condições de Estado burocrático-autoritário, o acesso às decisões do Estado, mormente para uma fração do capital de expressão local e de porte relativamente inferior, passava necessariamente pela articulação com um representante desse Estado no nível local, que se constituía, assim, uma espécie de “padrinho” deste capital. Porém as declarações de Juvenalito Andrade ao presidente do BNH, presente na mesma solenidade de agradecimento ao governador, indica que, ao lado de relações tradicionais de representação de interesses, esboçava-se uma nova estrutura de relações entre o capital imobiliário e o Estado.

Andrade fazia ver ao presidente do BNH que a alternância de períodos de expansão e retração nas atividades do setor tem gerado “um clima preocupante e permanente de incertezas”. Observa que, “como força ativa dentro da nossa comunidade, torna-se necessária uma maior presença dos empresários na discussão e equacionamento dos problemas nacionais. A omissão da classe empresarial, num país de regime capitalista, é inaceitável e inadmissível”. Para ele, uma maior participação dos empresários “na vida pública nacional é imperativo. Ou participamos ativamente deste processo lado a lado com os administradores

públicos e políticos, ou estaremos cedendo o nosso real lugar aos tecnoburocratas e ao capitalismo de Estado”, questionando, assim, a tecnoburocracia do Estado, ou seja, esse tipo de Estado.

Ele propõe uma política salarial mais favorável aos trabalhadores, “pois uma melhor distribuição de rendas traduz um melhor equilíbrio social, indispensável à estabilidade de nossas instituições”. Na raiz dessa preocupação está o interesse em uma melhor distribuição de renda no sentido de recuperar o poder de consumo da classe média, bastante abalado com a política econômica do governo, reativando, em consequência, o mercado imobiliário, ou seja, as atividades do setor. Para Silva e Oliveira (1990), o padrão de crescimento da economia brasileira “fez com que tenha sido a classe média das grandes cidades a única grande classe social, além da burguesia, a experimentar substancial melhoria econômica e social”. Assim, o capital imobiliário, frente a queda do poder de consumo da classe média, torna-se seu porta-voz, o que coincidia com seus interesses.

O progressivo avanço da crise de acumulação, que se fazia sentir desde os meados da década de 70 com o esgotamento do patamar de acumulação baseado no “milagre brasileiro” conjugado com a reorganização, ainda que lenta, porém constante, da sociedade civil que desembocava no processo de “abertura” produzia no capital imobiliário uma certeza e uma apreensão. A certeza de que os tecnoburocratas, em particular, e a estrutura do Estado burocrático-autoritário no geral se mostravam incapazes de prover as respostas adequadas (Bresser Pereira, 1983) e, assim, deveriam ser combatidos. A apreensão de que, se os empresários não se mobilizassem para participar da estrutura de poder, seriam marginalizados por esse tecnoburocratas, o que já vinha efetivamente ocorrendo. Parece, assim, haver consciência por parte dos empresários imobiliários de que se deflagrava um processo de reorganização do poder, no qual estes assumem uma posição de luta por maior acesso ao poder ou, pelo menos, de manutenção da situação anteriormente existente.

No começo dos anos 80, a crise econômica se acirra e Andrade aponta que o desemprego na área habitacional e o baixo crescimento dos financiamentos são problemas criados pela política econômica do governo, que, por sua vez, não atende suas reivindicações, em particular a que se refere à criação de linhas de crédito para o fortalecimento das empresas do setor e não só para o produto final, o imóvel. Nota-se, nesta postulação, uma mudança qualitativa nos propósitos da ADEMI, que pede o fortalecimento das empresas para estas se tornarem “empresas equilibradas financeiramente”. Parece haver a intenção do capital imobiliário de romper com sua condição de capital de médio porte visando a um melhor posicionamento no conjunto do capitalismo nacional, esperando, para isso, contar com o apoio do Estado.

Offe identifica no Estado um papel reativo, ao invés de ativo, no campo econômico, pois compete ao setor privado o poder de produzir ou não produzir. A predominância do papel reativo tem como resultado que os grupos economicamente menos significativos são rescentemente ignorados (Saunders, 1979). Para Offe, o Estado atende seletivamente os grupos cuja aquiescência e apoio são cruciais para a continuidade da ordem existente, quais sejam, o capital oligopolista e os trabalhadores organizados (Held & Krieger, 1983). Ou

seja, ficam fora do atendimento primário do Estado até os setores do capital não essenciais para a continuidade da ordem existente, como o capital estruturado em bases competitivas de pequeno e médio porte.

O capital imobiliário nacional, mais particularmente o baiano, se insere nesta categorização de Offe. O capital imobiliário, com o desenrolar da crise econômica, é vencido por setores mais poderosos do capitalismo dentro da estrutura de poder do Estado que passa a atender prioritariamente ao capital oligopolista e passa até a ter de fazer maiores concessões a determinadas categorias de trabalhadores, devido à reorganização destes.

Com a recessão já se insinuando, Andrade afirmava que “em momento de crise econômica tão grande, é um dever de cada um nós suportar uma parcela de sacrifício na luta contra o inimigo comum - a inflação”, mas o que é inadmissível é que o setor imobiliário continue a suportar todo o ônus desse sacrifício, “transformados que fomos em meras cobais deste fantástico, e quase sempre incompreensível laboratório de fórmulas econômicas”.

As críticas, agora relativamente contundentes, se viabilizam por um lado, pelo processo de “abertura” política em razoável evolução, pelo crescente descrédito da tecnoburocracia estatal associado ao posicionamento crescente do empresariado contra a estatização da economia e, por outro, pela contração crescente da demanda do mercado imobiliário - a classe média -, o que afetava diretamente o capital imobiliário. Este começa a dar mostras de se sentir a “vítima” da economia, do esquema de poder vigente.

A ADEMI tenta uma atitude mais conciliatória, registrando que é “indispensável insistir no diálogo e fazê-lo produtivo”. “Com presteza e eficiência, vencendo incompetências de funcionários em todos os níveis [...] Unidade de ação, enfim”. Força, ainda, um acesso explícito à estrutura de poder ao colocar a “conveniência de o Poder Público ouvir mais e melhor a comunidade sempre que se decida a adotar providências que, de modo significativo, se traduzam em modificações das chamadas 'regras do jogo'. Ou promover novas regras”.

O capital imobiliário dá, ainda, mostras claras de que está sendo completamente desconsiderado na estrutura de poder. “Casos há em que o empresariado, convocado pelo governo, reúne-se, debate, discute, apresenta sugestões e estas não são devidamente levadas em conta. Ou o são minimamente”. A dependência estreita do capital imobiliário do Estado, por conta da necessidade de financiamentos, deixa-o numa posição vulnerável. Assume, assim, uma posição de cautela, na crença de que, mais cedo ou mais tarde, vencida a crise econômica os “tempos áureos” voltarão.

Esta posição é revista quando se constata o desvio de recursos, por parte do governo federal, do SFH para o BNDE. Com o agravamento da crise, aguça-se a disputa por recursos governamentais, e o próprio governo redefine seus investimentos de acordo com critérios determinados pela crise e pelo poder de pressão das frações do capital. Offe (1984) destaca que, dada a “anarquia” do sistema capitalista, devida à competição, dificilmente pode-se imaginar um conceito unitário dos interesses capitalistas de classe. O Estado, então,

supostamente se apresenta como um “capitalista global ideal”, o que pressupõe que seria capaz de contrapor-se aos interesses particulares e estreitos dos capitalistas individuais, mesmo contra a resistências de grupos de interesses isolados.

Ou seja, o capital imobiliário é preterido nessa redefinição de alianças. O Estado redefine suas alianças com as várias frações envolvidas, respondendo àquelas com maior poder de pressão. Enquanto havia crescimento, havia recursos, havia espaço para o capital imobiliário. À medida que a crise avança, este percebe sua frágil posição no capitalismo nacional ao se confrontar com frações mais fortes. A transferência de recursos do SFH para o BNDE representa uma autêntica perda de posição frente ao capital industrial/financeiro e junto ao bloco no poder.

Num momento destes de descrédito completo, o capital imobiliário recorre a um “trunfo” muito usado, na tentativa de manter, ou melhor, recuperar sua posição no conjunto de alianças que constitui o poder: “a verdade é que não interessa a ninguém o enfraquecimento do nosso setor. Em conjunto, somos a primeira indústria do país [...] no que se refere à oferta de empregos, notadamente para a mão-de-obra não-qualificada”. Em outro momento, Andrade já havia destacado este papel: “Não obstante, este papel que desempenhamos talvez não esteja sendo bem considerado pelo poder público”. Em geral, os dirigentes da ADEMI chamam atenção para a possibilidade de graves crises sociais caso a crise atinja fortemente o setor imobiliário. Lessa (1981) notava que o circuito imobiliário é o maior empregador urbano e o risco de geração de crises sociais, através do desemprego, garante que sua “nefanda tarefa de especulação” seja assegurada. Embora não se discuta, aqui, exatamente a questão da especulação, existe evidência suficiente para afirmar que o capital imobiliário utiliza esse “trunfo” de grande empregador de mão-de-obra no sentido de manter privilégios junto ao Estado.

Uma séria crítica ao Estado, mais especificamente a sua face burocrática, é desferida por Andrade quando da divulgação do anteprojeto da Lei de Desenvolvimento Urbano elaborado pela CNDU, que, em sua visão, era “infeliz e infantilmente esquerdizante” com um conteúdo “anticapitalista”, ao atacar o direito de propriedade. Ele via, ainda, um aumento das prerrogativas do setor público, o que o levaria a “competir deslealmente com a iniciativa privada”, visto como “gritantemente” contraditório com os esforços do presidente Figueiredo no que diz respeito à defesa dos interesses das pequenas e médias empresas, básicas para o fortalecimento de uma classe média apta para enfileirar-se entre os que defendem a estabilidade do regime capitalista e democrático”.

Com esta crítica, Andrade defende os interesses do setor imobiliário de Salvador, dominado por empresas de médio porte. Dizendo-se favorável à intervenção do Estado em atividades essenciais, desferiu mais uma crítica feroz à tecnoburocracia e à estatização, fazendo coro com outros segmentos do capital, alertando para que, o governo não confunda “as medidas estatizantes necessárias, com os delírios - aí sim delírios! - de bolsões de tecnocratas pedantes que desconhecem o bê-a-bá da realidade brasileira. Há, sem dúvida, no anteprojeto, insofismável tentativa de cerceamento ... da livre iniciativa”.

O empresário Paulo Lebram inicia sua gestão à frente da ADEMI, em 1982, apoiando a criação do FINSOCIAL, mas desde que seus recursos não tenham seus “endereços desviados”.

como aconteceu com o BNH que aplicou dinheiro da habitação no incentivo às exportações. O primeiro semestre de 1982 é marcado por um arrefecimento das críticas ao BNH/SFH devido à “expressiva oferta de financiamentos”, o que leva a ADEMI a homenagear toda a diretoria da CEF “pelo apoio crescente que vem concedendo à indústria imobiliária baiana”. A dependência financeira fundamental do capital imobiliário em relação ao Estado faz com que aquele adote uma política de “boa vizinhança” para com este.

Esse interlúdio foi curto, todavia. Já no segundo semestre de 1982 eram suspensos os financiamentos, o que faz Lebram (1982) afirmar: “Estamos conscientes das dificuldades resultantes de complexos jogos de interesses no mundo e no Brasil, com fortes repercussões em nosso Estado”. Ele parece admitir que a estrutura de poder seria mais complexa do que teria sido no passado e que a inserção do capital imobiliário seria mais dificultada agora. A crise se agrava sobremaneira em 1983, causando um desemprego da ordem de 40% da força de trabalho empregada em 1982. Lebram dirige, então, uma crítica à política recessiva: “quando se procurar novamente o empresariado para levar o país para frente, o Governo não vai contar com ele, porque ninguém se arriscará novamente. Hoje é muito mais fácil qualquer pessoa aplicar em papéis, o grande negócio nesse país”. Num país que precisa gerar mais de um milhão de empregos ao ano “é inadmissível esse desestímulo à iniciativa empresarial. As empresas estão se desmantelando por falta de estímulo”.

Essas críticas refletem uma “guerra” entre o capital imobiliário e o capital financeiro, que, na verdade, era uma guerra entre todas as frações do capital contra este. O privilégio dado pela política econômica ao capital financeiro, como estratégia de enfrentamento da crise, levou os setores diretamente ligados à produção a uma posição secundária. Por outro lado, por mais que o capital imobiliário critique o Estado - está implícita uma ameaça - não deixa de clamar por estímulos (financiamentos) ao próprio Estado, dado seu caráter de dependência deste. A face mercantil do capital imobiliário, a que Lessa se refere, parece que não se refere unicamente a suas relações com o Estado local se manifestando também em relação ao Estado central.

A ADEMI, através de Lebram, aprofunda suas críticas não mais unicamente ao SFH mas ao próprio modelo de desenvolvimento adotado. “Se o SFH não for repensado, a coisa vai complicar”. Para ele, o que teria que mudar era a inflação e o modelo econômico brasileiro que, em sua visão, é absurdo pois prioriza 8% da economia em detrimento dos outros 92%, que empobrecem continuamente. Para o capital imobiliário, agora, não adianta apenas apoiar Estado no sentido de obter em troca a liberação de financiamentos. Estes só não bastam porque não adianta ter oferta se não há demanda devido à compressão salarial. Então, é necessário atacar o modelo econômico por seu perfil exportador. É importante notar que posicionamentos deste tipo não são encontrados em períodos de crescimento econômico, no qual ou não existia compressão salarial em cima da classe média ou esta compressão ainda não era de magnitude tal que afetasse o mercado consumidor de habitação destas camadas. O modelo econômico não era merecedor de críticas. O Estado era colocado no “Olimpo”.

A crise econômica atinge em cheio a área habitacional em 1983. Lebram arrola os fatores críticos: inflação, dívida externa e interna “elevadíssimas”. Algumas medidas de intervenção

do BNH ao longo deste ano não foram suficientes para trazer tranquilidade ao setor que desabafava: “Não dá mais.... É muito difícil de se prever no Brasil de hoje onde existe uma política econômica de tentativas. E o que é pior, tentativas mal-sucedidas....”. A ADEMI continua se manifestando a favor de mudanças “substanciais” na política do SFH/BNH, possíveis de ocorrer, em sua visão, com a presença de Nelson da Matta, pela primeira vez um empresário egresso do setor privado na presidência do BNH, o que representava mais uma crítica ao caráter tecnoburocrata do Estado. A crise econômica se agudiza afetando diretamente o SFH, e o governo, tentando assegurar o pouco de legitimidade, junto à classe média, estabelece um reajuste de prestações da habitação com base em 80% do salário mínimo e não pela correção monetária integral. A medida é aplaudida pela ADEMI sem, entretanto, deixar de alertar para a “reconquista do poder de compra, corroído pela política salarial”. Ou seja, o capital imobiliário aplaude a medida que assegura sua sobrevivência a curto prazo, mas não deixa de requerer medidas de longo prazo.

Ao deixar a presidência da ADEMI, Lebram denuncia um escândalo ao mostrar que a Poupança Bradesco não aplicava os 80% captados na Bahia na própria região, como estabelecia a lei. Segundo ele, “esse comportamento odioso” trazia o “agravamento do problema social que enfrentamos, o desemprego” e isto só era possível devido à “impunidade que graça no Brasil de hoje”. Abre-se com essa denúncia uma luta entre o capital imobiliário e o capital financeiro, contando o primeiro com o apoio do governo do estado, do prefeito Manoel Castro, setores políticos, do ex-governador Magalhães e da imprensa local. O Bradesco teve de ceder à forte pressão organizada liberando financiamentos para o mercado local.

A crise no SFH supera, em intensidade, a crise na economia no último ano do governo Figueiredo. O BNH passa a sofrer sérias críticas vindas de vários setores da sociedade. Neste momento, a ADEMI defende-o bravamente argumentando que ao lado de aspectos negativos o BNH possui aspectos positivos. A ADEMI diz poder “tratar desse tema com autoridade porque há anos - sem jogar confetes enganadores - tem sido uma entidade enfileirada entre aquelas habituadas a exigir do BNH desempenhos mais eficientes”. Para Braga, as causas da crise habitacional residiam na “política econômico-financeira do governo, que vem favorecendo a canalização de recursos do setor produtivo para áreas de investimento especulativo”. Ele diz discordar da afirmação de que o SFH esteja errado e careça de reformulação. “Quem deve ser reformulada é a política econômica”. Paulo Lebram afirma que os problemas do mercado habitacional residiam na crise de credibilidade geral, pois “as pessoas que estão no comando do País não têm credibilidade”. Dirige, também, críticas ao modelo econômico que incentiva a ociosidade, os processos especulativos. Para Lebram, o BNH é uma vítima do modelo econômico do país.

Com o agravamento da inadimplência e o aumento do descontentamento da classe média, o BNH lança um bônus de modo a reduzir o valor das prestações, de modo a salvar, temporariamente, o SFH e obter algum apoio da classe média. Além de mostrar que frações do capital economicamente menos significantes são ignoradas, Offe também observa que a função principal do Estado no capitalismo é fazer a administração da crise e que ele só reage em situações em que a estabilidade do sistema capitalista como um todo esteja ameaçada. Embora não seja exatamente essa a situação, a decisão do BNH visava retomar a

legitimidade do Estado frente a classe média, que vinha sendo extremamente abalada. Cabe lembrar que foi exatamente a classe média que apoiou o movimento militar de 1964 e que tinha na aquisição da casa própria uma de suas principais expectativas de consumo. Assim, alguma resposta precisava ser novamente dada a esta classe, após anos de contração.

Constatou-se a forma como o capital imobiliário de Salvador, um capital formado preponderantemente por empresas médias, é preterido e marginalizado dentro da estrutura do Estado brasileiro no período sob análise. Quando a crise se acelera se assiste a uma perda contínua da representação de seus interesses dentro da estrutura de poder do Estado. O Estado impõe sacrifícios - e era efetivamente assim que o capital imobiliário sentia - ao capital imobiliário. Os interesses de curto prazo desta fração do capital são efetivamente sacrificados. Isto ocorre ainda mais fortemente num período em que se privilegia os interesses de frações monopolistas do capital o que veio a gerar contradições entre as classes dominantes e frações no bloco no poder. O período é marcado por conflitos intensos entre o capital imobiliário e o capital financeiro, dada a política governamental financeira de enfrentamento da crise econômica. Numa estrutura de poder em que predominam os interesse do capital monopolista, os interesses de grupos economicamente menos expressivos são ignorados.

Se na etapa de crescimento econômico o Estado não era merecedor de críticas por parte do capital imobiliário, muito pelo contrário, este se “derramava” em elogios, quando a crise passa a dominar o cenário as críticas se avolumam, primeiramente contra o caráter burocrático do Estado, mas evoluindo, em seguida, para críticas abertas. Isto não impede, todavia, que o mercado imobiliário local, apesar de todos os “constrangimentos”, se transforme no segundo mercado nacional ao final da década de 80 o que, pode indicar, por um lado, que esta fração do capital se sente prejudicada pelo Estado, além do que efetivamente ocorre, e, por outro lado, uma fonte permanente de lucros “mágicos” vindos da especulação. Mas isto já é uma outra história.

Referências Bibliográficas

Dado o grande número de referências de jornal, julgamos melhor não apresentá-las por problemas de espaço.

BRESSER PEREIRA, L.C. 1984: *Development and Crisis in Brazil: 1930-1983*. London. Westview Press.

HAM, C. & HILL, M. 1984: *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. Brighton, Wheatsheaf Books.

HELD, D. & KRIEGER, J. 1983: Accumulation, legitimation and state: the ideas of Claus Offe and Jürgen Habermas. In: David HELD et al. (ed.) *States and Societies*. Oxford. The Open University.

LESSA, C. 1981: A Crise Urbana e o Circuito Imobiliário. Salvador. CEPED. mimeo.

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

- MEDEIROS, A.C. & BRANDIÃO, H.J. 1990: Em busca de novos paradigmas para a análise de políticas públicas. RAP. Rio de Janeiro, Maio/Julho.
- MELLO, M.A. 1988: Classe, burocracia e intermediação de interesses na formação da política de habitação. *Espaço & Debates* nº 24.
- OFFE, C. 1984: *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio Janeiro, Tempo Brasileiro.
- PINHO, J.A.G. de. 1986: Housing Provision and Labour Reproduction in Peripheral Capitalism: the Case of Salvador - Bahia. Tese de PhD. Universidade de Londres.
- SILVA, L.I.L. & OLIVEIRA, F., 1990: Projeto para o Nordeste. Governo Paralelo.

OS INCORPORADORES DE PORTE MÉDIO NO RIO DE JANEIRO

Gracira de Loreto Resem da Silveira*

O presente texto constitui uma síntese da Dissertação de Mestrado apresentada ao IPPUR/UFRJ (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional), em 1990, com o título: "Os Incorporadores de Porte Médio: Contribuição ao Estudo da Produção Imobiliária no Rio de Janeiro".

Trata-se de um estudo que focaliza a atuação de um determinado segmento da incorporação imobiliária - aquele definido previamente como "de porte médio". Esta, portanto, a primeira questão importante respondida no trabalho: o que considerar "porte médio" no contexto desta atividade?

Seguindo-se a este questionamento, identificaram-se as características básicas destes agentes - quem são, o que e onde produzem no Rio de Janeiro - concluindo a análise com uma investigação acerca dos prováveis determinantes de sua atuação. Em linhas gerais, este é o trajeto que será também aqui percorrido.

Antes, porém, cabem alguns esclarecimentos sobre a pesquisa: esta foi realizada para o período 1979/1987, com um total de 41 incorporadores e englobando as Zonas Sul, Norte, Oeste, Jacarepaguá (bairro da cidade considerado como zona, face à sua extensão geográfica) e Suburbana (esta ainda dividida em subzonas, que serão oportunamente apresentadas).

Como fontes, utilizaram-se dados provenientes das seguintes instituições: Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro, ADEMI (Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário), EMBRAESP (Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio) e, por fim, das entrevistas realizadas com dez incorporadores ¹.

1. Os incorporadores de porte médio no Rio de Janeiro

Correntemente, entende-se por incorporador imobiliário o agente que coordena a produção capitalista da habitação, intervindo mesmo que indiretamente em todas as suas etapas, da aquisição do terreno à comercialização dos imóveis produzidos². Assim, enquadram-se nesta definição desde o agente de grande porte, com atuação sistemática nas áreas mais nobres da cidade e cuja produção inova constantemente os padrões habitacionais³, até os pequenos agentes que, de forma atomizada, vão transformando, pouco a pouco, a paisagem horizontal dos subúrbios.

* Arquiteta e Urbanista, Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ.

¹ A dissertação foi orientada pelo Prof. Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro.

² Como arcabouço teórico para orientação de pesquisa utilizaram-se os estudos de Christian Topalov: *Introduction à une Recherche Sociologique sur les Promoteurs Immobiliers*. Paris, Centre de Sociologie Urbaine, 1968, e *Les Promoteurs Immobiliers*, Paris, Mouton, 1974.

³ No momento, observam-se lançamentos com "planta flexível", no qual cada comprador decide a disposição do espaço interno.

Dentro deste amplo espectro, surgiu a questão: o que considerar como "porte médio"?

Os critérios quantitativos constituíram o ponto de partida do trabalho. Embora muito difundidos - sobretudo em se tratando de estudos sobre a construção civil -, estes critérios mostraram-se tão logo ineficazes, deixando perceber que não há relação direta entre o porte da empresa e a produção desenvolvida⁴.

A própria literatura especializada aponta a dificuldade existente para a classificação de empresas, podendo-se observar que, nos trabalhos consultados, é praticamente unânime a indicação dos critérios mistos. Estes critérios combinam parâmetros de ordem quantitativa e qualitativa e, por esta razão, são mais adequados⁵.

Adaptando-se esta indicação às finalidades do trabalho, chegou-se à conclusão de que seriam incorporadores de porte médio aqueles agentes que, a par de uma produção quantitativa apropriada ao período de estudo - entre 9.121m² e 3.3020m² de área produzida⁶ - possuísem uma organização interna denotativa de uma capacidade média de produção. Entende-se que tal condição é preenchida pelas empresas que não são filiais de grupos financeiros e não atuam paralelamente na construção pesada⁷.

Parece claro que, não satisfazendo ao primeiro caso, a produção habitacional desenvolvida não só assume proporções bastante diversas, já que marcada por outra lógica, como não constitui exatamente o objetivo da empresa. Por outro lado, a diversificação de atividade em uma empresa que atua sistematicamente naqueles dois setores da construção (civil e pesada) é um forte indicativo de que sua estrutura é superior à pretendida.

Segundo estes critérios, definiram-se, então, os incorporadores de porte médio. Mas, afinal, quais suas características principais? Iniciando-se pelo Padrão de Organização tem-se:

- Estruturação Jurídica como empresas (100,0%), verificando-se 62,5% de limitadas e 37,5% de S/As.

- Caráter familiar em 65,3% das empresas⁸ - 34,7% de não familiares, portanto.

⁴ Na relação inicial, constavam o nome de grandes empresas que, por diversas razões, haviam tido uma produção restrita. Como exemplo, podem ser citadas: Veplan Residência Empreendimentos, Empresa Carioca de Engenharia, Carvalho Hosken Engenharia e Construção, Brascam/Pronil, entre outras.

⁵ Ver coletânea de textos na Revista de Administração de Empresas nº 22(4), 1982, e 24(4), 1984.

⁶ A escala total ficou assim constituída:

Micro	0/ 4.210m ²	0/45 unidades	Grande	3.3021/10.1120m ²	440/1.258 unidades
Pequeno	4211/ 9120m ²	46/101 unidades	M. Grande	+ de 10.1120m ²	+de 1.258 unidades
Médio	9121/ 3.3020m ²	102/439 unidades			

Estes números foram obtidos a partir da atualização da escala constante em: Ribeiro et alii. *Produção Imobiliária e uso do Solo: Estudo das Relações entre Capital e Propriedade Fundiária na Cidade do Rio de Janeiro*. IPPUR/UFRJ - FINEP, 1989. Esta pesquisa serviu de ponto de partida para a dissertação realizada.

⁷ Como critério balizador foi utilizada ainda a presença na relação de destaques anuais da revista *O Dirigente Construtor*, que dá idéia da capacidade financeira da empresa.

Por último, deve ser referido que se optou por trabalhar apenas com as empresas que haviam atuado três ou mais vezes ao longo do período 1979/1987.

- Alto nível de centralização da decisão, considerando-se que, das empresas familiares, 64,7% são controladas por uma só família e, ainda, que a composição da sociedade (qualquer que seja a estrutura jurídica e quer seu caráter seja familiar ou não) é estável ao longo do período de observação (apenas em 19,2% observaram-se alterações significativas, com a mudança, inclusive, dos membros majoritários).

- Criação recente, evidenciando o impulso do SFH em sua constituição (84,2% das empresas das quais se obteve acesso aos dados originais - 73,0% do total - surgem na vigência do SFH, a maioria já nos anos 70) e a participação deste em 75,8% dos lançamentos.

- Atuação sistemática no mercado imobiliário, em que pese a redução global das atividades com a crise dos anos 80 (42 lançamentos e 25 incorporadores em atuação com novos lançamentos em 1981, contra 23 lançamentos e 13 incorporadores em 1987).

- Articulação das funções de incorporação e construção em 95,1% das empresas.

No tocante à produção desenvolvida pelos incorporadores de porte médio, um ponto importante deve ser destacado: no decorrer da pesquisa foi possível identificar, com base em alguns parâmetros de análise (tipo predominante de imóvel, verticalização e mobilidade espacial das empresas - entendida como capacidade de atuar em um ou mais bairros), dois grupos de incorporadores, aos quais de denominou Grupos I e II.

Tendo-se em vista esta distinção, pode-se observar que o Grupo I (formado pelos incorporadores que possuem maior produção no período, em termos de área construída, equivalente a 51,2% do total) tende a apresentar características de atuação das empresas de maior porte: edificações mais verticalizadas, com maior número de cômodos, atuação mais disseminada espacialmente. Já o Grupo II (correspondente a 48,8% do total de incorporadores), guardadas as diferenças relativas à sistemática de atuação, tende a aproximar-se das formas de produção dos pequenos incorporadores⁹. Isto é, a produção é menos verticalizada, com predomínio absoluto dos imóveis de sala e dois quartos. As empresas, por sua vez, atuam mais localizadamente⁹.

O Quadro I permite comparar a atuação dos dois grupos de incorporadores quanto aos parâmetros acima mencionados:

⁹ Entende-se como empresa familiar aquela em que a participação majoritária está nas mãos de uma só ou na de um grupo de famílias - ou pertence a um grupo de pessoas ligadas por laços de parentesco - e que assim se mantém ao longo do período de estudo. Esta definição tem por base a constante em Waldéfrio Bulgarelli. *Sociedades Comerciais. Empresas e Estabelecimentos*. RJ, Atlas, 1985.

⁹ Ver Mauro Kleiman. *Os Pequenos Promotores Imobiliários e as Transformações no Espaço Construído*. Dissertação de Mestrado submetida ao PUR / UFRJ, 1985.

¹⁰ Vale ressaltar a palavra tendência, pois que a heterogeneidade, ainda sim, persiste em alguns casos, e, sobretudo para algumas empresas incluídas no segundo grupo, o curto período em que atuaram impede que seja traçado um perfil mais completo de sua produção.

QUADRO I
ATUAÇÃO DOS DOIS GRUPOS DE INCORPORADORES-1979/1987 (%)

PARÂMETRO	GRUPO I	GRUPO II
EMPRESAS QUE ATUAM EM MAIS DE UMA ZONA	66,7	50,0
LANÇAMENTOS COM MAIS DE 7 PAVIMENTOS	62,0	29,6
IMOVÉIS DE S/3Q S/4Q E MAIS	29,4	8,8

Fonte: Dados coletados para a Tese.

Quanto à distribuição espacial, sua produção localiza-se essencialmente na Zona Suburbana, que concentra 46,0% dos incorporadores, 45,0% dos lançamentos, 40,0% da área e 44,0% das unidades lançadas no período; seguindo-se a Zona Norte, outro importante eixo de atuação, com cerca de 25,0% da produção em cada indicador. O restante da produção subdivide-se pelas Zonas Sul, Jacarepaguá e Oeste, sendo mais importante na primeira.

Introduzindo-se a distinção por grupos de incorporadores, embora o quadro global não seja revertido, observam-se alterações importantes. Para analisá-las, faz-se necessário considerar a existência de diferentes submercados na produção capitalista da moradia, conformados estes por áreas que se caracterizam e se distinguem das demais pela identidade de certas condições - equipamentos e serviços de infra-estrutura, preços da terra, valoração social e simbólica dos espaços ¹¹. É possível identificar submercados distintos nas zonas consideradas e, portanto, dividi-las em subzonas ¹².

Na Zona Sul, podem ser isolados os bairros de Ipanema, Leblon, Lagoa e Jardim Botânico, constituindo a subzona A ("mais nobre", no entender dos incorporadores), os demais bairros compondo a subzona B. Já na Zona Norte, o bairro da Tijuca compõe a subzona A. Na Zona Suburbana, a divisão existente em sete subzonas - Ilha, Meier, Madureira, Irajá, Leopoldina, Penha e Vila Valqueire - mostrou-se satisfatória para o estudo realizado, enquanto que Jacarepaguá e Zona Oeste não apresentam diferenciações assim tão nítidas ¹³.

Os dois grupos de incorporadores não atuam de forma homogênea nestas diferentes subzonas, como pode ser constatado no Quadro II:

¹¹A noção de submercados diferenciados é desenvolvida por Topalov, visando dar conta da dinâmica dos preços e formas de produção em Paris. Ver Christian Topalov, *Le Profit, la Rente et la Ville*, Paris, Economica, 1984.

¹²A subdivisão realizada, ainda que intuitiva, tem suas bases na composição de renda, na observação direta e no próprio discurso dos incorporadores, por ocasião das entrevistas.

¹³Partiu-se do zoneamento constante da pesquisa citada na nota n°. 6.

QUADRO II
DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DOS INCORPORADORES
E LANÇAMENTOS-1979/1987

SUBZONAS	I		II	
	INC.	LANÇ.	INC.	LANÇ.
1 - SUL	24 100,0	26 100,00	3 100,0	6 100,0
A	6 25,0	8 30,8	-	-
B	18 75,0	18 69,2	3 100,0	6 100,0
2 - NORTE	23 100,0	38 100,0	14 100,0	14 100,0
A	14 60,9	17 44,7	2 14,3	2 14,3
B	9 39,1	21 55,3	12 85,7	12 85,7
3 - SUBURB.	21 100,0	24 100,0	54 100,0	69 100,0
ILHA	-	-	14 25,9	22 31,9
MEIER	15 71,4	18 75,0	15 27,8	20 30,4
MADUR.	4 19,1	4 16,7	4 7,4	4 5,8
IRAJÁ	-	-	3 5,6	3 4,4
LEOPOLD.	-	-	6 11,1	7 10,2
PENHA	-	-	11 20,4	12 15,9
V.VALQ.	2 9,5	2 8,3	1 1,8	1 1,4
4 - JACAREP.	8 57,2	12 63,2	6 42,8	7 36,8
5 - OESTE	8 80,0	9 81,8	2 20,0	2 18,2

Fonte: Dados coletados para a Tese.

Pode-se verificar uma atuação disseminada dos incorporadores do Grupo I, enquanto que os do Grupo II distribuem-se essencialmente pelas subzonas do subúrbio, sendo também significativa sua atuação na subzona B da Zona Norte. É interessante observar que, ao longo de todo o período, os incorporadores analisados praticamente não atuam na Barra da Tijuca. Esta a razão pela qual tal bairro não foi incluído no estudo.

Quanto ao processo de escolha da localização, deve ser mencionado que alguns dos agentes nos quais a função de incorporação pode ser identificada como preponderante demonstraram possuir a prática de "projetar" o crescimento da cidade, procurando terrenos de baixo custo, onde ainda não há grande concorrência. Já aqueles que se definiram como "construtores-incorporadores" apresentaram o conhecimento do mercado como determinante de sua atuação localizada.

Em consequência, também no que concerne ao produto arquitetônico realizado, observam-se distinções. Enquanto que os primeiros - os que "projetam" o crescimento da cidade - tendem a produzir de acordo com a área onde estão atuando, os segundos possuem um padrão próprio de construção.

Por último, no que se refere ao financiamento da produção, a pesquisa indicou a extrema vinculação destes agentes à existência de financiamentos. Apenas esporadicamente os incorporadores de porte médio autofinanciam seus empreendimentos - mesmo no sistema de condomínio fechado - o que tem como um dos fatores explicativos a própria clientela atendida (os diversos estratos de renda média, sem possibilidades de arcar com pagamentos a curto prazo).

2. Refletindo sobre os incorporadores de porte médio no Rio de Janeiro

Segundo a exposição precedente, a primeira característica a destacar nos incorporadores de porte médio no Rio de Janeiro é a diversidade dos agentes que estão reunidos sob esta classificação. Esta diversidade torna-se ainda mais evidente quando os resultados da pesquisa empreendida são comparados ao estudo de Kleiman¹⁴ sobre os pequenos incorporadores, no qual o perfil típico dos agentes corresponde a mais de 80,0% do total analisado.

No presente caso, embora procurando desde o princípio compatibilizar porte de produção e estrutura da empresa - para o que se procedeu, inclusive, a uma redefinição do segmento - , deparou-se com certa dificuldade na composição de um perfil do incorporador de porte médio: apesar do predomínio de empresas de caráter familiar, estruturadas juridicamente como sociedades por cotas de responsabilidade limitada, e a integração das funções de construção e incorporação, é significativa a percentagem de sociedade anônimas e de empresas não familiares.

A diversidade nas formas de atuação vem a reafirmar esta primeira característica, pois, segundo aspectos qualitativos da produção, dois grupos de agentes foram identificados. Todavia, em que pese a diversidade de seu padrão de organização e dos aspectos qualitativos de sua produção, uma questão destaca-se como fundamental entre os incorporadores de porte médio: a localização predominante de seus empreendimentos nas Zonas Suburbana e Norte. Mesmo aqueles agentes cujos padrões de atuação assemelham-se aos das empresas de maior porte, quando atuam em zonas mais valorizadas da cidade, como a Zona Sul, resumem-se a determinadas localizações, essencialmente.

Quais as barreiras que se colocam a uma atuação mais disseminada especialmente com a penetração destes incorporadores em outras partes da Zona Sul?

A resposta a esta questão possui dois aspectos que se combinam. As características de certo submercado: categorias de preços fundiários; porte dos agentes imobiliários atuantes (que não podem ser entendidos como externos a estas categorias); faixas de renda predominante e, em consequência, o tipo de produto arquitetônico realizado, aliados à existência, ao longo do período em estudo, de financiamentos progressivamente defasados em relação aos custos de construção dos imóveis.

Precisando um pouco mais, os resultados da pesquisa indicam que os incorporadores de porte médio não apenas têm sua atuação condicionada, mas também se especificam pela

¹⁴ Idem nota nº 9.

necessidade de demandar um financiamento para sua produção. Esta é, sabe-se, uma exigência de caráter estrutural em incorporação imobiliária. Contudo o que é peculiar a estes agentes é a exigüidade do capital disponível para sua complementação, frente a uma estrutura operacional que impõe um determinado nível de atuação.

Sabe-se que também entre os pequenos incorporadores o capital é de pequena monta¹⁵, no entanto estes agentes possuem uma lógica de atuação e um padrão de organização que lhes possibilita a continuidade da produção mesmo com “recursos próprios”, no sentido exato desta expressão.

Com efeito, no que se refere aos incorporadores de porte médio, apesar da subdivisão em grupos, efetuada inicialmente, a análise das práticas que envolvem as escolhas locacionais e de empreendimento indicou uma lógica da atuação que se assemelha à dos agentes de maior porte (enquanto processo de decisão, relacionamento com os demais agentes, etc.), embora restrita frente ao capital da empresa.

Por outro lado, também o diálogo com os agentes financeiros privados apresentou uma característica que se supõe específica dos agentes de menor porte - a dificuldade de concessão de financiamentos para bairros mais afastados - o que, em última instância, vem a corroborar a influência do financiamento na atividade dos incorporadores de porte médio, já que, para estes, optar por uma localização na cidade significa considerar, de antemão, a presença de um agente financeiro, e a cada um deles pode corresponder uma distinta política de localização¹⁶.

Ainda que indiretamente, estas idéias podem ser confirmadas pelo fato de nos anos finais da pesquisa (1986-1987), quando é restrito o crédito imobiliário na cidade, a atuação ser predominantemente dos incorporadores do Grupo II, em que é maior o número de agentes que utilizam recursos próprios para financiar a produção. O Quadro III permite constatar estes números.

QUADRO III
ATUAÇÃO NOS ANOS FINAIS DA PESQUISA
POR GRUPO DE INCORPORADORES

GRUPO	1986		1987		TOTAL	
I	5	31,3	3	23,1	8	27,6
II	11	68,7	10	76,9	21	72,4
TOTAL	16	100,0	13	100,0	29	100,0

Fonte: Dados coletados para a Tese.

¹⁵ Idem.

¹⁶ Segundo as entrevistas realizadas, alguns bancos privados - exatamente aqueles que ao longo do período tiveram maior volume de aplicações no sistema financeiro da habitação -, baseando a concessão de financiamentos no histórico da empresa e na localização do empreendimento, teriam políticas bastante restritivas. Já a Caixa Econômica Federal, guiada por outras variáveis, seria, por excelência, o agente financeiro dos incorporadores de menor porte.

Frente a esta análise, cabe questionar as perspectivas de atuação deste grupo de incorporadores quando já se verifica o esgotamento do modelo de financiamento habitacional vigente no país desde meados da década de sessenta. A ausência de propostas efetivas pode incrementar outras formas de financiamento da produção - sistema de condomínio, por exemplo - e a conseqüente substituição da clientela atendida, aumentando o impasse em que se constitui a produção de habitações para as camadas de renda média.

Por fim, uma questão deve ainda ser mencionada. A nível de inserção na malha urbana, dois tipos de atitudes podem ser detectadas entre estas empresas: ao atuarem em zonas onde não se verifica grande competição pelo uso da terra, tendem a inovar os padrões locais de habitação, em alguns casos reproduzindo a atuação das empresas de maior porte (edificações integradas com lazer). Trabalhando em áreas de maior valorização são reconduzidas a seu papel de seguidoras dos padrões ditados pelas grandes empresas.

REVISITANDO AS RELAÇÕES ENTRE A POLÍTICA HABITACIONAL (SFH) E O MERCADO IMOBILIÁRIO

Martin O. Smolka¹

1. Motivação

A política habitacional praticada desde a implantação do Sistema Financeiro de Habitação tem sido responsabilizada, direta ou indiretamente, por parcela não desprezível de nossa tragédia urbana. Insensibilidade às condições sociais e conseqüentemente às necessidades habitacionais enfrentadas pela população de baixa renda, discriminação em benefício do produtor - ou capital - repassador de financiamento em detrimento do consumidor (mutuário final), imprevidência na administração do fluxo de caixa dos diferentes programas, vulnerabilidade às flutuações da economia e aos interesses eleitoreiros, irresponsabilidade na aceitação dos títulos oferecidos como garantia nas operações realizadas por seus agentes, são algumas das expressões usualmente empregadas nas avaliações mais generosas desta política e nas explicações para a espetacular crise em mergulhou este sistema², tido outrora, como uma das concepções mais engenhosas ("menina dos olhos") da tecnoburocracia do pós-64.

A despeito da procedência, ou não, dos argumentos levantados por autores dos mais variados matizes (políticos, ideológicos, acadêmicos, etc.), parece haver pouca dúvida, de que tal política - via mercado imobiliário - atenuou menos do que contribuiu para agravar ainda mais os problemas habitacionais e urbanos originais.

Sem qualquer pretensão apologética (mesmo porque não se ignora o conteúdo e significado político deste instrumento privilegiado de legitimação do regime militar)³, não se propõe arrombar aqui as portas já escancaradas pelas críticas, já publicadas, sobre os mais diversos aspectos desta política habitacional e/ou sistema financeiro. A motivação para este trabalho é outra. Compreendendo a importância do reconhecimento de erros pretéritos na concepção de novas propostas para o preenchimento do imenso vácuo deixado no âmbito das políticas habitacionais, há que se aprofundar as análises, admitindo-se inclusive revisar os fundamentos de certas críticas e sínteses disponíveis.

2. Colocando a questão

Identificamos, no sentido apontado acima, dois elos frágeis nas avaliações existentes sobre a política habitacional/ SFH:

¹ Doutor em Ciências Regionais, Prof.o Adjunto do IPPUR- UFRJ.

² Dentre algumas referências obrigatórias ao tema consulte-se Azevedo e Gama Andrade (1982), Peruzzo (1984) e Cavalcanti de Albuquerque (1986) e outros citados ao longo deste texto.

³ Muito embora, vários autores argumentam que a parafernália criada em torno do SFH deve ser melhor entendida pelo que representou na alavancagem ao processo de acumulação - ao menos no âmbito da fração imobiliária do capital. Smolka (1985), Melo (1989).

a. a análise do papel do mercado imobiliário na mediação entre os instrumentos da política (SFH) e as metas e objetivos habitacionais/urbanos atingidos concretamente⁴ e

b. a precariedade do universo empírico, restrito, em geral, às informações financeiras p.d. (evolução dos financiamentos concedidos por programa, região, etc.)⁵ ou a estudo de caso em que se confronta o perfil sócio-econômico de certa comunidade com as especificações dos programas/projetos para ela definidos/concebidos.⁶

Não é difícil de se perceber a interligação destas duas questões. Com efeito, não deixa de ser curioso, senão sintomático, que, a despeito da recorrência ao mercado imobiliário como ingrediente essencial do nexo de questões em pauta, pouca ou quase nenhuma referência seja feita a dois de seus indicadores basilares: preços e quantidades.

Este ponto é tão mais revelante se se considera que uma política habitacional que mereça este nome deva entre outros requisitos:

i. promover um fluxo contínuo de produção em sintonia, com a evolução das necessidades (regulação do nível da atividade);

ii. ampliar ou no mínimo assegurar as condições de acesso a habitação, impedindo aumentos insuportáveis na relação preço da moradia-renda familiar (controle de preço relativo);

iii. promover certa redistribuição de recursos em benefício dos segmentos sociais menos favorecidos.

O leitor certamente reconhecerá que sobre o terceiro ponto concentra-se o maior volume das críticas existentes⁷ e que as abordagens dos outros dois têm sido mais indiretas e/ou implícitas, a despeito de sua relevância para uma compreensão mais orgânica desta política habitacional em seu contexto sócio-econômico.

Longe da pretensão de preencher esta enorme lacuna, este trabalho propõe-se tão-somente, avaliar o papel desempenhado pelos financiamentos concedidos no âmbito do SFH sobre o funcionamento do mercado imobiliário da cidade do Rio de Janeiro. Para isto serão examinados respectivamente nas próximas duas sessões o efeito do financiamento sobre a atividade imobiliária e sobre os preços dos imóveis, através de informações sobre transações

⁴ Questão retirada com certa insistência nos debates instalados (e frustrados) por ocasião do início da "Nova República" - veja-se GTR / SFH (1986).

⁵ Para o observador mais desavisado, fica a impressão de que a questão habitacional ficou reduzida realmente a uma questão financeira. Esta impressão é reforçada pela descontinuidade das estatísticas coletadas até a implantação do SFH e que cobriam um universo bem mais amplo de aspectos do mercado imobiliário. A "hegemonia institucional" do SFH teria embotado o "olhar " sobre o mercado, circunscrevendo-o as variáveis relevantes às operações de crédito e financiamento. Sobre o assunto, consulte-se Smolka et alli (1985), Abramo (1988).

⁶ Ressalte-se aqui o estudo seminal de Bolaffi (1977).

⁷ Veja-se sobre o assunto desde o estudo pioneiro de Reynolds e Carpenter já em 1986 até a ampla documentação apresentada no recente trabalho de Pasternack Taschner e Sachs (1990).

de compra e venda efetuadas no MRJ no período 1968/84 - obtidas do Arquivo IPPUR/TTBI/IPTU descrito no apêndice.

As implicações desta análise para efeito tanto de uma reavaliação de crise do SFH, quanto das lições para a perspectiva de formação de novas políticas são recolhidas e apresentadas nas sessões conclusivas.

3. Efeitos do financiamento sobre a atividade imobiliária

Conforme já indicado a implantação do SFH fez-se acompanhar por mudança significativa do discurso sobre a questão da moradia, que se deslocou, em larga medida, para o âmbito financeiro. Este verdadeiro “encantamento” manifestar-se-ia numa sobreavaliação tanto da importância do financiamento no desempenho do mercado, quanto da autonomia relativa da tomada de decisão sobre a alocação do crédito habitacional. Subjacente, a tese de que as “torneiras” do SFH determinariam a intensidade relativa da atividade imobiliária, e, portanto, direta e indiretamente a produção (demanda?) de novas habitações.

Como primeira qualificação para a questão não deixa de ser elucidativo lembrar que 25% das transações ocorridas no mercado habitacional carioca envolveram apartamentos financiados ao longo do período 68/84⁸. Se considerarmos apenas o universo de apartamentos novos comercializados, este percentual atinge 52%. Observe o leitor que estes percentuais referem-se apenas a apartamentos transacionados no mercado formal, vale dizer, o segmento mais atingido pela política em questão e numa das regiões brasileiras mais favorecidas.

Considerando-se que no Censo Predial de 1970 o estoque no censo de habitações do Município do Rio de Janeiro compunha-se de 55% de unidades unidomiliares de um pavimento (casas) e o restante classificável como apartamento e, mais, que estes percentuais não se devem ter alterado no período⁹ fica evidente o significativo volume de habitações produzidas à margem do SFH¹⁰. Ou seja, apesar de toda parafernália introduzida pelo SFH e de seu suposto papel na permeabilização de relações capitalistas no mercado habitacional, ao menos para o caso do Rio de Janeiro, os financiamentos habitacionais concedidos mal acompanharam o crescimento urbano¹¹.

A expressão quantitativa relativamente baixa das transações amparadas por financiamento não esvazia, em tese, sua influência indireta (ou peso qualitativo) na determinação do nível da atividade imobiliária. Contudo não se encontrou qualquer correlação relevante entre o

⁸ Para as transações com casas este percentual é de 16%.

⁹ A relação de transição entre apartamentos e casas manteve-se virtualmente inalterada entre os triênios 68/70 e 82/84 com 2,26 e 2,27, respectivamente. O coeficiente bem superior àquele sugerido pela composição do estoque de habitações é atribuído ao fato de que as transações excluem as habitações irregulares (estimadas em 35% do estoque) e ao fato de que a rotatividade de casas é inferior à de apartamentos.

¹⁰ O sobredimensionamento do papel do financiamento também é alertado por Melo (1989) e mesmo por J. Conde Caldas que já apontava, na edição do JB de 12.11.81, para a baixa relevância dos financiamentos do SFH para o funcionamento do mercado.

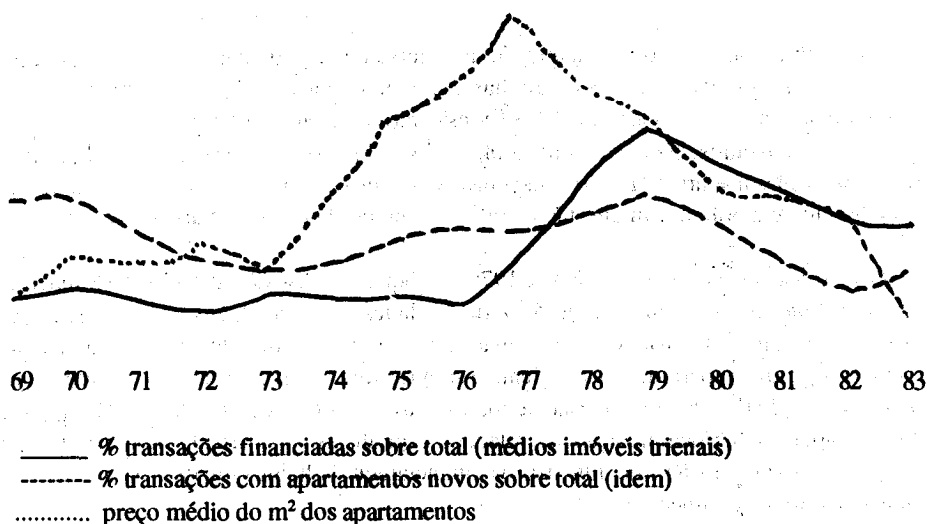
¹¹ Isto é suficiente, em si, para lançar sérias dúvidas sobre o argumento de que os próprios financiamentos habitacionais teriam contribuído para acelerar o fluxo de imigrantes (Rocha e Tolosa, 1989, p.406).

percentual de apartamentos financiados e a participação de apartamentos novos no total de apartamentos transacionados ao longo do período em questão (68/84).

A comparação das curvas de evolução deste dois indicadores sugere, outrossim, uma maior irrigação de financiamentos justamente quando o mercado dava claros sinais de arrefecimento ou perda de dinamismo, no pós 77.

FIGURA 1

EVOLUÇÃO DA ATIVIDADE, PREÇOS E FINANCIAMENTOS DE APARTAMENTOS



As evidências, aparentemente, sustentam ou bem a hipótese de que os financiamentos não teriam surtido o efeito desejado de estimular a produção no mercado - conforme observado pela forte retração verificada a partir de 1979, ou a hipótese de que a finalidade destes financiamentos teria sido outra, como por exemplo a manutenção de liquidez dos agentes privados (construtores, incorporadores, etc.) - é a viabilidade das "estruturas de provisão de habitações" no sentido atribuído por Ball (1986).

No primeiro caso fica evidente a alegação, apresentada mais acima, sobre a inadequação de meios aos fins, fruto, talvez, do desconhecimento sobre as mediações de mercado. Já a segunda hipótese insinua que a condução do processo estaria sendo feita a partir da própria dinâmica do mercado (fator exógeno), invertendo-se a relação de determinação, ou

subordinação, com o devido aparelhamento das instituições de política (BNH e órgãos afins) pelos interesses privados (capitais imobiliários)¹².

4. Efeitos da disponibilidade de crédito sobre a evolução dos preços imobiliários

Não são poucas as alegações encontradas na literatura de que a responsabilidade pela espetacular elevação de preços imobiliários ocorrida nos anos 70 deveria ser atribuída, direta ou indiretamente, à política posta em prática através do SFH. Recorrendo, mesmo que implicitamente, ao princípio econômico da demanda derivada, as argumentações mais correntes apóiam-se numa suposta demanda excessivamente aquecida pelas facilidades de crédito esbarrando numa oferta inelástica de terrenos. Isto provocaria uma elevação dos custos primários dos terrenos, repassados, então, ao preço final das habitações¹³.

A sanção destes preços no mercado seria feita por expedientes como: uma maior complacência dos agentes financeiros no estabelecimento das garantias devidas¹⁴, a elevação de tetos de financiamento, o deslocamento dos empreendimentos imobiliários para áreas relativamente menos valorizadas¹⁵, e "last but not least" os artifícios de duplo financiamento pela antecipação de desconto de duplicatas, mais além do financiamento junto ao SFH¹⁶.

A despeito do "appeal" da argumentação, ela parece não resistir aos fatos. Com efeito, não se obteve qualquer correlação significativa (apenas 11,72%) entre a evolução dos preços dos apartamentos e dos financiamentos (veja Figura I acima). O período em que mais se elevou o volume de financiamentos foi acompanhado e seguido outrossim, de arrefecimento e queda vertiginosa de preços¹⁷.

Quando se considera mais especificamente o componente dos terrenos na formação do preço final de imóveis, observa-se (Figura II) movimento inverso ao esperado como consequência da intensidade da atividade imobiliária. Ou seja, a relação em pauta parece regulada por fatores de outra natureza do que aquele descrito mais acima.

¹² Uma verificação mais rigorosa desta hipótese envolveria uma análise da composição e da economia política da tomada de decisões nos conselhos deliberativos do BNH. A plausibilidade desta insinuação é depreendida de estudos como o de Melo (1988).

¹³ Para um maior explicitamento desta hipótese o leitor interessado poderá consultar o estudo pioneiro de Magalhães (1978) e o trabalho posterior de Lucena (1985).

¹⁴ As radiografias de alguns dos escândalos financeiros mais notáveis, descritos por Assis (1985) são bastante elucidativas neste sentido.

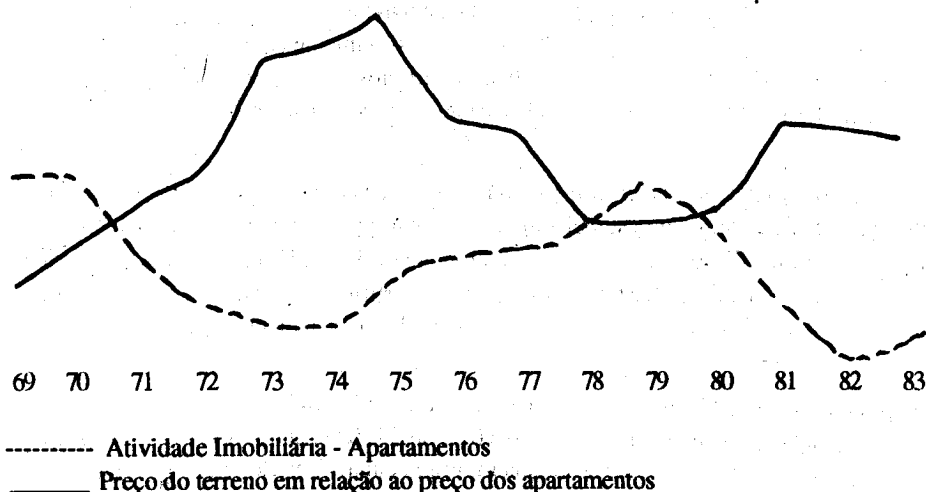
¹⁵ O processo de desconcentração espacial da atividade imobiliária no MRJ é detalhado em Smolka (1989 e 1990).

¹⁶ Sobre o impacto deste expediente, interrompido em parte pela chamada Resolução 386, no aquecimento artificial da atividade veja-se Cerqueira Lima (1986).

¹⁷ A queda de preços reais verificada entre 1978 e 1983 não foi ainda devidamente assimilada na literatura, mais propensa a glorificar a inexorabilidade da valorização (especulação?) persistente dos imóveis.

FIGURA 2

EVOLUÇÃO DO PREÇO RELATIVO DO TERRENO E DA ATIVIDADE IMOBILIÁRIA



A sincronia no comportamento dos preços imobiliários verificada em diferentes cidades brasileiras¹⁸ sugere a relevância de fatores de ordem macroeconômica na sua explicação; como, por exemplo, a evolução dos salários e emprego, por um lado, e os níveis e expectativas inflacionárias por outro. Assim, não deixa de ser sintomático que o período de maior pressão da demanda sobre a oferta (expansão de preços 1973 a 1977) identifique-se com taxas relativamente baixas de inflação aliadas a taxas de crescimento do PIB bem acima da média histórica de 7%, e o período posterior a 78, justamente o inverso. O período de 1968/73 caracterizou-se por sua vez pela acomodação dos agentes à política de estabilização e reorganização do sistema financeiro e conseqüente inibição de compromissos de mais longo prazo, perturbado ainda pelo "boom" da bolsa de valores 70/71 e os efeitos do arrocho salarial vigente.

Uma análise mais rigorosa das relações entre variáveis macroeconômicas e a desempenho do mercado imobiliário escapa aos limites deste trabalho¹⁹, bastando por ora reter o argumento

¹⁸ A queda dos preços apontada na Figura 1 é confirmada tanto para outras cidades brasileiras como, em maior ou menor intensidade, em cada uma das 24 Regiões Administrativas do MRJ. A curva em V invertido aplica-se também para todo espectro de apartamentos desde os de luxo aos mais populares, muito embora parece ser regra geral que, quanto mais luxuoso o imóvel, maior a valorização na fase ascendente de preços e menor a desvalorização na fase descendente. O inverso ocorrendo para os imóveis mais populares (ref. Smolka, 1989, op.cit).

¹⁹ Esta investigação está por ser feita, devendo contemplar, mais além da constatação há pouco feita de certas concomitâncias de fenômenos, desde os efeitos de ativos reais nas despesas familiares, até as mudanças nas estruturas de provisão de habitação passando pela distribuição dos empregos e salários.

de que dificilmente o nexo de relações entre um suposto excesso de crédito e uma oferta inelástica de terrenos explica aqueles movimentos de preços imobiliários. Mesmo porque não só o volume de transações financiadas esteve longe de ser “excessivo”, conforme já visto, como a relativamente baixa participação de preços dos terrenos é insuficiente para dar conta das variações (absolutas) no preço final dos imóveis superiores a 10% tal como verificados na maioria dos anos compreendidos entre 1974 e 82.

A análise realizada deixa transparecer, isto sim, que a política de concessão de créditos (SFH) pouco ou nada contribuiu para a estabilização dos preços habitacionais. Neste sentido, pode-se dizer que ela teria sido, novamente, insensível quando não deliberadamente omissa.

5. A crise do SFH e o mercado imobiliário

Os resultados atingidos nas duas seções precedentes não surpreendem, uma vez que, desde sua concepção, o SFH teria sido “protegido” de interferências do mercado imobiliário. Daí que o desempenho deste mercado jamais tenha sido assumido explicitamente. Isto não excluiu, conforme visto na sessão 3, a tentativa de acionamento do sistema como instrumento contracíclico - mesmo que sem sucesso aparente²⁰.

Por outro lado, o SFH revelou-se bem mais vulnerável do que antecipado aos caprichos do mercado. A citada queda de preços estimulou, a partir de 82, a entrega de imóveis para execução de hipotecas, debilitando as seguradoras de financiamento²¹. A elevação de preços redundou por sua vez, em artifícios de ampliação da parcela financiável do imóvel (eg. elevação do teto de financiamento), reduzindo igualmente as margens de garantias do sistema, além, é claro, de limitar “ceteris paribus” o número de financiamentos.

A vulnerabilidade do sistema às variações de preços imobiliários foi ainda maior nas relações entre os agentes financeiros, incorporadores e o BNH, uma vez que, através de expedientes vários, lograva-se colateralizar empréstimos por meio de terrenos com valor atualizado ficticiamente, com base em valorizações hipotéticas, esperadas como resultado da própria realização do empreendimento a que se destinava o financiamento. Quando juros perseguem rendas fundiárias, quando capital financeiro é remunerado/lastreado por atualizações de preços fundiários, não é difícil de se perceber suas implicações para a continuidade do processo de acumulação capitalista, conforme alertado por Harvey (1982, cap.11, seção VI)²².

Estes “vazamentos” certamente pouco ficam a dever àqueles decorrentes dos fatores exógenos e/ou alheios ao mercado, e que são apontados sem maior hesitação como

²⁰ Não deixa de ser elucidativo contrastar, neste sentido, o espetacular encalhe dos imóveis verificado no início dos anos 80, com o excesso de demanda, sinalizado pela elevação persistente dos preços entre 1972 e 1977.

²¹ Alega-se que a pressão das seguradoras teria sido a responsável última pela concessão do bônus de incentivo à permanência dos mutuários no sistema, ônus este devidamente socializado.

²² É eloquente neste sentido o escândalo da Delfim, cujas repercussões sociais e econômicas até hoje alimentam as manchetes sobre a crise habitacional.

responsáveis pelo esgarçamento e falência do SFH: as diferenças entre indexadores de dívida e de salários e a ausência de salvaguardas para a operação em conjunturas não-expansivas e/ou de aceleração inflacionária²³.

Ao que tudo indica, o descolamento deliberado do mercado imobiliário da equação financeira do SFH não só não evitou sua crise, como se demonstrou impraticável.

Da discussão apresentada acima conclui-se que a viabilização ou (re)formulação de um sistema de financiamento para habitação, numa economia crônica ou endemicamente sujeita a fortes flutuações inflacionárias, passam necessariamente pela assimilação das variações entre os preços relativos dos imóveis, salários e do próprio dinheiro (capital) e não apenas destes dois últimos como implícito originalmente no SFH.

Não cabe aqui, obviamente, especificar e resolver esta nova equação financeira, mas apenas sugerir que isto dificilmente será possível sem o recurso a uma política fiscal patrimonial (imobiliária) mais ativa e certamente sem uma maior integração com as políticas urbanas, notadamente pela via dos instrumentos de controle do uso do solo.

Refere-se aqui mais precisamente à possibilidade de se introduzirem mecanismos homeostáticos de regulação do mercado através da tributação (confisco, no limite) da sobrevalorização dos imóveis²⁴. Simplificadamente: a sobrevalorização dos imóveis decorrente de um excesso de demanda seria convertida em recursos (fundo) para o financiamento de novos imóveis²⁵. Interessa notar sobre este dispositivo que sua mera existência serviria de desincentivo a certas práticas especulativas associada à retenção artificial da produção ou do estoque de mercado.

A importância deste tipo de instrumento para a viabilização de políticas habitacionais, vem sendo reconhecida nas novas leis orgânicas e comprovada em variadas e criativas iniciativas desenvolvidas por algumas prefeituras. É sintomático, neste sentido, o concomitante reconhecimento da instância local como a mais adequada para a resolução do "conundrum" apresentado acima, para uma nova política habitacional. Mas há que se revisitar (e reincorporar) também o componente salarial e o propriamente financeiro, sob pena de se reproduzir, deslocadamente, os mesmos erros do passado. Com a palavra o projeto Brasil Novo...

²³ Estes fatores teriam, em síntese, provocado desequilíbrio entre saques e depósitos nas Cadernetas de Poupança, FGTS e outras aplicações em títulos imobiliários. Não se pode ignorar, ademais, as perdas oriundas do hiato na atualização das prestações, conforme o programa de amortização, refletidas na fragilização ou evaporação de fundos de reserva como o FCVS, FDLI, etc.

²⁴ Um detalhamento de proposta neste sentido é encontrado em Smolka (1991), em que se sugere a articulação possível entre as sistemáticas de recolhimento do Imposto Predial e Territorial Urbano, o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e o Imposto de Renda sobre Lucros Imobiliários (ganho de capital).

²⁵ Este mecanismo, incidentalmente, mitigaria a extraordinária transferência de renda entre gerações, provocada pelos benefícios diferenciados auferidos por mutuários ingressos em diferentes períodos. Gabriel Bolaffi com muita propriedade apontou que algumas destas gerações de mutuários teriam recebido verdadeiros bilhetes premiados de loteria.

APÊNDICE
O ARQUIVO IPPUR/ITBI/IPTU

O arquivo IPPUR/ITBI/IPTU, que serve de base para este artigo, foi constituído a partir de levantamento das informações contidas em 2.000 guias de recolhimento do ITBI (Imposto sobre Transações de Bens Imóveis) selecionadas anualmente ao longo do período 1968-84, dentre aquelas referentes a transações de compra e venda²⁶. Os dados foram posteriormente complementados por cruzamento com o cadastro de logradouros e o cadastro de imóveis do Município do Rio de Janeiro. Deste modo, cada registro além de localização do imóvel (inscrição, logradouro, bairros, região administrativa) contém informações sobre o tipo do imóvel (se apartamento, casa, terreno, imóvel comercial), idade fiscal²⁷, área construída em m², identificação de existência de financiamento (SFH) envolvido na transação²⁸, valor pactuado, etc²⁹.

As informações de valor por sua natureza e origem fiscal merecem alguns esclarecimentos adicionais. Desde a concepção do citado arquivo, não se alimentou qualquer ilusão quanto a igualdade dos valores pactuados/declarados nas guias do ITBI e aqueles efetivamente praticados no mercado. Pressupunha-se tão-somente que as variações relativas das médias anuais por diferentes estratos e/ou agregados acompanhariam as mesmas variações no mercado. Restrições de espaço neste texto inviabilizam uma descrição detalhada dos procedimentos e técnicas utilizadas na preparação dos dados e dos resultados dos testes aplicados com este fim³⁰. As séries de valor (preço do m², etc.) obtidas revelaram-se, entretanto, estatisticamente bem mais robustas do que antecipado.

²⁶ Excluíram-se, portanto, transações envolvendo heranças, doações, cessões, etc.

²⁷ Corresponde, a rigor, ao ano em que o imóvel recolheu o IPTU pela primeira vez, o que no caso de apartamentos tende a coincidir com a data do "habite-se".

²⁸ Uma vez que para imóveis financiados pelo SFH a alíquota geral de 2% do ITBI incide apenas sobre a parte não financiada e 0,5% sobre a parcela financiada, o reconhecimento destas transações foi fácil e preciso. Ressalte-se ainda sobre esta informação o fato de que reflete a absorção efetiva dos financiamentos pelo mercado e não necessariamente apenas a contabilidade financeira dos agentes.

²⁹ Além destas informações diretamente pertinentes à análise apresentada neste texto, os registros ainda contêm informações sobre fração ideal, dimensões e posição do terreno em que se situa o imóvel, identificação das partes envolvidas na transação (se pessoas físicas ou jurídicas, o valor venal para efeito fiscal e todas as outras informações contidas no cadastro do IPTU (eg. utilização, situação patrimonial, condições, pedologia, topografia, etc.).

³⁰ Neste sentido, o leitor interessado poderá consultar Smolka et alii (1989).

Referências Bibliográficas

- ABRAMO, P. A Dinâmica Imobiliária. Tese de Mestrado, IPPUR/UFRJ, set. 1988.
- ASSIS, J.C. de. *A Chave do Tesouro: Anatomia dos Escândalos Financeiros no Brasil: 1974-83*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983.
- AZEVEDO, S.e GAMA de ANDRADE, L.A. *Habitação e Poder. Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação*. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.
- BALL, M. Housing Analysis: Time for a Theoretical Refocus. *Housing Studies*, vol.1, n° 3, 1986, pp. 147-165.
- BOLAFFI, G. A Casa das Ilusões Perdidas: Aspectos Sócio-Econômicos do Plano Nacional da Habitação. *Cadernos CEBRAP* 27. São Paulo, Brasiliense, 1977.
- CAVALCANTI de ALBUQUERQUE, M.C. Habitação Popular: Avaliações e Propostas de Reformulação do Sistema Financeiro da Habitação. *Estudos Econômicos* 16(1) jan/abr 1986, pp.77-121.
- CERQUEIRA LIMA, Fe. Mercado Imobiliário e Financiamento Habitacional: Alguns Aspectos Econômicos. IEI/UFRJ, mimeo, maio, 1986.
- GTR/SFH. Reformulação Relatório Final. Min. Des. Urb. e Meio Ambiente, jan, 1986.
- HARVEY, D. *Limits to Capital*, Chicago, U. Pres, 1982.
- LUCENA, J.M.P. O Mercado Imobiliário no Brasil. EPGE/FGV - Teses n° 9, 1985.
- MAGALHÃES, J.P.A et alii. Pesquisa sobre a Evolução de Preços da Terra e seu Impacto na Formação do Preço de Morádias - A Experiência do Rio de Janeiro. CNPU/ASTEL AS n°. 1. Relatório Final, maio, 1978.
- MELO, M.A. Políticas Públicas e Habitação Popular: Continuidade e Ruptura, 1979-1988. Textos para Discussão n° 9, MDU-UFPe.
- _____. Classe, Burocracia e Intermediação de Interesses na Formação da Política de Habitação, mimeo, s/d.
- ROCHA, S e TOLOSA, C. Pobreza Metropolitana e Políticas Sociais. In: *Perspectivas da Economia Brasileira - 1989*. INPES/IPEA, 1989, pp. 403-430.
- PASTERNAK TASCHNER, S. e SACHS, C. Brazil, cap. 13 In: *International Handbook of Housing Policies and Practices*, ed. by Van Vliet, W. Greenwood Press, WstPost Connecticut, 1990. p.439-470.
- PERRUZZO, D. *Habitação: Controle e Espoliação*. Cortez Editora, São Paulo, 1984.
- REYNOLDS, C.W. e CARPENTER, R.T. Financiamento à Habitação e Distribuição da Riqueza no Brasil, mimeo, 1977.
- SMOLKA, M.O. et alii. Dinâmica Imobiliária e Estruturação Intra-Urbana na Cidade do Rio de Janeiro, Relatório de Pesquisa, IPPUR/UFRJ, 1989.
- _____. Mobilidade dos Imóveis e Segregação Residencial na Cidade do Rio de Janeiro: Ou de Como o Mercado Expulsa os Pobres e Redistribui os Ricos, In: *Anais do VII Encontro Nacional de Estudos Populacionais*, vol.3, ABEP, Caxambu, 1990. pp.45-91.
- _____. O Circuito Imobiliário Urbano. Relatório de Pesquisa, IPPUR/UFRJ, julho, 1984.
- _____. Impostos sobre o Patrimônio Imobiliário Urbano: Aprimorando as Informações e a Sistemática de Recolhimento. *Ensaios FEE*, ano 11, n°. 2, 1991, pp. 442-454.

“ALUGUEL DE PISO” - CASA PRÓPRIA EM TERRA ALHEIA *

Neiva Otero Schäffer **

Durante os estudos e levantamentos de campo realizados para pesquisa que procurou identificar em Sant’Ana do Livramento - cidade de porte médio localizada na fronteira do Brasil com a República Oriental do Uruguai - as características da organização do espaço urbano e, sobretudo, as relações sociais que embasam essa organização, foi localizada uma modalidade de obtenção de renda do solo que não aparece registrada na literatura consultada.

Respaldados no direito de propriedade, diversos donos de lotes urbanos transferiram para as relações entre proprietário do solo e usuário uma prática comum em áreas agrícolas e/ou pastoris: a cedência do lote desprovido de benfeitorias, por um período determinado, sob pagamento mensal e com contrato firmado entre as partes. O que diferencia a relação é o destino dessa cedência que é o uso residencial. Se nas áreas rurais esse procedimento é reconhecido como arrendamento, localmente ele passou a ser denominado “aluguel de piso”.

O inusitado da estratégia adotada pelos proprietários e o número de lotes que, sob esta modalidade, passam a constituir-se em espaço construído na cidade provocaram uma atenção especial à questão.

A procura de referências para esse tipo de relação no espaço urbano brasileiro resultou infrutífera. Há um número significativo de trabalhos que, reconhecendo a importância da teoria da renda da terra, desenvolvem reflexão sobre esse tema e procuram, em análises diversas, identificar os agentes de produção de espaço construído no âmbito da cidade. Há, segundo esses trabalhos, três linhas gerais de procedimentos adotados pelos proprietários de lotes urbanos para obter renda: a venda do lote, a especulação e a construção para aluguel do imóvel. O aluguel do lote para residência, a obtenção de renda com permanência do patrimônio (lote), sem nele investir em construção, é uma estratégia não apontada.

A procura de situações similares levou à identificação de aluguel de lotes localizados em áreas centrais e em vias de grande circulação em cidades gaúchas e mesmo na capital, mas o destino desse aluguel tem sido sempre comercial (estabelecimento de trailers para lanches, revenda de carros usados, exposição de casas pré-fabricadas, etc.) e, eventualmente, o de serviços.

Alugar parte do terreno para que alguém construa um barraco também não é fenômeno desconhecido em diversas vilas que surgiram em Porto Alegre, à margem da “cidade legal”. Mas neste caso trata-se de um “contrato” verbal entre o que invadiu o terreno e que, portanto, não tem sua propriedade, e o novo morador, numa situação que poderia ser incluída

* Trabalho realizado com apoio da Prefeitura Municipal de Sant’Ana do Livramento e da FAPERGS - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul.

** Professora do Departamento de Geografia da UFRGS.

naquilo que Panizzi (1989:89) chamou de "...a constituição de territórios vivendo uma outra experiência, sem referências preestabelecidas."

Egler (1987), desenvolvendo tese sobre a produção de habitação em Recife, localizou também uma modalidade similar, denominada "aluguel de chão". Diferencia-se, no entanto, do que foi identificado em Sant'Ana do Livramento, na medida em que não ocorre a produção do lote, o investimento na construção legal de um espaço urbanizado com fim residencial.

A referência explícita ao "alquiler de piso" aparece em Clichevsky (1990:95): "...[a família alquila] una porción del terreno del fondo de una vivienda donde se le permite edificar una construcción precaria, generalmente una habitación de chapa o bloques apilados...". Neste caso, ainda que a expressão seja exatamente a mesma, a sistemática não é. Ela repete o que é comum em diversas cidades do Brasil, quanto à intensificação de uso dos lotes situados em periferia urbana, sem regramento de vínculos entre proprietários e usuários.

A indagação sobre a influência da fronteira, com cópia de modelo tomada de práticas uruguaias, também resultou nula. Contatos com imobiliárias de Rivera e Montevideu não só indicaram a inexistência dessa modalidade, como a sua inviabilidade legal naquele país.

Não há, no entanto, para a legislação brasileira, procedimento irregular no aluguel de terreno. A cedência do lote para residência por uma determinada quantia é tão legal e possível quanto a cedência (aluguel) da habitação (imóvel) por seu proprietário. Ou, como afirma Topalov (1984:241): "...en el 'mercado' del suelo no se vende un producto, sino un derecho.". No caso em pauta se aliena ou aluga, por tempo e preço determinado, esse direito.

1. Na possibilidade de uso a valorização do solo urbano

Mas, mais importante do que registrar o procedimento em si, o inusitado de uma modalidade diferenciada de obtenção de renda a partir da posse do lote urbano, é procurar realçar algumas condições que conduziram à adoção dessa estratégia e os reflexos da mesma para as partes envolvidas.

Nesse sentido, cabe apontar situações que, adquirindo especificidade local, expressam, contudo, transformações nas relações sociais de produção que marcaram profundamente a constituição do espaço urbano no Brasil. Um primeiro ponto a ser realçado diz respeito à vinculação externa de nossa economia e ao desenvolvimento de atividades econômicas de caráter urbano entre as duas guerras, intensificando o fluxo campo-cidade. Sant'Ana do Livramento também, e de forma significativa, se insere nesse contexto.

Grandes empresas voltadas à exportação (frigoríficos, lanifícios), instaladas no início do século, passaram a ocupar de forma sazonal uma mão-de-obra relativamente numerosa e de baixa remuneração. Proveniente de êxodo rural, então processado, estará concentrada, até a década de 60, nos limites do núcleo urbano ou dispersa nas proximidades dos frigoríficos, localizados em área rural, distanciados até 5 km dos limites da cidade. A mudança desses limites, em 1966, incluiu todas essas terras no perímetro urbano.

A presença de propriedades rurais com atividades voltadas a atender aos frigoríficos (pouso de gado para engorda e posterior abate, plantio de eucaliptos para combustível, permanência de tropeiros) e a abastecer o núcleo urbano com produtos agrícolas diversos, como carne e leite, representava um efetivo cerceamento à expansão da malha urbana. Para outro lado, as dificuldades para implantar e sustentar transporte coletivo urbano limitavam a possibilidade de ampliar-se o espaço construído. A realidade material da infra-estrutura, em especial considerando-se que o sítio da cidade exigia alguns procedimentos técnicos de maior custo (aterros, drenagens), definia um certo limite para a área urbanizável.

A partir da década de 60 verificaram-se alterações nas condições do uso do solo agrário periférico ao núcleo urbano, em função da implantação de rodovia e da melhoria do transporte de longa distância, intensificando-se os fluxos entre o espaço local e os demais. Essas alterações implicaram o desaparecimento paulatino do deslocamento do gado em tropas e na colocação de produtos provenientes de outros centros para o abastecimento urbano, pondo em cheque o uso tradicional do espaço agrário contíguo ao núcleo.

É nesse momento que começa a ser dado outro destino às glebas. Esteriliza-se o espaço produtivo e espalham-se os loteamentos sobre as antigas chácaras. A malha urbana estende-se rapidamente, deixando atrás de si amplos vazios. Muitas das propriedades são vendidas a capitais que têm origem na atividade pastoril latifundiária, no excedente de atividades comerciais locais ou externas à cidade e em atividades liberais. Outras são parceladas por herdeiros.

De qualquer forma, a produção de cidade se apresentava, e se apresenta ainda, como um investimento interessante, como uma circulação relativamente rápida e garantida dos capitais. Servem perfeitamente as colocações de Topalov(1984:40).

El caracter no reproducible y la apropiación privada son dos rasgos que definen perfectamente a los valores de uso proporcionados por la ciudad a los capitales particulares que allí se valorizan [...] la transformación de los suelos y de las edificaciones en "capital"- es decir en propiedad de un derecho de participación en el producto social por intermedio de la renta - hace de la propiedad del suelo una inversión que puede sustituir a cualquier otra forma de capital....

No contexto de expansão dos loteamentos, que surgem de forma expressiva desde então, ainda que as duas últimas décadas não indiquem arrefecimento do processo, é importante salientar o papel que desempenhou o Banco Nacional de Habitação, tanto no que diz respeito à produção de habitações (populares o não) quanto à possibilidade de investimentos em infra-estrutura.

Esse papel deve ser destacado na medida em que o valor do solo urbano se mede não tanto pelo lote em si, mas pelas possibilidades de uso que para ele se oferecem. Assim, tanto os recursos do usuário(morador) para construir (participando ou não do mercado regular de construção), como a presença de empresas imobiliárias, construtoras e incorporadoras, quanto - e sobretudo - a inclusão do lote num espaço urbano que dispõe de determinados recursos (luz, água, transporte) implicam a potencialidade de uso do lote e lhe garante valor.

Em Sant'Ana do Livramento, como em tantas outras cidades do país, o Estado, via BNH, participou efetivamente dessas diferentes formas de valorização dos lotes urbanos, beneficiando os proprietários e promovendo, por via indireta, uma forte especulação imobiliária.

Não poucos autores analisam a questão do preço do solo urbano e concluem pela inviabilidade de explicação do mercado de terra na cidade segundo uma relação direta entre preço e oferta/demanda do solo urbano. O preço da terra não cai. Mesmo em condições pouco elásticas de demanda, por crescimento demográfico mais lento ou por baixo poder aquisitivo da população, ou onde a oferta de lotes cresce através de novos loteamentos comercializados, o preço de cada lote é sustentado e, com frequência, eleva-se num ritmo superior ao valor de outros bens e serviços. Conforme Sposito (1991:168): "O argumento (liberal) de que quanto mais lotes existirem à venda menor o preço por unidade, baseado na lei da oferta/demanda, é uma falácia,..."

A elevação permanente do preço dos lotes urbanos centrais pela concorrência de usos (comerciais, industriais e serviços) com o residencial, paralelamente à possibilidade de estender em área a malha urbana, comportou uma periferização rápida da população de menor renda.

A realidade dessa cidade fronteiriça não se afasta do que Paviani (1988: 30) aponta como geral:

Na medida em que a terra urbana é ocupada por atividades comerciais e industriais vai ficando escassa e cara, expulsando para loteamentos periféricos, cada vez mais distantes, as populações incapazes de sustentar aluguéis, que se elevam a todo instante, ou o terreno que, pelo seu preço, torna-se inacessível ao ocupante pobre.

É a esse "ocupante pobre", mas inserido de uma forma ou outra num mercado de trabalho, capaz de provar uma renda mensal e de garantir a transferência de um parte dela ao proprietário do solo que se oferece, na cidade, a possibilidade de "alugar piso".

2. O "aluguel de piso" como estratégia de acumulação

Ainda que os ganhos dos proprietários não atinjam os níveis obtidos com a venda de lotes em áreas centrais ou com o aluguel de imóveis, em que a circulação de capital se dá de forma mais rápida, o "aluguel de piso" representa uma relação social que traz desdobramentos importantes tanto para o proprietário quanto para o morador.

Há, na cidade, diversos proprietários que se utilizam desse recurso. Em diversos casos a adoção do "aluguel de piso" se dá em lotes recebidos por herança. Os empecilhos legais para dispor do patrimônio, enquanto tramita o moroso procedimento de regularização das terras, inviabiliza para os potenciais herdeiros, por tempo prolongado, a venda das propriedades e mesmo a construção de habitação para renda. O "aluguel de piso" representa uma saída possível de acumulação, enquanto o lote não está efetivamente disponível para as outras formas.

A autorização para construção da habitação, por alguém que não é dono do terreno, é obtida junto à prefeitura municipal mediante a permissão formal do proprietário. O reconhecimento da modalidade se expressa inclusive em documentos oficiais, como se lê no texto do projeto de pavimentação do acesso a uma das vilas da cidade, enviado pela Secretaria de Obras da Prefeitura Municipal para a COHAB-RS em 1980 (p.4), quando descreve área a ser desapropriada.

[...] é prolongamento da rua dos Andrades, lançada sobre um conjunto de casas de baixo padrão, cujos proprietários, em sua grande maioria, não são proprietários dos terrenos, pagando aluguel pelo uso dos mesmos.

Mas a forma mais acabada dessa modalidade está localizada no loteamento de uma antiga chácara que deu origem a duas vilas da cidade (Argilês e São Francisco). Ali a grande maioria dos lotes que estão edificados se insere nesta relação: o terreno é do loteador, a casa “é própria”.

A chácara, situada próxima ao antigo limite urbano, foi adquirida na década de 40 por Francisco Argilês que, para efetuar a transação, vendeu uma gleba rural no município. Estabeleceu ali um tambo, utilizando a área para produção de leite. Complementava a renda com o aluguel do potreiro - aluguel da pastagem - e pouso de gado, tendo em vista a existência de bons recursos em água, o que admitia a permanência de 3 a 4.000 cabeças de gado. Outro uso resultava do pernoite de tropeiros e de carroceiros, que se dirigiam à cidade trazendo produtos agrícolas para comercialização.

Em 1952 foi adquirida mais uma área, localizada próxima às anteriores e pertencente a uma família uruguaia. A compra foi feita para reflorestamento com eucalipto, com venda vinculada aos frigoríficos, especialmente ao Swift-Armour. As duas glebas, com cerca de 70 ha e 50 ha, respectivamente, originaram as duas vilas atuais.

Em meados da década de 50 a Cooperativa Santanense de Arroz propôs a aquisição de parte da área para instalar um posto de armazenamento. Para a venda, tornava-se necessário o desmembramento em lotes, o que resultou na formação de cerca de 600 terrenos de 30 x 10 m. Muitos deles foram vendidos para militares¹, sob a forma de prestações mensais, fixas, em cinco anos. Os demais lotes e os novos desmembramentos que foram se processando com a desarticulação do uso agrário (tambo, pouso de gado e plantio de eucalipto) destinaram-se ao uso residencial sob a forma de terrenos alugados.

No caso da Vila Argilês, é feito um contrato formal entre o proprietário e o inquilino, por um determinado valor e por tempo determinado, nos mesmos moldes de um contrato de aluguel de prédio urbano. É, no entanto, vedada ao inquilino a construção de habitação em alvenaria, permitindo-se apenas, com esse material, o banheiro, que deve estar separado da casa. Mas, em alguns lotes, por iniciativa do proprietário e a partir da acumulação permitida com a renda dos aluguéis dos terrenos, foram construídas casas de alvenaria para aluguel, o que

¹ Sant'Ana do Livramento, como cidade de fronteira, teve, desde sua origem, importante presença militar.

indica uma perspectiva de renovação da área e de valorização dos lotes disponíveis para aluguel.

O “aluguel de piso” tanto nessa vila como nos demais pontos da cidade onde essa prática surge de forma não concentrada, representa “...uma forma de manutenção do patrimônio fundiário, redução dos custos com impostos, diminuição dos riscos de invasões e, sobretudo, uma via de acumulação pela exploração da propriedade” (Schäffer, 1991: 264).

Os aluguéis asseguram ao proprietário do lote não construído valores que lhe permitem cobrir os encargos com os impostos urbanos que, de outra forma, deveriam ser obtidos em fonte que não a posse da terra. Garantem, ainda, a redução desses impostos, na medida em que sobre os lotes incide imposto predial, de menor valor que o imposto territorial urbano cobrado dos terrenos sem construção.

De outra parte, o proprietário de lotes urbanos alugados foge ao risco de sujeitar-se ao Artigo 182 § 4º da Constituição Federal, que faculta ao poder público o emprego de determinadas medidas (parcelamento ou edificação compulsória, imposto progressivo no tempo, desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública) para áreas não edificadas. Há, ainda, a considerar que a invasão dos terrenos é uma possibilidade muito remota, visto que o aluguel do terreno define sua ocupação.

No conjunto, o “aluguel de piso” significa uma estratégia plenamente inserida no esquema capitalista de produção de espaço urbano e uma forma de o proprietário dispor, com lucro, de seu direito de propriedade, com baixo investimento e sem alienação do mesmo por venda.

3. Inquilino do “piso” - dono da “casa própria”

Para o morador a circunstância de uso do lote na condição de inquilino de terreno traz situações muito específicas em relação aos demais moradores da cidade. As pessoas que recorrem a esta forma de obtenção de lote para moradia têm baixo poder aquisitivo e estabelecem sobre os terrenos residências pequenas, de madeira, e passíveis de serem removidas ao término do contrato. São donas da casa, não do “piso”.

Estudo realizado junto aos moradores da Vila Argilês (Schäffer, 1990) permite uma aproximação à realidade vivenciada por esses moradores. Para eles, como para qualquer outro habitante da cidade, em primeiro lugar se impõe a necessidade de morar. A impossibilidade de arcar com a compra de terrenos em loteamentos populares e, mais ainda, de cobrir as despesas com aluguel de uma habitação resultaria, para a maioria desses “inquilinos”, na contingência de ocupar áreas vazias. O “aluguel de piso” se apresenta, então, como uma forma de morar, de sobreviver na cidade e de escapar do fantasma da inserção “marginal” no espaço construído.

O fato de alugarem um lote vazio exige, para morar, a existência de recursos para levantar a casa (quase todas construídas sob a forma de autoconstrução). Por menor que ela seja e por

menos posses que tenha o morador - em alguns casos ele não conseguiu ainda estender para o lote a ligação de água e luz -, a casa é do inquilino. Ele é dono da casa. Ela é "própria".

A origem desses moradores dá um indicador do processo de segregação que vem se acentuando na cidade e da pauperização das camadas de menor renda. A quase totalidade dos moradores não provém de êxodo rural, mas nasceu na cidade ou, em alguns casos, em Rivera, cidade uruguaia conurbada a Sant'Ana do Livramento. Residiam em casas alugadas em áreas mais centrais ou experimentaram a experiência de compra de terrenos e construção da casa própria em loteamentos populares mais distantes do centro. Em qualquer dos casos não suportaram os encargos e foram obrigados a buscar nova situação de moradia.

Muitas das famílias já tiveram renda pouco mais alta que a atual, que hoje se situa majoritariamente entre um e cinco salários mínimos. O aluguel do terreno gira em torno de 10% de um salário mínimo, quantia que pode ser dispendida.

Ainda que esses moradores identifiquem uma série de vantagens nessa relação, destacando o baixo custo para usar lotes que estão relativamente próximos ao centro, mas, sobretudo, o fato de não se sujeitarem à insegurança e à promiscuidade daqueles que sobrevivem nas vilas não regulares, há determinadas situações que perturbam seu cotidiano. A inexistência de condições de renda para cobrir as outras formas regulares de moradia na cidade, seja pela compra de um terreno, seja pelo aluguel de uma casa, de bem como o fato de a construção da habitação, na modalidade em pauta, se dar com recursos próprios do morador, promovem uma certa imobilidade residencial não espontânea. Diversos moradores estão ali há mais de 10 anos.

A mudança de lotes ou de bairro exige a transferência da habitação ou a perda do que foi gasto com material e com trabalho. Isto explica o surgimento de uma alternativa do morador para deixar o lote, sem "transformar-se em caracol, carregando nas costas a casa"². Já se evidencia na vila, em função do custo e da dificuldade em transladar a casa, a presença de moradores que são "inquilinos duplos": pagam um aluguel para o proprietário do terreno e outro para o proprietário da casa.

Outro aspecto que se vincula à forma de uso do lote diz respeito à morfologia da vila. As casas, quando da construção, têm sempre menos de 40 m², área que pode ser construída com autorização municipal, mesmo sem concurso de técnico. São de madeira, devido ao preço menor, pela maior facilidade e rapidez de construção pelo morador, mas, sobretudo, pela exigência do proprietário e porque a madeira permite o desmonte e traslado ao término do contrato.

O fato de a casa ser própria, mas instalada em terreno alheio, faz com que, mesmo na hipótese de eventual melhoria da renda familiar, os investimentos na habitação (ampliação, pintura) não se concretizem. No entanto, os terrenos, delimitados e aramados ou cercados,

² Expressão utilizada por um "inquilino" entrevistado.

dão ao conjunto o aspecto comum a qualquer outra vila de baixa renda, regularmente implantada, e, ao morador, a certeza de ser proprietário.

O “aluguel de piso” destinado ao uso residencial, conforme vem se realizando em Sant’ Ana do Livramento, representa uma modalidade de relação entre proprietário e usuário de lote urbano que permite a realização de valor e acumulação pelo proprietário, a quem é transferida renda; garante a função social do lote; oferece à população de baixa renda uma possibilidade de inserir-se no espaço “legal” da cidade e permite, na visão do morador, ser também um “proprietário”, diferenciado-o de seus pares, os demais habitantes de baixa renda da cidade, que alugam casa ou que vivem em situação irregular.

A circulação de capital, ainda que de forma lenta, se concretiza através do “aluguel de piso”. No caso dos terrenos alugados e que estão espalhados em diferentes pontos da cidade, a transferência de renda do morador para o proprietário terá destinação posterior muito diversificada, não permitindo apreender seus efeitos materiais no âmbito da cidade.

Em relação à vila citada, essa transferência faz prever perspectivas da valorização e renovação urbana pelo retorno à área de parte desses valores cobrados. Tal processo começa a se desencadear pela construções de casas de alvenaria, promovidas pelo proprietário, para aluguel. As perspectivas de renovação se acentuam frente à extensão da infra-estrutura urbana e à instalação, nas proximidades da vila, de determinados serviços (faculdades, escolas) que aumentam o valor dos lotes. Esta valorização, por sua vez, sugere a elevação futura do padrão de renda familiar dos usuários (inquilinos), abre a possibilidade da venda dos terrenos a preços melhores e torna claro o processo de especulação imobiliária que, no fundo, essa modalidade de relação representa.

Referências Bibliográficas

- CLICHEVSKY, N. (org.) *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1990.
- EGLER, T. O chão de nossa casa - a produção da habitação em Recife. São Paulo, Tese de doutorado, USP/FFCL/Departamento de Ciências Sociais, 1987.
- MELO, M.A. Regimes de acumulação, Estado e articulação de interesses na produção do espaço construído (Brasil 1940-1988) In: VALLADARES, L. e PRETECEILLE, E. (coord.) *Reestruturação Urbana - Tendências e Desafios*. São Paulo, Nobel/IUPERJ, 1990.
- PANIZZI, W.M. Entre cidade e Estado, a propriedade e seus direitos. In: *Espaço & Debates* nº. 26 - Ano IX, São Paulo, NERU, 1989.
- SCHÄFFER, N. Origem e ocupação da população residente em Sant’ Ana do Livramento. In: *Cadernos de Geografia*, Porto Alegre, UFRGS/dat., 1990.

- _____. Sant'Ana do Livramento - a produção de espaço urbano em cidade de fronteira. In: *Memórias del III Encuentro de Geógrafos de América Latina*, Vol IV, Toluca/México, 1991.
- SPOSITO, E. S. Apropriação da renda fundiária urbana: teoria e evidências empíricas. In: *Memórias do III Encontro de Geógrafos de América Latina*, Vol. IV, Toluca/México, 1991.
- TOPALOV, C. *Ganancias y rentas urbanas - Elementos teóricos*. Madrid, Siglo Veintiuno de Espana Editores, 1984.
- Villoria, A.M.L. La construcción territorial de la informalidad: el valle del *Chalco*. In: *Memórias do III Encontro de Geógrafos de América Latina*, Toluca/México, 1991.

Sessão 5:

***Estruturação Histórica
das Cidades***

Coordenadora: Ana Fernandes

A FORMAÇÃO DO CAPITAL DE INCORPORAÇÃO: TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA HABITAÇÃO NO RIO DE JANEIRO

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

A história da urbanização capitalista é marcada pelo dramático e contraditório problema da habitação. A expropriação da população da propriedade da terra, base para a criação do assalariamento, é seguida por uma difusão da propriedade imobiliária urbana. No Brasil, com efeito, entre 1940 e 1980 a estrutura da propriedade domiciliar das nossas cidades muda radicalmente, passando de apenas 30% de imóveis próprios para cerca de 70%. Favelas, mocambos, palafitas, casa autoconstruídas na periferia carente marcam o cotidiano de uma grande parcela do mundo urbano brasileiro. Enormes arranha-céus comerciais, construídos com os mais sofisticados materiais, de arquitetura pós-moderna, apart-hotéis e condomínios fechados que anunciam a emergência de novos estilos de vida expressam um vigoroso movimento construtivo que mudou a face das grandes metrópoles brasileiras.

O Estado foi, desde o pós-guerra, o pressuposto do extraordinário processo de criação do moderno setor construtivo habitacional. Até 1964, é verdade, de forma errante e não sistemática, mas com a criação do SFH nos assemelhamos aos países modernos e desenvolvidos, nos quais a dinâmica construtiva conta com um sistema de crédito que torna amplamente sovável a demanda, tendo na intervenção do Estado, direta ou indiretamente, a sua viabilidade. Os números também nos deixariam com a irresistível sensação de Brasil potência, 9ª economia do mundo: do conjunto das unidades construídas entre 1964/1986 cerca de 26% contaram com o financiamento do BNH, marca de um êxito brasileiro a ostentar diante de países como a França, Inglaterra e Estados Unidos.

Não obstante, passados 26 anos de intensa construção sustentada pelo Estado, reaparecem no cenário urbano brasileiro os cortiços e as favelas, produtos habitacionais de outros estágios do nosso desenvolvimento. Na cidade do Rio de Janeiro, por exemplo, entre 1970/1980 a população moradora em favelas cresceu 27,8%, enquanto que a população total aumentou 19,7%; nesta última década foi maior a degradação das condições de moradia, pois a população em favelas aumentou de 32%, enquanto para a cidade o crescimento foi de apenas de 17%. Em São Paulo, os números revelam uma situação ainda mais dramática: entre 1973 e 1987 a população aumentou 61%, e os moradores de favelas em 1.031%. Sabemos, por outro lado, que nas periferias ressurgem as moradias de aluguel construídas nos espaços remanescentes dos lotes criados anteriormente.

Os números parecem indicar os estreitos limites da modernização do setor construtivo brasileiro. Apesar da enorme quantidade de recursos aplicados pelo SFH, do conjunto das unidades construídas no Brasil entre 1964/1986 estimamos que apenas cerca de 12% representam a produção integralmente capitalista, ou seja, produto de atividade construtiva na qual a incorporação, construção, financiamento e comercialização são realizados como circuitos da acumulação. Por outro, nos últimos 20 anos o movimento construtivo verificado

nas nossas duas grandes cidades - Rio e São Paulo - evidencia uma enorme instabilidade, com ciclos de extraordinária expansão e outros de profunda recessão.

Não há dúvidas de que encontramos nas conjunturas econômicas explicações para o caráter limitado e instável da construção habitacional. Entretanto, ao nosso ver, é preciso compreender este movimento numa perspectiva histórica de longo prazo, como expressão do contraditório desenvolvimento das relações sociais capitalistas neste setor, tendo em vista as suas particularidades. Só desta forma é que podemos realizar uma análise específica do setor habitacional, sem transformar o movimento construtivo em epifenômeno da economia global. Os efeitos das conjunturas no imobiliário são mediados pelas contradições que marcam a estrutura produtiva da habitação em cada momento.

O presente texto traz à discussão os resultados da aplicação desta abordagem na análise do processo histórico de formação do capital de incorporação na cidade do Rio de Janeiro. Acreditamos que em muitos aspectos as nossas conclusões são generalizáveis para o conjunto do Brasil. Na primeira parte, procuramos identificar as principais teses explicativas do padrão de acumulação vigente no imobiliário, situando-as no interior do campo de reflexão sobre o urbano-habitacional criado ao final dos anos 70. Em seguida, apresentamos de forma sintética as várias formas de produção da moradia que se sucedem na cidade, como desdobramentos da expansão contraditória das relações sociais capitalistas.

1. A habitação: a história de um debate

No final dos anos 70 o paradigma do desenvolvimento foi objeto de vivo debate crítico em vários campos das ciências sociais. No seu interior encontramos dois temas que ocuparam lugar central, em torno dos quais emerge um novo paradigma. De um lado, “as classes populares” ou “as classes trabalhadoras”, que dão origem a um conjunto de estudos sobre a vigência deste ator e a sua importância na construção da realidade social brasileira. De outro, a intervenção do poder público através das políticas (econômicas e sociais) constitui um tema da análise crítica da relação entre sociedade e Estado.

No campo dos estudos urbanos, especialmente na sociologia e no planejamento, os “movimentos sociais urbanos” e a “política urbana” galvanizaram as atenções dos pesquisadores, como os temas que especificavam o paradigma do capital. Protestos e reivindicações populares na cidade são problematizados e analisados como expressão das “contradições urbanas” e da luta de classes na sua faceta urbana (Moisés, 1978). O conceito de meio de consumo coletivo, produzido na sociologia européia, é apropriado e utilizado como mediação teórica.

A dinâmica da organização interna das grandes cidades brasileiras surge como um campo de pesquisa. O crescimento periférico e a intensa renovação por que passou o espaço urbano metropolitano, aliados à intensificação das lutas sociais na cidade, sustentam, alimentam e legitimam os novos temas e as novas abordagens. A segregação socioespacial, a renda da terra, a especulação imobiliária, os vazios urbanos, a intervenção regressiva do Estado são alguns dos assuntos emergentes no final da década de 70 que se misturam num debate, ao mesmo tempo, crítico e propositivo.

É no bojo desta conjuntura intelectual/política que, no final dos anos 70, a habitação passa a ser objeto de um conjunto de pesquisas. Podemos identificar quatro grandes eixos de abordagem em torno dos quais elas se estruturaram. O mais tradicional, tratava dos aspectos macroeconômicos ligados ao emprego urbano, citando-se os trabalhos de Carlos Ernesto Ferreira (Ferreira, 1976) e Dorthéa Werneck (Werneck, 1978). O mais antigo discutia os aspectos técnico-materiais da construção, seja na perspectiva da organização industrial - por exemplo o pioneiro trabalho do Paulo Bruna (Bruna, 1972)-, seja no estudo do processo de trabalho, destacando a então extraordinária abordagem do canteiro feita por Sérgio Ferro (Ferro, 1976), tema posteriormente retomado por Nilton Vargas (Vargas, 1979), que buscou explicar as particularidades pré-tayloristas da construção pela análise integrada das suas dimensões técnicas e econômicas. Um terceiro grupo reunia trabalhos que discutiam a construção popular, sua organização interna e a articulação desta prática com o chamado padrão periférico de crescimento urbano, produto das formas pelas quais o trabalho é mobilizado pelo capital, sendo Ermínia Maricato (1979), Nabil Bonduki e Raquel Bonduki (1979) os iniciadores desta reflexão. Por último, em torno do tema política habitacional foi desenvolvida uma grande quantidade de pesquisas, tendo como iniciadores Sérgio Azevedo (Azevedo, 1975), Gabriel Bolaffi (Bolaffi, 1975) e Lícia Valladares (Valladares, 1976).

Praticamente inexistiam trabalhos sobre a produção imobiliária capitalista da habitação. Somente no final dos anos 70 é que começam a aparecer alguns trabalhos, uns buscando o enquadramento teórico das particularidades do capital de incorporação, como, por exemplo, os textos por nós publicados (Ribeiro, 1979 e 1981) e por Sérgio Azevedo (Azevedo, 1982) na série de seminários Debates Urbanos organizados pelo IUPERJ/IBAM, e outros a relação entre preços da terra e uso do solo (Cunha e Smolka, 1980). Tentativas de análise explicativa da prática dos incorporadores, ainda que não sistemáticas, surgem com os textos de Rodrigo Lefèvre (1979) e Roberto S. Almeida (1981) apresentados na 30ª Reunião da SBPC e nos já mencionados seminários Debates Urbanos, respectivamente.

A enorme e socialmente visível imbricação do movimento construtivo verificado na década de 70 com a intervenção do poder público funda um debate teórico-político no início dos anos 80 sobre a especulação imobiliária como padrão de acumulação do setor habitacional, do qual se extraía a explicação da sua dinâmica e seus efeitos sobre a estruturação das cidades. Uns postulavam (Malta, 1985 e 1986) que tal padrão era decorrente de um capitalismo dependente da economia internacional que, não se fundando no consumo de massas, engendraria uma desconfiança dos médios e pequenos capitalistas nacionais do investimento produtivo, que, sustentado pela ação do poder público, seriam dirigidos prioritariamente para os bens de raiz. Outros (Lessa e Dain, 1984) apontavam para o caráter político do setor imobiliário na construção da **sagrada aliança** entre os interesses do grande capital associado ao sistema internacional de firmas, do capital local e os do próprio Estado. Isto fundaria um padrão de acumulação em alguns setores marcado pela intervenção do poder público para garantir uma divisão de esferas de acumulação e uma redistribuição do excedente de forma a equalizar as rentabilidades e, assim, manter a sagrada aliança. Numa perspectiva um pouco diferente, surge a dissertação de mestrado de A. Kandir (Kandir, 1983) que, analisando o movimento construtivo na cidade de São Paulo, caracterizou a instabilidade como expressão da vigência de um padrão especulativo cuja causa seriam as instabilidades da política financeira e do processo de urbanização.

Sem dúvida nenhuma, a permissividade com que o poder público tratou o setor construtivo no Brasil - o que muito tem a ver com o regime autoritário - estava na raiz das formas pelas quais se desenvolveu o setor imobiliário entre nós e, portanto, tem profundas relações com a dinâmica urbana inaugurada nos anos 70. Entretanto partilhávamos da concepção de que para além desta **forma histórica** era necessário entender as características do movimento construtivo verificado entre nós à luz das singularidades desta **forma específica** de capital representada pelo incorporador. Em outras palavras, acreditávamos que se devia buscar articular a explicação histórica com a compreensão teórica das contradições da produção capitalista da moradia.

Encontramos na literatura da chamada “Sociologia Urbana Francesa” (Topalov, Ascher, Lojkin, entre outros), posteriormente enriquecida com partes da obra de D. Harvey e algumas análises realizadas para o México (Pradilla, 1982), Colômbia (Jaramillo, 1985), as referências teóricas para os nossos propósitos. O núcleo central da problematização pode ser enunciado sinteticamente da seguinte forma:

a) A dinâmica da produção capitalista de moradia depende da oferta de crédito capaz de financiar o longo processo de construção e comercialização, comparativamente aos outros bens de consumo, e da oferta de terras urbanizadas.

b) A geração destas duas ofertas é problemática: o financiamento depende de condições econômicas e financeiras especiais que permitam o surgimento de um sistema de crédito ligado a um bem cujo valor relativo é alto, numa sociedade que tende a estabelecer a renda do conjunto da população ao nível das necessidades imediatas de reprodução da força de trabalho. Consequentemente, fazendo com que o acesso mercantil à moradia dependa de uma demanda torna-se soável via endividamento. A oferta da terra urbanizada, isto é, conectada ao sistema de equipamentos, infra-estrutura e serviços urbanos que complementam a utilidade da moradia enquanto **valor de uso complexo**, depende da interação de vários mercados (de solo, de obras públicas, de serviços, etc.) e da prestação direta ou indireta (regime de concessão) pelo poder público de certos serviços urbanos.

c) Detalhando um pouco mais o segundo “problema”. A característica fundamental da construção é que o produto se imobiliza, fazendo com que produção, circulação e consumo se realizem no mesmo espaço e no decurso de longo período de tempo. O resultado é que o pressuposto da reprodução do capital na construção é a sua permanente mobilidade espacial, isto significando que a terra e a sua apropriação colocam-se como um permanente obstáculo a ser vencido. Entretanto não se trata apenas da terra-suporte cujo acesso é necessário como condição da produção, mas a terra dotada de uma determinada qualidade que somente de forma parcial está nas mãos da fração do capital que investe na construção. O espaço urbano se coloca ao capital como uma espécie de “segunda natureza”, para utilizar uma bela imagem de Milton Santos.

d) São estas contradições particulares que dão substância social e histórica à existência da relação social que se materializa na forma de capital de incorporação. Seu agente suporte entra no processo porque viabiliza financeiramente o empreendimento, centralizando várias

formas de poupança e de capital, e porque gera a disponibilidade de terra urbanizada para a construção. Ocupa, portanto, um lugar importante na estrutura de relações sociais que organiza a produção. Assume a forma de um capital de circulação que controla parte das condições de produção, o que lhe permite uma apropriação ex-ante de uma parte do excedente gerado. Aqui é importante registrar que, para nós, não há que confundir lugar com agente. O lugar é decorrente de uma relação social, a ser preenchido por agentes econômicos segundo uma racionalidade condicionada pelos atributos do lugar. Assim, o fato de inexistir a figura do incorporador não implica necessariamente a inexistência da racionalidade subjacente ao lugar.

2. Da propriedade da terra ao capital de incorporação

A inclusão do setor imobiliário na órbita da valorização do capital implicou duas transformações históricas das relações sociais que regulam a produção, circulação e distribuição da moradia. Em primeiro lugar, de um valor de uso gratuito, herança de fases anteriores do capitalismo, a moradia passa a circular como mercadoria. Entretanto tal mudança não foi ainda suficiente para que relações capitalistas se implantem, pois é necessário também a liberação da terra dos constrangimentos sociais e jurídicos que impedem a sua transformação também em mercadoria. A história da habitação constitui-se dos vários momentos nos quais estas transformações ocorrem, bem como seus impasses e suas contradições.

Na cidade do Rio de Janeiro identificamos três grandes estágios de expansão das relações capitalistas. No primeiro, a moradia circulou como mercadoria sob o controle das relações de propriedade da terra, configurando uma forma de produção que denominamos de rentista; posteriormente, uma produção simples se estabelece, sob o controle de pequenos capitais imobiliários também rentistas, que exploram os imóveis através do aluguel, a qual denominamos pequeno-burguesa; num terceiro momento emerge a incorporação imobiliária que promove a construção como forma de apropriação de um sobrelucro de localização. A passagem de um momento para o outro é fruto das contradições da reprodução de cada forma de produção, com sua articulação com mudanças globais da economia e da sociedade.

A produção rentista predomina no período que vai do final do século XIX aos dez primeiros anos deste século, e os seus diversos produtos constituíram-se as formas predominantes de moradia popular: cortiços e casas de cômodos. A apropriação de renda da terra está no centro da dinâmica construtiva neste momento, o que se traduz pela localização central das moradias, pelo máximo aproveitamento do espaço disponível e pelo pequeno volume de investimentos realizados na sua construção. Em consequência, a questão da moradia nesta fase não se expressa pelo “déficit”, mas pela precariedade das condições higiênicas: baixa qualidade do espaço construído, alta densidade de ocupação e reduzida área das unidades.

A valorização do solo nas zonas centrais, em razão das novas funções urbanas requeridas pela economia urbana emergente com a transição do escravismo para o capitalismo, o surgimento de um mercado fundiário na área periférica suburbana associado à expansão dos transportes na cidade e, finalmente, a intervenção renovadora do Estado levam a uma crise

desta de forma de produção. A construção deixa, então, de ser submetida aos constrangimentos da propriedade da terra, já que é possível a compra da renda fundiária.

A partir dos anos 10, pequenos capitais acumulados nos circuitos comerciais passam a ser aplicados na construção de pequenos conjuntos de moradias para aluguel. São frações do capital que apresentam baixa mobilidade intersetorial, tendo apenas como alternativa de investimento a aplicação em títulos públicos. O produto agora são as “vilas” e “corres” de casas que ainda hoje marcam grandes extensões da zona norte e dos subúrbios da cidade. A moradia deixa de apresentar os aspectos anti-higiênicos, mas nela não encontraremos mais os mesmos habitantes dos “cortiços” e das “casas de cômodos”. O novo mercado habitacional instaurado pelas transformações nas condições de produção e circulação seleciona agora os segmentos sociais que têm acesso a este novo produto, pois exige não apenas um rendimento maior, mas, sobretudo, estável. Assim sendo, somente os trabalhadores qualificados da indústria e do comércio e parcelas dos funcionários públicos constituem os inquilinos destes senhorios. Os outros continuarão nos “cortiços” e “cômodos” que restaram e nos “barracões-de-zinco” autoconstruídos nos morros e nos longínquos loteamentos suburbanos, com das madeiras usadas nas obras de embelezamento da cidade e com as folhas-de-flandres encontradas nos lixos das grandes lojas de importação. Aqueles que podem, encomendam a pequenos empreiteiros a construção de suas casas na recém-aberta “zona sul”. Este é o cenário da moradia da cidade até a Segunda Guerra Mundial.

A incorporação imobiliária é inventada na conjuntura criada nos anos 40, em função da emergência de uma nova fração de capital na cidade, do surgimento do crédito hipotecário e de uma nova classe média. Com efeito, o rápido crescimento econômico, especialmente dos anos 48/55, gera a acumulação de um capital-dinheiro nas mãos de um variado segmento social que, na falta de um sistema financeiro, encontra na construção uma forma de manter e ampliar sua riqueza. A política populista de Vargas, congelando os aluguéis, o que leva a uma desvalorização do pequeno capital imobiliário, e criando uma política de financiamento à construção, acaba por incentivar a transformação destas poupanças em capital incorporador.

Mas, a marginalização da produção pequeno-burguesa dar-se-à, efetivamente, com a invenção de um novo produto. Trata-se da invenção do “copacabana-apartamento” que, correspondendo à aspiração de modernidade das camadas médias recém-surgidas, cria a diferenciação social necessária ao sobrelucro de localização. Os antigos promotores das “vilas”, pelo tamanho do capital que mobilizam, estão excluídos desta forma de produção. Assistimos a intenso processo construtivo de “arranha-céus”, marcado, no entanto, por ciclos de instabilidade.

A ausência de instituições financeiras que permitissem a captação sistemática de poupanças para o financiamento imobiliário e desvio de recursos das instituições de previdência social e da Caixa Econômica para a sustentação do programa de industrialização impede a consolidação do capital de incorporação. Os empresários imobiliários, suas “personas”, travam durante os anos 50 uma luta junto ao Estado para a criação de uma política habitacional que carresse para o setor os recursos financeiros necessários à manutenção da expansão da construção. A crise da incorporação dos anos 60 se estabelece quando junta-se à instabilidade do crédito a elevação dos preços dos terrenos na “área nobre”, onde se concentram as construções.

A partir da segunda metade dos anos 60, tem início um longo período de consolidação e expansão da incorporação imobiliária, também marcado por ciclos de booms e crises. Por um lado, a montagem do SFH como um sistema capaz de captar as poupanças geradas pelo “milagre econômico” sub-remunerando-as (FGTS e Cadernetas) e de colocá-las à disposição do capital de incorporação, além das reformas institucionais que estabilizam a figura do incorporador, consolidam este sistema produtivo. Por outro lado, o crescimento do setor terá como pressuposto a introdução de novos patamares de diferenciação social na cidade. À era da modernidade de “copacabana-apartamento” segue-se a invenção de “Ipanema” como espaço da diferenciação social correspondente a uma nova classe média internacionalizada no seu estilo de vida. Posteriormente, a elevação dos preços da terra na “área nobre” e a conseqüente diminuição do sobrelucro de localização conduzem a uma nova alteração no mapa social da cidade com a invenção do novo produto “Barra da Tijuca-Condomínio Fechado”. O capital de incorporação oferece agora a anticidade, a negação da modernidade.

Este movimento é fruto de um padrão oligopolizado de incorporação, caracterizado por uma relação entre grandes empresas imobiliárias, grandes proprietários de terra e o Estado. Algumas evidências: o valor lançado na Barra da Tijuca se eleva de 7,9% a 50% do total lançado na cidade, entre 1980 e 1989, o que expressa uma enorme concentração espacial do capital de incorporação; neste mesmo período, as grandes empresas de incorporação foram responsáveis por 68% da área lançada nesta parte da cidade.

A autonomização de uma fração do capital de incorporação leva a uma estratégia de acumulação fundada no aumento do valor unitário realizado em cada empreendimento. Evidentemente, o mercado reduz-se àqueles segmentos sociais que podem pagar a renda de monopólio resultante. O restante do setor passa a produzir por “preço de custo”, ou seja abrindo mão integral ou parcialmente de eventuais sobrelucros de incorporação.

O nosso percurso revela, portanto, que o movimento de penetração do capital na produção imobiliária é contraditório, contendo avanços e recuos. A sua completa submissão à dinâmica da acumulação do capital implica uma redução da sua importância quantitativa no conjunto da construção. A restrição ao amplo acesso ao mercado habitacional não é ocasionada pela quantidade reduzida de unidades lançadas, mas pelo preço regulador do mercado. Verificamos, com efeito, que nos boom construtivos, portanto nos momentos de expansão da oferta, ocorre um movimento de elitização do mercado: aumento da área dos apartamentos, concentração das unidades lançadas nas “áreas nobres” da cidade e, conseqüentemente, elevação dos preços médios. A desconcentração espacial ocorre em determinandas conjunturas, como transbordamento da produção elitizada, constituindo novas fronteiras do espaço econômico no qual o capital de incorporação circula. Tais conjunturas são marcadas pelas condições que regulam os dois pressupostos da incorporação: expansão do crédito imobiliário e preço da terra. Com efeito, em razão do esgotamento da produção da “área nobre”, primeiro momento da expansão da incorporação na primeira metade dos anos 70, na medida em que ocorre uma forte elevação do preço da terra, verifica-se um movimento da produção em direção aos bairros limítrofes da zona norte e suburbana. No entanto a recuperação passageira da capacidade de empréstimo do SFH no 79/82 viabilizou este movimento. Tão logo escasseia o crédito imobiliário, o novo boom de 86/87, agora sob um novo padrão de financiamento,

isto é através de recursos próprios, vê a produção retomada sob a conjuntura do Plano Cruzado com alta dos preços, aumento da área média das unidades e forte concentração espacial.

Não tivemos a oportunidade de realizar uma análise tão fina para o período 40/50, mas os dados e as referências então reunidas indicam a existência de um movimento parecido. Isto é: a enorme instabilidade da incorporação imobiliária, em razão das alterações no financiamento e nas condições urbanas que regulam os lucros de incorporação.

A produção do imobiliário urbano tem como características fundamentais o lento processo de transformação das relações sociais segundo as quais o conjunto da construção residencial se realiza na cidade e a instabilidade do movimento de expansão da forma capitalista.

A explicação da instabilidade da concentração residencial no Brasil tem sido feita, fundamentalmente, em torno de três eixos. O primeiro atribui um caráter especulativo da atividade em decorrência da instabilidade da política financeira. Ou seja, a dinâmica do imobiliário seria fruto das consequências do padrão de acumulação aqui prevelecente que, por um lado, articula interesse público e interesses privados e, por outro lado, gera um permanente "capital sobrando" que flui e reflui da construção habitacional em função das alternativas de investimento em ativos financeiros e reais. A política econômica, oscilando entre fases expansionistas e recessivas, imprime a dinâmica deste movimento. Outra interpretação explica a instabilidade, o caráter especulativo e o atraso do setor imobiliário por razões inerentes ao capitalismo brasileiro. Porém os resultados a que chegamos e as referências a estudos sobre outras sociedades é de que a instabilidade é consequência inevitável dos limites à expansão das relações capitalistas no setor habitacional. A consulta à literatura estrangeira indica, com efeito, que em sociedade e cidades vivendo outras temporalidades a expansão das relações capitalistas na produção imobiliária é reduzida e instável. Por exemplo, da longa pesquisa realizada por Topalov (Topalov, 1987) e os estudos de Jamarillo (1985) sobre Bogotá e Medellín e Pradilla Cobos (1987) e sobre o México apresentam conclusões semelhantes à nossa: **a habitação é uma mercadoria impossível**. No coração desta inviabilidade encontramos as contradições próprias da reprodução do capital neste setor.

O capital de incorporação expressa a forma específica pelo qual as relações capitalistas de produção se implantam no setor construtivo. Diante do controle apenas parcial das condições de sua reprodução, o capital se apropria de um bem escasso socialmente para revendê-lo mais caro. Por isso o seu movimento de valorização é determinado pela sua dupla face de capital mercantil e de propriedade fundiária. A sua ação, porque fundada nesta lógica, reproduz e amplifica a escassez social da terra "construtível", na medida em que se alimenta das diferenças materiais e simbólicas do espaço urbano como fonte da sua rentabilidade. A emergência do padrão oligopolizado de incorporação, aumentando este poder de apropriação, evidencia de forma particular o caráter contraditório e limitado historicamente do capital enquanto relação social.

Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, R. S. Alternativa da Promoção Imobiliária em Grandes Centros Urbanos: o exemplo do Rio de Janeiro. In: VALLADARES, L. P. *Repensando a Habitação no Brasil*, Série Debates Urbanos nº 3, ZAHAR, Rio de Janeiro, 1983.
- ASCHER, F. e LUCAS, C. L' Industrie du Batiment: des forces productives à libérer, *Economie et politique*, nº 236, março de 1974.
- ASCHER, F e LACOSTE, J. *Les Producteurs du Cadre Batit: les obstacles au developpement de la grande production industrielle dans le secteur di B.T.P*, Université de Grenoble, 1992.
- AZEVEDO, S. A Política Habitacional para as Classes de Baixa Renda, Dissertação de Mestrado apresentada ao IUPERJ, Rio de Janeiro, 1975.
- _____. Política e Habitação Popular: dilemas, desafios e perspectivas. In: DINIZ, E. *Políticas Públicas para Área Urbana*, ZAHAR, Rio de Janeiro, 1992.
- BOLAFI, G. A Casa das Ilusões Perdidas: aspectos sócio-econômicos do Plano Nacional da Habitação. *Cadernos CEBRAP*. 17,1971. i.
- BONDUKI, R. e BONDUKI, N. Periferia da Grande São Paulo. Reprodução do Espaço como Expediente de Reprodução da Força de Trabalho. In: *A Produção Capitalista da Casa e da Cidade no Brasil Industrial*, op. cit.
- BRUN, P.J.V. *Arquitetura, Industrialização e Desenvolvimento*, Editora Perspectiva, São Paulo, 1975.
- CUNHA, P. V. e SMOLKA, M. Notas Críticas sobre a Relação entre Rendas Fundiárias e Uso do Solo, *Estudos Cebrap*, Vozes, Petrópolis, 1980.
- FERREIRA, C.E. *Construção Habitacional e Criação de Empregos*, Fundação Getúlio Vargas, 1976.
- FERRO, S. *O Canteiro e Desenho*, Projeto/IAB/SP, São Paulo, s/d.
- HARVEY, D. *Urbanismo y Desigualdad Social*, Siglo XXI, Madrid, 1977.
- JARAMILLO, S. Las Formas de Producción de Vivenda en Medelin, 1930/1980, *Dessarollo y Sociedad*, nº 17/18, set. 1985/set 1986.
- KANDIR, A. A Instabilidade do Mercado Habitacional. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, São Paulo, 1983.
- LESSA, C. e DAIN, S. Capitalismo Associado: algumas referências sobre o tema Estado e Desenvolvimento. In: *Desenvolvimento Capitalista no Brasil*, São Paulo, 1983.
- LEFÉVRE, R.B. Notas Sobre o Papel dos Preços de Terrenos em Negócios Imobiliários de Apartamentos e Escritórios na Cidade de São Paulo. In: MARICATO, E. (Org.) *A Produção Capitalista da Casa e da Cidade no Brasil Industrial*, Alfa-Ômega, São Paulo, 1982.

- MALTA CAMPOS FILHO, Instrumentos de Política Urbana frente à Questão Habitacional, Seminário de Trabalho sobre Política Habitacional na Grande Metrópole, SEHAB, FUNDAP, 1985.
- _____. Base para a Análise de Políticas Urbanas - os interesses em jogo, *Análise e Conjuntura*, vol. 1, nº 2, 1986.
- MARICATO, E. Autoconstrução, A Arquitetura Possível. In: MARICATO, E. *A Produção Capitalista da Casa e da Cidade no Brasil Industrial*, op. cit.
- MOISÉS, J. A. Classes Populares e Protesto Urbano, Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Ciências Sociais, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, São Paulo, 1978.
- PRADILLA, E. C. *Ensayos sobre o Problema de la Vivienda en América Latina*, E. Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1982.
- RIBEIRO, L.C.Q. Notas sobre a Renda da Terra Urbana, *CHÃO*, nº 5, março/abril/maio, 1979.
- _____. Espaço Urbano, Mercado de Terras e Produção da Habitação. In: MACHADO DA SILVA (org.). *Solo Urbano: Tópicos sobre o uso da terra*, ZAHAR, Rio de Janeiro, 1982.
- _____. Da Propriedade da Terra ao Capital de Incorporação: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Tese de Doutorado submetida à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - USP, São Paulo, 1991.
- TOPALOV, C. *Capital et Propriété Foncière. Introduction a l'Étude des Politiques Foncières Urbaines*, Centre de Sociologie Urbaines, Paris, 1973.
- _____. *Les Promoteurs Immobiliers. Contribution a l'Analyse de la Production Capitaliste du Logement en France*, Mouton, Paris -La Haye, 1974.
- _____. *Le Logement en France: histoire d'une marchandise impossible*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris 1987.
- VALLADARES, L. *Opération de Relogement et Response Social: le cas des residents des favelas a Rio de Janeiro*, These pour le Doctorat de Troisième Cycle en Sociologie, Toulouse, 1974.
- VARGAS, N. Organização do Trabalho e Capital: estudo da construção habitacional, Dissertação de Mestrado apresentada à Coordenação de Programas de Engenharia, UFRJ, Rio de Janeiro, 1979.
- WERNECK, D.F.F. *Emprego e Salários na Indústria de Construção*, IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1978.

SOBRE AS ORIGENS DA FAVELA

Mauricio de A. Abreu

Lilian F. Vaz

Uma das características marcantes da produção sobre a temática urbana brasileira nos últimos dez anos tem sido a atenção crescente que vem sendo dedicada pelos pesquisadores à história urbana. No que diz respeito à cidade do Rio de Janeiro, esta afirmação é quase um truísmo, tamanha tem sido a produção originária tanto dos meios acadêmicos (teses, livros, artigos), quanto de outras origens (livros de arte e publicações sobre os mais diversos temas).

Embora o tema “Rio Antigo” tenha estado na “ordem do dia” já há algum tempo, é forçoso notar que algumas lacunas significativas relacionadas ao processo de evolução urbana da cidade continuam abertas. Uma delas diz respeito ao aparecimento e difusão pelo espaço da cidade de uma forma de morar hoje presente em todo país e cuja denominação passou a integrar até mesmo o vocabulário acadêmico internacional: a favela.

Com efeito, embora a favela, segundo alguns registros mais citados, esteja prestes a comemorar cem anos de presença no cenário carioca, ainda sabemos muito pouco sobre ela. Dentre os trabalhos de peso que vêm sendo realizados há algum tempo sobre a favela, muitos têm fornecido aporte significativo para o entendimento de sua inserção multifacetada no contexto urbano (Santos, 1984; Valladares, 1978; Parisse, 1969; Valla, 1986 e Perlman, 1977).

É importante notar, entretanto, que esse trabalho já parte de uma realidade dada, pouco nos esclarecendo acerca do surgimento, significados e expansão desta forma de moradia. Essa omissão é compreensível. Apesar de sua longa permanência na cidade, até 1984 a favela não é reconhecida **de jure**, ainda que exista **de facto**. Consequentemente ela está ausente de mapas, relatórios e documentos oficiais (exceção feita ao plano Agache), que insistem em negar sua existência, talvez na esperança de que ela desapareça por obra e arte do acaso. Não foi por acaso, entretanto, que nas favelas os candidatos de extrema esquerda tiveram expressiva votação nas eleições de 1946, fato que, finalmente, levou os poderes públicos a reconhecerem a sua existência, promovendo o Censo das Favelas do Distrito Federal de 1984. De lá pra cá, muitos outros levantamentos foram realizados, mas permanece, ainda, a lacuna citada anteriormente: qual a história da favela antes desta data?

É nesse sentido que dirigimos nossa indagação apesar de sabermos que as respostas são difíceis. Com efeito, a omissão da documentação oficial (que, na realidade, tem sido a fonte principal das análises realizadas sobre as diversas crises habitacionais do Rio de Janeiro, independente da época tratada) faz com que tenhamos que buscar outras fontes. Estas outras fontes estão, no entanto, dispersas em artigos de jornais e revistas, em pareceres de processos arquivados, etc. e revelam um complexo processo social. São tensões, lutas, vitórias e derrotas que estão registradas, mas que não foram ainda resgatadas. É nosso objetivo iniciar este resgate. Na presente comunicação apresentaremos um primeira contribuição neste sentido.

1. Por que estudar a favela

O aparecimento da favela está intimamente ligado a todo um conjunto de transformações desencadeadas pela transição da economia brasileira de uma fase tipicamente mercantil-exportadora para uma fase capitalista-industrial (final do século XIX - início do século XX). Este período refletiu-se com grande impacto na organização do espaço urbano carioca. Trata-se do momento em que a economia cafeeira fluminense entra em crise, no bojo do esgotamento tanto do escravismo que a sustentava, como de seus antigos solos férteis, reorientando toda uma estrutura já consolidada de comportamento do capital mercantil; do momento em que a cidade passa a ter um crescimento demográfico extremamente rápido (fruto das migrações internas e estrangeiras) que agravava sobremaneira a questão habitacional; do momento em que ocorre uma penetração maciça de capitais (abundantes no mercado internacional) na cidade, que são preferencialmente investidos em transportes e infra-estrutura; do momento em que a difusão de novas tecnologias (máquinas, motores, fontes de energia) revoluciona a economia urbana; do momento em que as epidemias constantes que assolam a cidade colocam a questão higiênica no centro do debate acadêmico e político; do momento em que os modelos burgueses de organização do espaço urbano, já consolidados nos países centrais, passam a ser difundidos para os países periféricos; do momento, enfim, em que toda uma nova ordem social, econômica e ideológica passa a se firmar solidamente no país e na cidade.

Período rico em tensões e contradições, não é de ser estranhar que ele venha sendo objeto de atenção de diversos pesquisadores. Abreu (1987a), por exemplo, fornece-nos um quadro geral da cidade nesse momento, analisando com maior profundidade, em outros trabalhos, a emergência da questão habitacional (Abreu, 1986) e seu reatamento no processo de formação de subúrbios cariocas (1987b). Carvalho (1986), Vaz (1985, 1986) e Albemaz (1985) por sua vez, aprofundam a temática habitacional, enquanto Ribeiro (1985), centra atenção no processo de formação de um mercado de terras, indicando suas materializações. Estas, por sua vez, foram objeto de investigação específica por parte de Pechman e Ribeiro (1986) e de Cardoso (1986). O deslocamento do capital mercantil para as atividades manufatureiras também vem sendo estudado, ressaltando-se aqui os trabalhos de Monteiro (1985), von der Weid e Bastos (1986) e Oliveira (1991). Quanto aos transportes, fator básico da expansão e da acumulação urbana, foi analisado a partir da luta pela obtenção de direitos de monopólio no setor por Silva (1979) e, mais recentemente, por Vaz e Cardoso (1989). Finalmente, todo o processo de modernização urbana do final do século XIX, que acabaria redundando na Reforma Passos, foi estudado ressaltando-se aqui os trabalhos de Benchimol (1982), de Rocha (1986) e de Lamarão (1984) e, mais recentemente - na perspectiva do movimento operário -, de Barbosa (1990).

Com tanta produção realizada sobre esse período, é de se estranhar que nenhum desses trabalhos tenham dado atenção significativa ao aparecimento e à difusão da favela, fato que, por si só, justificaria o nosso interesse pelo tema. Entretanto não é por esse caminho que desejamos dirigir nossa argumentação. Afinal poderia se dizer que muitos desses trabalhos, ao enfocar a questão habitacional em marcos teóricos mais amplos, acabam por tratar também a favela. O que importaria seria o entendimento do processo social mais amplo,

sua múltiplas determinações e não as formas através das quais esse processo se materializaria no espaço.

Não negamos a importância das análises que se situam num quadro de referências mais geral, que trabalham a escala do geral (movimento do modo de produção) e do particular (do seu rebatimento numa formação social específica, no caso, o Brasil). Queremos apenas argumentar que esse dois níveis de análise só se completam - quando falamos de estudos urbanos - se a eles for acoplado o movimento que se dá na escala do singular, do local. Com efeito, é a partir da dialética que se estabelece entre essas três escalas de análise que a compreensão mais profunda do fenômeno pode ser alcançada.

Em outras palavras, se as análises que trabalham as escalas do geral e do particular fornecem elementos balizadores importantes para a circunscrição teórica e conceitual do singular, é o movimento desta última escala que enriquece e sustenta (ou não) o arcabouço teórico e conceitual. Ademais, é nessa escala que se encontra o detalhe, a filigrana, a conjuntura, o registro, enfim, de todo um processo social que só ganha concretude e substância quando a ele é incorporada a vivência, o cotidiano, as lutas, as vitórias e derrotas daqueles que nele estiveram envolvidos.

Muitas dessas vivências perderam-se no tempo ou não foram registradas, empobrecendo as análises que hoje fazemos do passado. Outras, entretanto, ainda existem e merecem ser resgatadas. É com esse objetivo que nos debruçamos, mais uma vez, sobre o período que vimos analisando, tentando enquadrar de forma mais abrangente a chamada "questão habitacional". Nesta comunicação, apenas iniciaremos esta caminhada, que será retomada com maior profundidade em trabalhos futuros.

2. A crise da moradia no final do século XIX

Por volta da última década do século XIX a crise da moradia no Rio de Janeiro se agrava: com o grande número de migrantes pobres nacionais e estrangeiros a população havia praticamente dobrado entre 1870 e 1890, passando de 235.381 a 518.292 habitantes, sem que a produção de novas moradias acompanhasse este ritmo. As densidades prediais e domiciliárias são indicadores deste descompasso e do adensamento do parque imobiliário existente.

	1838	1870	1872	1890	1906
População	137.078	235.381	266.831	518.292	805.335
Prédios	17.056	27.679	30.918	48.576	84.375
Domicílios	17.356	41.200	44.211	71.807	83.686
Pop/prédio	8.04	8.50	8.63	10.66	9.544
Pop/domicílio	7.90	5.71	6.04	7.21	9.623

Fonte: Recenseamento realizado em 20 de setembro de 1906.

O acirramento da crise é sentido no tempo e no espaço. O grande contingente populacional que aflua à cidade concentrava-se junto ao centro, onde se localizavam as possibilidades de trabalho. Considerando-se as freguesias antigas do centro e seu entorno imediato, temos que, entre 1872 e 1890, o conjunto da sua população se multiplica por dois, enquanto o número de domicílios não apresenta incremento correspondente, mas, pelo contrário, se reduz devido ao fato de novas atividades dos setores secundário e terciário ocuparem espaços antes usados como habitação.

Se os dados quantitativos oferecem apenas uma referência, as descrições de época complementam este quadro com cores fortes, insistindo em casas superlotadas, compartimentos mínimos, aluguéis exorbitantes, locatários amontoados; enfim, péssimas condições de moradia. É a imagem por excelência da crise: a das habitações coletivas populares.

É na segunda metade do século XIX que se multiplicam as habitações coletivas: inicialmente as estalagens e cortiços e, no período republicano, as casas de cômodos e avenidas. As habitações coletivas, genericamente chamadas de cortiços, foram uma forma possível de alojamento para a população pobre que chegava à cidade. Com o agravamento da crise sanitária estas moradias foram colocadas no foco da política habitacional e sanitária e na mira do discurso e da ação higienista. A crise da moradia tornou-se uma questão de higiene. A erradicação dos cortiços tornou-se uma premissa para a provisão de habitações higiênicas para os "desfavorecidos da fortuna". Com a divulgação do discurso higienista, que confundia habitação coletiva com habitação insalubre, com a publicidade dada às medidas higiênicas, com a dimensão espetacular da demolição da maior habitação coletiva então existente - o Cabeça de Porco -, o cortiço foi o único padrão de moradia popular considerado, e a noção de que os pobres do Rio antigo moravam em cortiços foi aceita sem contestação.

Apesar disso, os dados estatísticos indicam que, embora cerca de 3/4 partes da população fosse considerada pobre (relatórios policiais diziam que a população carioca era composta por abastados, pobres e mendigos), apenas uma parte desta camada popular habitava os cortiços. Com efeito, apesar da pouca confiabilidade dos dados disponíveis, há entre eles uma certa coerência, pois todos apontam para uma pequena mas crescente parcela dos cariocas que habitava nesta categoria: 9,65% da população em 1869; 11,72% em 1888 (estatísticas higienistas); cerca de 17% em 1890 (estimativa da construção civil); cerca de 20% em 1891 (estimativa higienista); aproximadamente 25% em 1890 (Cálculos de estudos posteriores) (Vaz, 1985).

Coloca-se então a questão: se as informações oficiais estimam em uma décima parte da população os moradores de cortiços e se até as mais alarmistas estimativas só localizaram cerca de uma quarta parte da população nestas habitações, onde moraria o restante? Onde se alojavam os pobres do Rio antigo?

Se os dados oficiais nos conduzem a respostas duvidosas e conflitantes, há uma série de indícios que apontam para várias outras direções. Efetivamente, acreditamos que num período de grandes transformações de toda ordem, de convívio do velho com o novo, em que a busca de meios de sobrevivência impunha toda sorte de soluções possíveis, inclusive de alojamento, as alternativas desenvolvidas seriam várias.

O rastreamento de diferentes indícios em variadas fontes leva a uma multiplicidade de formas de alojamento que devem ser consideradas. Inicialmente é preciso ressaltar que, já na última década do século, sob a rubrica habitações coletivas incluíam-se as moradias ditas insalubres (cortiços, estalagens, casa de cômodos), mas também suas formas higienizadas (avenidas, vilas higiênicas, vilas operárias). É no entanto sobre as formas não modernizadas, não reconhecidas, não contabilizadas e não controladas que concentramos nossa atenção. Desbruçamo-nos sobre notícias e classificados de jornais, posturas municipais, textos de viajantes, teses e relatórios que trazem referências a dormitórios e albergues, quartos de alugar, porões e sótãos, chalés e casebres (ibidem).

Dormitórios para trabalhadores

A proximidade entre o local de trabalho e o de moradia preocupava empregados e patrões. A solução clássica adotada pelo patronato foi a vila operária. Antes porém da difusão do modelo europeu de grupos de casas construídas dentro das regras da higiene e da disciplina, outras modalidades de alojamento promovidas pelos empregadores surgiram na cidade. Estas podiam ser grupos de quartos ou casinhas como estalagens, ou grandes casas coletivas, ou ainda barracões.

A prática de ceder locais de dormida para os trabalhadores era ainda bastante comum até o início do século, pois a divisão e a especialização dos espaços era um processo ainda em curso. A tradicional unidade trabalho/moradia ainda não havia sido totalmente rompida pela modernização. Assim, pode-se dizer que grande parte dos trabalhadores habitava em seus locais de trabalho. Isto se confirma até pelo sentido do termo “habitação”: sob esta rubrica, os levantamentos incluíam todas as modalidades de construções, desde as especificamente residenciais até as comerciais de todos os tipos, as institucionais e as industriais. Para o “Cadastro de Habitações do Distrito Federal” de 1895, havia domicílios em todas as edificações da cidade, morava-se junto de todas as atividades produtivas.

Quartos de alugar

As práticas sociais emergentes em certos momentos históricos podem ser consequência de circunstâncias econômicas específicas. Uma das práticas mais comuns em momentos de crise de habitação é o aluguel de quartos em residências particulares. Não se trata de uma produção para aluguel, mas de cessão de espaços disponíveis. Os anúncios de quartos de aluguel ofereciam “serventia d’água e de quintal”, eles podiam ser mobiliados ou não, compensação ou não. A prática generalizada da sublocação de quartos fazia com que alguns proprietários fossem tomados por corticeiros e instados a pagamento do imposto devido à habitação coletiva. Os quartos de alugar eram fato comum na vida carioca da época, abrigando pessoas de diferentes faixas de renda inclusive dos estratos médios, como nas “casas de pensão”.

Hospedarias

Os espaços alugados e o número de locatários definiam modalidades diferentes de moradias. Um mesmo sobrado podia ser em momentos diferentes uma “casa de família”, uma “casa de

pensão”, uma “casa de cômodos” ou uma hospedaria. Nestas moradias não permanentes alugavam-se camas, vagas ou esteiras por noite. Há descrições de “casas de dormida” como a hospedaria “da Corda”, que usava uma corda em substituição a travesseiros; de albergues e de hospedarias baratas ou “zungas”.

Sótãos

Assim como os “quartos de alugar”, outros espaços no interior de casas particulares foram utilizados para moradia. Um tipo que se tornou comum foi o sótão, aposento criado pelo aproveitamento do vão do telhado. Enquanto o aluguel de quartos resguardava proprietários e locatários da interferência de qualquer órgão controlador, porque se inseria na órbita do privado, com os sótãos ocorria o inverso. Eram visíveis da rua, eram anunciados como habitações e tidos legalmente como imóveis independentes, pagando imposto predial. Várias posturas municipais proibiram a moradia nos sótãos.

Porões

Os compartimentos situados ao rés do chão eram tradicionalmente utilizados para depósitos e dormitórios da criadagem. Quando surgiram as casa assobradadas, devido às imposições higiênicas que recomendavam elevar os compartimentos habitáveis do solo, criaram-se mais espaços vazios, úmidos e com pé direito baixo. Com a difusão da cessão destes espaços para a moradia, a municipalidade proibiu a residência nos “porões e lojas” em 1892.

Jiraus, arcos, ruínas

Há registros de subdivisão e aproveitamento de todas as dimensões das edificações, inclusive a altura. Neste caso, dividia-se o pé direito em dois, ou construíam-se jiraus para moradia, liberando o térreo para área de trabalho. Como exemplo de aproveitamento de estruturas físicas destinadas originalmente para outros fins, um dos mais pitorescos é, sem dúvida, a utilização dos arcos do aqueduto da Carioca. Há ainda notícias de aproveitamento de ruínas, vãos e cavernas nos morros.

Chalés

Com este nome designava-se uma construção ligeira com telhado de duas águas e caimentos laterais. Surgidos nos anos 70, difundiram-se rapidamente; na virada do século, a grande quantidade de pequenos chalés de madeira causava indignação: Olavo Bilac reclamava dos “enfadonhos e revoltantes chalés”. Foram proibidos em 1900.

Casebres

Durante a crise, talvez a última alternativa para os despossuídos fosse a construção de casebres em locais onde o acesso à terra pudesse realizar sem muitas despesas: fora da cidade ou nos seus vazios, os morros. Este fato já havia sido observado em 1865: “[...] há uma parte de nossa população pobre, que, fugindo do centro da cidade (velha) onde as casas são mais caras, vai habitar os arrabaldes ou mesmo as montanhas situadas no coração da cidade” (Costa).

E em 1881, neste relatório sobre o estado dos cortiços, da Secretaria de Polícia da Corte referindo-se ao morro do Trapicheiro na Tijuca: [...] no morro existem 5 casebres contíguos e 8 mais acima, onde mal penetra ar e luz através de uma abertura estreita e baixa que lhes servem de entrada. Devem ser arrasados” (AGCRJ 43:1-26).

A presença de casebres em morros levanta a hipótese de se tratar de formas embrionárias de favela. Apesar de não se tratar ainda de favelas, o que inclui a conotação de adensamento e ilegalidade, pobreza, insalubridade e desordem, há certamente uma estreita relação entre os primeiros casebres esparsos e os agrupamentos que logo se tornariam marcantes na cidade.

3. O acirramento da crise: a Reforma Urbana

É sobre este cenário de extremo deficit habitacional que se executa, no período 1903-1906, a reforma urbana. O que foi, o que determinou e o que simbolizou essa maciça intervenção do Estado sobre a forma urbana carioca já são elementos por demais conhecidos e não precisam ser repetidos aqui. Neste trabalho, o que nos interessa é demonstrar que a reforma urbana teve um impacto muito maior sobre a crise habitacional carioca do que aquele ligado apenas às demolições. Com efeito, se as picaretas vieram agravar ainda mais a oferta de imóveis na área central da cidade, outras dimensões da reforma tiveram efeitos ainda mais amplos e merecem aqui ser destacadas.

Em primeiro lugar, a reforma teve um importante papel de atração de mão-de-obra, fato já ressaltado por Backheuser em 1906 e que ainda hoje não foi bem analisado. Em segundo, a imposição de novas e rigorosas normas urbanísticas, que passaram a regulamentar a construção não apenas na área central, mas em todo o Distrito Federal teve um efeito fundamental sobre o agravamento da crise habitacional, pois dificultou ainda mais a ocupação legalizada nos subúrbios cariocas.

Com efeito, até a Reforma Passos, o subúrbio era uma opção relativamente barata para quem podia arcar com os gastos de transporte. A construção aí era livre, embora já no início de 1902 a Diretoria Geral de Obras e Viação da Prefeitura sugerisse a necessidade de um maior controle:

Devo lembrar a conveniência de se modificar as posturas sobre construções ora em vigor na zona suburbana. O modo por que se fazem hoje as construções nessa zona, onde apenas é exigido o termo de aruação pelos alinhamentos existentes, pode dificultar mais tarde o seu desenvolvimento, quando a cidade aumentar a sua área e não puderem ser sanados os defeitos de hoje (AGCRJ 38:2-5).

Sem grandes empecilhos por parte do governo municipal, o subúrbio se adensava por meio de dois processos construtivos: a edificação de residências por terceiros e a autoconstrução. Casas prontas e em processo de construção conviviam lado a lado: “Aqui neste distrito os proprietários são em geral pobres e entre eles há mais de 2.000 proletários que têm suas casinhas e barracões, e que lutam com dificuldade para pagar o imposto predial e água” (Jornal Progresso Suburbano, 20/9/1909).

A chegada de Pereira Passos à prefeitura modificou totalmente esse estado das coisas. Controlando o urbano em todos os seus níveis, o prefeito, além de atacar os cortiços das freguesias centrais, baixou o Decreto 39, de 10/2/1903, que não só regulava a construção, reconstrução, acréscimos e consertos de prédios, como exigia plantas e construtores legalmente habilitados, regulamentava fachadas e empenas, definia materiais de construção permitidos, estabelecia normas a respeito de alturas, recuos, encanamentos, áreas livres, enfim tudo. O resultado imediato de todos estes controles foi o fim da liberdade de construção no subúrbio, por cujo retorno a imprensa de bairro pugnou durante toda a República Velha. Eis um exemplo de 1909:

O problema da habitação é, nos subúrbios, uma terrível consequência que veio encarecer os aluguéis, valorizar os casebres e tornar impossível as habitações da pobreza [...] Todos os prédios, que hoje valorizam a enorme cidade dos subúrbios, foram construídos vagarosamente, quando não havia as exigências hoje em moda pela municipalidade. Se durante quatro anos a construção fosse livre - respeitando-se o arruamento e a higiene - o problema seria resolvido com satisfação. Atualmente, um pobre que quer construir um pardieiro vê-se sujeito a tantas exigências, tem de gastar tanto dinheiro em plantas, selos, engenheiros, vistos, desenhos e outras papeladas, que o dinheiro destinado aos materiais é todo gasto nesses inícios (Jornal O Subúrbio 19/6/1909).

O fim da liberdade de construção criou uma situação paradoxal, já que inviabilizava o subúrbio como local de moradia para grande número daqueles que eram despejados do centro ou que acorriam à cidade. E o subúrbio era o local ideologicamente destinado a eles. A este paradoxo a Reforma Passos anexou dois outros. E como num processo dialético, em que o novo já traz em si a sua própria negação, a forma urbana desejada por Passos revelou-se contraditória demais e desenvolveu o seu próprio contraponto, que aí já estava em germe.

Em primeiro lugar, ao permitir a grande descentralização da burguesia para os espaços que a ela estavam reservados e ao iniciar um processo de transferência de renda a favor desta mesma classe, Passos detonou um movimento de crescimento exponencial da demanda por serviços domésticos e pessoais. Entretanto, devido à falta de meios de transporte eficientes, essa demanda só poderia ser atendida se à força de trabalho fosse permitido residir em bairros não reservados a ela.

Segundo, ao remodelarem o sistema de circulação interna e externa da cidade, as obras realizadas pelo governo municipal e da União não só reduziram substancialmente os custos da circulação como também os da produção. O resultado foi um estímulo em cadeia dado a diversos setores da economia carioca, em especial à indústria que, internalizando os benefícios decorrentes de tais obras, pode capitalizar-se e expandir suas atividades. Esta expansão, por sua vez, gerou uma série de externalidades positivas ao comércio e aos serviços, resultando daí uma elevação geral do nível de emprego que, por sua vez, refletiu-se no aumento do fluxo migratório interno. A muitos destes migrantes, entretanto, o subúrbio estava formalmente fechado.

4. Negando o controle do espaço

Atraindo grande quantidade de força de trabalho e não oferecendo espaços para a sua reprodução, a Reforma Passos viabilizou então o desenvolvimento de sua própria negação, ou seja, a proliferação de um habitat que já vinha timidamente se desenvolvendo na cidade e que, por sua informalidade e falta de controle, simbolizava tudo o que se pretendeu erradicar da cidade. Este

habitat foi a favela. A favela já surgira na cidade na última década do século passado, quando os morros da Providência e de Santo Antônio, localizados na área central e nos fundos de guarnições militares e policiais, haviam sido ocupados por praças retornados de Canudos e sua famílias. Essa ocupação, pelo menos no que diz respeito ao morro de Santo Antônio, fora autorizada pela autoridade militar, que não tinha como resolver o problema da habitação de seus comandados. De moradias provisórias, esses morros logo foram se transformando em opção de residência permanente, passando a acolher também indivíduos que nada tinham a ver com as guarnições militares (AGCRJ 46-3-55 e 67-1-25).

O exemplo do morro de Santo Antônio é ilustrativo. Em 1897 já havia neste morro 41 barracões construídos por soldados do 7º Batalhão de Infantaria de Linha do Exército com autorização do Coronel Antonio Moreira César (AGCRJ 67-1-25). Quatro anos mais tarde, entretanto, estes barracões já formavam, segundo o Jornal do Comércio, um “bairro novíssimo”:

Muitos dos habitantes desta capital, senão a grande maioria deles, ignoravam, como nós ignorávamos, a existência de um bairro novíssimo construído sem licença nem ciência das autoridades municipais... e em terrenos do Estado, já contando com população muito apreciável. Fica o novo bairro extra-municipal nas fraldas do Morro de Santo Antonio... Do lado da rua Senador Dantas há 42 casinhas, do lado da rua Evaristo da Veiga 28, e do lado da rua do Lavradio 80, perfazendo um total de 150. Poucas destas casinhas têm mais de dois metros de altura. A sua população é de cerca de 632 habitantes, que com certeza não entraram no recenseamento feito em janeiro pela Repartição de Estatística. E nenhuma casa tem aparelhos de esgoto, o que logo se conhece pelo estado nauseabundo do novíssimo bairro (AGCRJ 32-4-55).

Em 1910 essas 150 “casinhas” já tinham se transformado, entretanto, em “1.314 barracões de madeira em péssimas condições com uma população de perto de 1000 habitantes, em sua maior parte indivíduos perniciosos à tranquilidade pública” (AGCRJ 46-3-55).

E a favela passava a ocupar outras áreas da cidade. Como feito, nesse mesmo ano, e em documento “reservado” enviado ao prefeito, o Diretor da Saúde Pública não só informava que “há uns trinta dias que abusivamente, sem formalidade alguma legal, se estão construindo no Morro dos Telégrafos, a poucos metros das Estações da Mangueira e de São Francisco Xavier, casebres que em nada injeam aos que nos morros da favela e de Santo Antonio se encontram” (AGCRJ 25-3-33). Como estranhava o fato de ter o agente local da prefeitura informado àquela diretoria que “havia recebido ordens vossas que não embaraçasse tais construções, pois as pessoas que nelas buscavam tal habitação vinham do Morro de Santo Antonio, cujo saneamento era indispensável” (Ibid) Vinham também da Quinta da Boa Vista, onde moravam em habitações demolidas por ordem do prefeito para a construção do parque (Ibid).

Ignoradas ou mesmo estimuladas pela autoridade pública no centro da cidade ou nos subúrbios mais próximos, as favelas não eram permitidas entretanto nos bairros recém-abertos à ocupação burguesa, como é o caso de Copacabana. E elas já estavam lá em 1907, conforme notícia o “O Copacabana” (16/6/1907), que discorda dos métodos que estavam sendo empregados para o seu combate:

Agora apicareta demolidora... tenta imigrar para estas plagas em declarada guerra de morte aos barracões de madeira, onde vivem os que não podem viver em palacetes de custosa cantaria... Miséria é digna de respeito. Copacabana, já pela sua topografia, já pelo seu clima tão ameno, está fadada a ser, em não demorado prazo, o bijou dos arrebaldes, mas não é isso motivo para se enxotar de seu seio a população e exterminar os seus tuguírios.

Na década de 1910 a favela prolifera com intensidade maior ainda, tornando incontável o processo de ocupação dos morros e de terrenos baixos e alagadiços não valorizados até então para a construção imobiliária. Ela ocupa outros morros da área central, como o morro de São Carlos (Jornal Gazeta Suburbana 31/7/1920), e penetra firmemente na zona sul, ocupando os morros de Vila Rica, por cima do Túnel Velho, em Copacabana (Jornal O Copacabana 21/7/1912); do Pasmado, em Botafogo e da Babilônia, no Leme (Revista da Semana 15/1/1916). Invade também uma série de localidades suburbanas algumas das quais localizadas a grande distância, como é o caso de Madureira:

Dona Clara é uma localidade suburbana cuja população é calculada em cerca de 14 mil almas... 2/3 das quais habitam prédios próprios mas dos quais não são donos... Estes prédios foram construídos da noite para o dia com madeiras e latas velhas, não excedendo a altura dos mesmos de mais de três metros (Jornal Gazeta Suburbana 14/2/1920).

A proliferação das favelas é acompanhada, na mesma década de 1910, pela sua repressão, pelo menos em alguns locais da cidade. Os métodos eram vários. Falando sobre o morro de Santo Antônio, assim se manifestava a "Revista da Semana" (3/6/1916):

A bem da higiene e do decoro as autoridades promoveram a desapropriação judicial dos moradores. [...] Mas o espetáculo de tanta miséria emperrou as engrenagens judiciárias. Era impossível deixar sem teto tantos infelizes. De repente, da noite de quinta-feira, 25 de maio, o fogo rompeu na acrópole de zinco e devorou-a. Quem ateou o incêndio? Até hoje não foi possível descobri-lo.

Entretanto, ressurgindo das próprias cinzas, a favela se mantinha e a mesma "Revista da Semana" (5/4/1919), empenhada na campanha em prol de transformar o Rio na "primeira cidade da América do Sul", sugeria ao prefeito Frontin: "Por que não transformará o Hércules da Prefeitura em um jardim de fadas esse vestibulo de Santa Teresa onde os toscos casebres de madeira ainda são sem conta?"

Se jamais vieram a se transformar nos jardins de fadas que queria a imprensa burguesa, os morros cariocas passaram a ser objeto de "limpezas" periódicas a partir da década de 1920. E cada morro despejado dava lugar a outra favela conforme já afirmava Backheuser em 1906 (falando dos cortiços) e era agora reconhecido também por Alfred Agache, urbanista francês contratado pela municipalidade na administração Prado Júnior (1926-1930) para elaborar um plano de "remodelação, extensão e embelezamento da cidade":

É inútil tratar de suprimir as favelas antes de ter edificado habitações adequadas para agasalhar os infelizes que as povoam e que, se fossem simplesmente expulsos, se instalariam alhures nas mesmas condições (Prefeitura do D.F. 1930).

A favela se expandia pelo espaço urbano, mas as referências e manifestações sobre ela se mantiveram esparsas e pontuais durante mais duas décadas. A favela marcava sua presença na cidade, mas apenas como a ponta de um iceberg cuja existência mal era admitida e que não deixava transparecer um fato urbano de abrangência e de proporções incalculadas.

Referências Bibliográficas

ABREU, Mauricio de Almeida (1986). Da habitação ao habitat: a questão da habitação popular no Rio de Janeiro e sua evolução. *Revista Rio de Janeiro*, 2: 47-58.

- _____. (1987a). *Evolução urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, IPLANRIO/J. ZAHAR Editor.
- _____. (1987b). A periferia de ontem: o processo de construção do espaço suburbano do Rio de Janeiro 1870-1930. *Espaço e Debates* 7 (21): 12-38.
- AGCRJ (Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro). Códices numerados.
- ALBERNAZ, M. Paula (1985). As Vilas: uma contribuição à história da arquitetura popular no Rio de Janeiro através do estudo do espaço urbano. PUR/UFRJ, Diss. Mestrado.
- ALBERNAZ, Sergio N. (1985). Dos trapiches ao porto: uma contribuição ao estudo da área portuária do Rio de Janeiro, PUR/UFRJ, Diss. de Mestrado.
- BACKEUSER, Everardo (1906). *Habitações Populares*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional.
- BARBOSA, Jorge Luiz (1990). Modernização Urbana e Movimento Operário. PPGG/UFRJ, Diss. Mestrado.
- BENCHIMOL (1982), Jaime L. Pereira Passos: um Haussmann tropical. PUR, UFRJ, Diss. Mestrado.
- CARDOSO, Elisabeth D. (1986). O capital imobiliário e a expansão da malha urbana do Rio de Janeiro: Copacabana e Grajaú. Programa de Pós-graduação em Geografia, URFJ, Dissertação de Mestrado.
- CARVALHO, Li de Aquino (1986). *Contribuição ao estudo das habitações populares do Rio de Janeiro 1886-1906*, Rio de Janeiro, Prefeitura do Rio de Janeiro, Sec. de Cultura.
- COSTA, A. Correia de S. (1865). *Qual a alimentação que usa a classe pobre do Rio de Janeiro e sua influência sobre a mesma classe*. Rio de Janeiro, typ. Perserverança.
- MONTEIRO, Ana Maria Ferreira da Costa (1985). Empreendedores e investidores em indústria têxtil no Rio 1878-1895. Curso de Mestrado em História, UFF, Diss. Mestrado.
- OLIVEIRA, Márcio de (1991). Bangu: de fábrica-fazenda e cidade-fábrica a mais uma fábrica da cidade. PPGG/UFRJ, Diss. Mestrado.
- PARISSE, Lucien (1969). *Favelas do Rio de Janeiro - evolução e sentido*. Rio de Janeiro, CENPHA.
- PECHMAN (1985), Robert e. RIBEIRO, L. C. Q. A Companhia de Saneamento do Rio de Janeiro - contribuição à história da formação do capital imobiliário. *Revista Rio de Janeiro*, 1: 105-113.
- PERLMAN (1977), Janice E. *O Mito da Marginalidade: favelas e políticas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- PREFEITURA DO DISTRITO FEDERAL. *Cidade do Rio de Janeiro: Remodelação, Extensão e Embelezamento, 1926-1930*. Paris, Foyer Brésilien.
- ROCHA, Oswaldo Porto (1986). *A era das demolições - cidade do Rio de Janeiro 1870-1920*. Rio de Janeiro, Prefeitura do Rio de Janeiro, Sec. Municipal de Cultura.
- SANTOS, Carlos Nelson F. dos (1984). Em trinta anos passou muita água sob as pontes urbanas...

Espaço e Debates, 4(11):28-40.

- SILVA, Maria Lais Pereira da (1979). O Estado e o Capital Privado na disputa pelo controle e administração dos transportes coletivos. A resposta dos usuários e a face da cidade. PUR/UFRJ, Diss. Mestrado.
- VALLA, Victor Vicent (1986). (ed.). *Educação e Favela: políticas para favelas do Rio de Janeiro 1945-1985*. Petrópolis, Vozes.
- VALLADARES, Licia do Prado (1978). *Passa-se uma casa. Análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Zahar.
- VAZ (1985), Lilian F. Contribuição ao estudo da produção e transformação do espaço da habitação popular. As habitações coletivas do Rio Antigo. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Dissertação de Mestrado.
- _____. (1986). Notas sobre o Cabeça de Porco. *Revista Rio de Janeiro*, 2:29-35.
- VAZ (1989), Lilian F. e CARDOSO Elisabeth D. A luta pelo espaço urbano - a questão da Copacabana. *Cadernos PUR/UFRJ*, 1:91-104.
- WEID (1986), Elisabeth von der e BASTOS, Ana Maria RODRIGUES. *Ofício da meada*. Rio de Janeiro, FCRB.

INVASÕES E INTERVENÇÕES NA DINÂMICA DA ESTRUTURAÇÃO URBANA EM SALVADOR*

Angela Maria Gordilho Souza**

No processo de estruturação das cidades capitalistas contemporâneas, os elementos estruturais e estruturantes do modo de produção têm se manifestado gradativamente mais hegemônicos forjando, através da sua lógica, um espaço prioritariamente racional, funcional e produtivo, portanto idealmente homogeneizante e em tensão permanente de destruição/construção. Entretanto este processo tendencial de homogeneização conflita com o conjunto das relações sociais criando, desta forma, a cada enfrentamento, formas estratégicas de comportamento dos agentes envolvidos que irão se refletir no espaço físico, dando origem a situações e fenômenos específicos.

Este estudo toma como objeto de análise particular um desses processos: as invasões em Salvador¹. Estas se iniciam, enquanto modalidade de habitação popular, desde meados da década de quarenta até os dias atuais, tendo gerado fortes conflitos e uma intervenção contínua do Estado, com expressivos significados na constituição do espaço urbano.

As superposições de funções históricas em Salvador, as conjunturas e particularidades do lugar têm levado a cidade a constituir-se um caso típico dessa fragmentação amalgamada que caracteriza, por excelência, o urbano. Existindo há quase cinco séculos, Salvador, na atualidade, é a quarta capital brasileira em população e um dos mais importantes centros econômicos do país. Conducente, portanto, a ampliar, cada vez mais, a modernização das relações capitalistas no espaço, parece conviver em limites virtuais de tolerância com relação às invasões. Considera-se para esta observação que a produção do espaço urbano habitacional através da ocupação informal, aleatória e não mercantil contrapõe-se à lógica dominante da produção capitalista do espaço. A formação do coletivo "invasor" surge como forma de garantir o acesso à terra, num espaço já amplamente privatizado e valorizado.

Assim, atualmente, mais do que uma questão exclusiva à habitação, as invasões expressam um conflito da urbanização; o acesso à terra e as suas implicações na estruturação do espaço urbano. O que está em jogo é a disputa pela terra enquanto mercadoria e a sua valorização advinda, não só da especulação imobiliária, mas, sobretudo, das transformações e do crescimento urbano, fruto do desenvolvimento de trabalho social, enfim, das relações sociais no espaço.

* Este artigo baseia-se em um trabalho anterior da mesma autora. Ver Gordilho SOUZA, Angela Maria. *Invasões e Intervenções: Uma Política de Atribuição Espacial em Salvador, 1946-1989*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, 1990.

** Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR-UFRJ; arquiteta; pesquisadora do CNPq, no Mestrado em Arquitetura da UFBA.

¹ Essas áreas, na sua maioria extremamente precárias, se formaram ou cresceram por ocupação espontânea, direta e, sobretudo, de forma coletiva, à revelia do proprietário fundiário, portanto sem consentimento, intermediações ou comercialização do título de uso do solo. Distingue-se por esta via das áreas faveladas em geral, que se originaram de formas consensuais de ocupação, como os arrendamentos, cessões, loteamentos e outros tipos de parcelamento, nos quais o solo constituía mercadoria no momento da ocupação.

Este estudo, ao analisar o significado das invasões na espacialidade de Salvador, procura também ilustrar como tem sido “resolvido” este impasse, tão atual nas cidades brasileiras, criado, historicamente, entre a crescente valorização do solo urbano e o acesso social à terra, por processos não capitalistas, constituídos a partir da necessidade de moradia para uma demanda absolutamente não solvável para o capital. Portanto a análise procedida aborda a questão enfatizando não apenas as suas causas, mas, sobretudo, os efeitos na configuração do espaço de Salvador e as transformações da sua manifestação, ao interagir com os demais agentes da estruturação urbana.

1. Breve reconstrução do processo histórico

Primeiro centro urbano do Brasil, a Cidade do Salvador foi fundada em 1549, em um sítio escarpado e constituído de sucessivas cumeadas e vales, apropriado, portanto, às funções para as quais fora inicialmente prevista, de domínio e defesa do território conquistado. Resultou, assim, de uma ação direta dos colonizadores, sendo o Estado português e a Igreja os principais agentes do processo pioneiro de sua estruturação. Posteriormente, como sede do governo colonial, consolidou-se enquanto centro comercial e administrativo, o que acarretou outras solicitações sobre o espaço urbano então constituído e a crescente interferência no processo de estruturação físico-espacial de agentes econômicos.

A configuração urbana resultante foi praticamente mantida até meados do século XX, quando uma nova era econômica despontava com a decadência da economia de base agroexportadora, e com a manifestação dos primeiros sinais do movimento de ampliação do processo de industrialização, que já havia se iniciado no sul do país². A partir de então, grandes mudanças sociais, econômicas e políticas iriam se manifestar, implicando uma nova estruturação espacial e em novas funções para o Estado, no urbano, que passa a interagir com novos agentes econômicos, quais sejam, os segmentos capitalistas industrial e imobiliário e com um contingente populacional maior, mais concentrado e diversificado. Os primeiros sintomas dessas mudanças sobre o espaço urbano irão se manifestar através da forte crise habitacional que se estabeleceu então.

As grandes levas de trabalhadores, dispensados do campo, fizeram com que a população soteropolitana, entre 1940 e 1950, passasse de 290.443 para 417.235 habitantes, crescimento este extremamente elevado ao se confrontar o censo anterior de 1920, que estimava uma população de 283.422 habitantes. Esta intensa demanda por moradia irá encontrar uma estrutura habitacional, nos limites do núcleo urbano, já praticamente esgotada. Predominava o sistema de aforamentos e arrendamentos de terras e aluguéis de casas, principalmente para os estratos sociais de média e baixa rendas, que ocupavam os cortiços nas áreas centrais degradadas, as séries de habitações coladas umas às outras, conhecidas como avenidas, situadas nas áreas residenciais antigas, e os bairros pobres surgidos na primeira metade do século³.

² Na década de cinquenta a Cidade do Salvador passa a constituir-se um dos primeiros centros nordestinos no curso deste movimento, com a instalação da Companhia Hidroelétrica de São Francisco - Paulo Afonso, no interior da Bahia, e das primeiras operações da PETROBRAS, nas cercanias de Salvador, o que impulsiona novos investimentos para a região. Antes disto, registram-se tentativas anteriores de industrialização, geridas a nível local, dependentes e complementares do setor agroexportador. Este processo pioneiro praticamente retrocede e se esvazia em função da crise no comércio de exportação, não mais atraindo investimentos de capital no setor.

³ Sobre esta questão ver BRANDÃO, Maria de Azevedo. “Origens da Expansão Periférica de Salvador”. In: *Revista Planejamento*, vol. 6, n.º 2. Salvador, 1978.

Por outro lado, ocorria também uma crescente solicitação de áreas para novas funções administrativas e para a ampliação do terciário, que crescia significativamente⁴. Registra-se, assim, um intenso processo de transformação do centro urbano com frequentes demolições e alargamento de vias. Isto iria também contribuir para pressionar a ocupação de novas áreas periféricas, estas constituídas não apenas nas áreas mais distantes do núcleo urbano, bem como nos vales próximos, entretanto desocupados e de difícil acesso.

As características particulares da estrutura fundiária em Salvador, com o solo nas mãos de poucos grandes proprietários (Igreja, poder público e alguns particulares) e sob um sistema fundiário arcaico, tinham influência direta, também, na produção de habitação e no uso do solo em geral. A cidade herdara uma estrutura fundiária assentada sobre o sistema de enfiteuse⁵ ou aforamentos, o que acabava por bloquear o mercado fundiário.

Até os anos quarenta, a ocupação espontânea em terreno de outrem, para efeito de habitação popular em Salvador, fora prática comum e legítima e, até mesmo, incentivada por alguns proprietários de terras desocupadas na periferia urbana. Com o crescimento demográfico, os proprietários viam nessa prática uma possibilidade de atrair infra-estrutura e serviços coletivos, valorizando, desta forma, as áreas adjacentes aos núcleos de ocupação. Esta prática constituía, portanto, uma ocupação consentida pelos proprietários e enfiteutas que, além da expectativa de valorização, arrecadavam, também, uma certa renda cobrando dos ocupantes uma taxa anual, assim como, sobre as transferências.

Enquanto, no início do processo, as ocupações para uso de habitação popular foram absorvidas e até incrementadas, aos poucos, as glebas vazias bem situadas passam, gradativamente, a ser resguardadas, no rastro deste mesmo processo de valorização. Portanto logo o sistema de concessão de posse de terrenos iria dar mostras de que nem sempre constituía o uso e o meio mais viável e lucrativo para a propriedade fundiária. Além disto, a baixa demanda solvável acabaria por levar, nas décadas seguintes, a produção de loteamentos e a incipiente produção capitalista de habitação a uma crise de realização⁶.

As conseqüências dessas transformações, evidentemente, irão se fazer sentir de forma mais intensa para a parcela mais pobre da população que crescia, com baixa oferta de emprego no mercado formal, para a qual a cidade urbanizada não mais oferece espaço habitacional compatível com as suas rendas. Esta população é empurrada, desta forma, para a periferia, fomentando um contingente populacional invasor.

⁴ Sobre esta questão ver SANTOS, Milton. *O Centro da Cidade do Salvador*. Salvador, Livraria Progresso Editorial, Universidade da Bahia, 1960.

⁵ Este instrumento jurídico de parcelamento de terra, constituído no Brasil no período colonial, consiste no direito real por parte do enfiteuta de cultivar e utilizar amplamente, em perpétuo, o imóvel alheio (domínio útil), mediante pensão, sem contudo destruir-lhe a subsistência (domínio pleno ou direto) que permanece com o titular.

⁶ Segundo Maria Brandão, "já na década de 1930, cerca de 80 projetos de loteamentos davam entrada na Prefeitura e números próximos desses se repetiriam pelas duas décadas seguintes, para declinar exatamente em anos recentes". Para a autora, "o fato de a grande maioria das áreas loteadas em 1930-1940 terem permanecido vazias por décadas demonstra que o papel de uma demanda efetiva por camadas de renda média ou alta deve ter sido secundário, pelo menos até o fim dos anos 1940". Ver BRANDÃO, Maria de Azevedo. "O Último Dia da Criação: Mercado, Propriedade e Uso do Solo em Salvador". In: Valladares, Lícia Prado (org.), *Habitação em Questão*. Rio de Janeiro, Zahar Editora, 2ª. edição, 1981, p.132.

Surgem assim, no final da década de quarenta, os primeiros grandes conflitos entre proprietários e ocupantes de terras ociosas, emergindo a categoria "invasor", o que acaba por levar o Estado a intervir na questão. A invasão conhecida como Corta-Braço, em área situada no bairro popular da Liberdade, representou um caso pioneiro e típico desse novo momento, vindo a se constituir em 1946 uma grande ocupação, de forma coletiva, politizando assim a questão da habitação. O proprietário da área manifestou a possibilidade de arrendamento da mesma, a partir de contatos mantidos com pessoas interessadas, pelas dificuldades, já mencionadas, de alojamento na cidade. Como depois de alguns acertos iniciais houve desistência por parte do proprietário, aos poucos, algumas famílias começaram a ocupar a área, na esperança de que, consumada a ocupação, haveria a posteriori um acerto de contas e a legalização da posse através do arrendamento. O proprietário recusou-se a aceitar o fato e solicitou a expulsão judicial dos ocupantes, estabelecendo-se, desta forma, o primeiro grande conflito desta natureza⁷.

A intervenção do Estado nesse episódio se deu, em primeira instância, através do judiciário, mas logo em seguida foi acionado o "poder de polícia" para efetuar a expulsão, o que, entretanto, apesar das várias tentativas, não se concretizou. A conjuntura política da época, com o retorno das eleições depois de um longo período da ditadura do "Estado Novo", propiciou a negociação para que a ocupação de mantivesse. O governador Otávio Mangabeira, recém-eleito em 1947, depois de muitas pressões, decidiu pela desapropriação da área em favor dos ocupantes.

Esse processo de transformação urbana irá atravessar toda a década de cinquenta até os meados de sessenta, quando efetivamente ocorrem fortes impactos no desenvolvimento das relações capitalistas de produção em Salvador, a partir, principalmente, da implantação de grandes projetos industriais induzidos por incentivos do Estado: primeiramente o Centro Industrial de Aratu - CIA, em 1966 e, em seguida, o Complexo Petroquímico de Camaçari - COPEC, em 1972. Inicia-se, então, uma transformação mais intensa e ampliada da estrutura urbana, resultando num processo de urbanização acelerada e metropolização, no qual os diferentes agentes produtores de espaço passam a interagir, sob a lógica primordial da valorização do capital e do solo urbano.

2. As invasões na espacialidade urbana

Os estudos existentes que relacionam o processo das invasões com as etapas de urbanização da Cidade do Salvador identificam momentos distintos para essas ocupações⁸. Basicamente, distinguem-se três fases até final dos anos setenta: 1946 - 1949; 1950-1968; 1969-1979. Em cada

⁷ Sobre as invasões pioneiras e a conjuntura em que ocorreram, ver NEVES, Erivaldo Fagundes *Invasões em Salvador: Um Movimento de Conquista do Espaço para Morar* (1946-1950). Dissertação de Mestrado, São Paulo, PUC - São Paulo, 1985.

⁸ Maria Brandão, no seu estudo já citado na nota 6, trabalha uma periodização para o processo de ocupação urbana como um todo. Já Maria Raquel Mattoso Mattedi, no seu trabalho *As Invasões em Salvador: Uma Alternativa Habitacional*. Dissertação de Mestrado. Salvador. FFCH/UFRJ, 1979 com base nesta macrodefinição, refere-se, especificamente, a momentos diferenciados para as invasões, períodos estes adotados por esta pesquisa. Após a fase inicial (1946-1949) em que o fenômeno das invasões se estabelece, o ano de 1968 representa um outro marco importante para o progresso da estruturação do espaço de Salvador e para as invasões. Neste ano, a Lei nº. 2.181/68, denominada Reforma Urbana do Município, foi enviada à Câmara pelo então prefeito Antonio Carlos Magalhães, que, alegando a constituição de verdadeiros latifúndios improdutivos, através da enfiteuticação de grande parte das terras públicas, propunha vender o domínio direto das terras foreiras e a propriedade plena das terras rendeiças do patrimônio municipal, ocupadas por terceiros, com fins de obtenção de recursos para: implantação de um moderno sistema viário pelos vales e um amplo programa habitacional. No cômputo geral, a área total de glebas vendidas, no período 1969/78, correspondeu a 2.541,11 ha, sendo que apenas cinco glebas constituíam 67,3% do total de superfície alienada.

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

uma, as invasões se diferenciam tanto a nível da ocupação no espaço quanto a nível da intervenção do Estado. Esta pesquisa acrescenta uma fase mais recente, 1980-1989, quando ocorre um recrudescimento do fenómeno, sinalizando um novo momento.

Desde o início do processo, os índices foram sempre crescentes (ver Tab.1). Até 1989, foi cadastrado um total de 444 ocorrências⁹, sendo que, nesta última década, a intensidade supera todos os demais períodos, registrando-se 54,0%. Entretanto nem todas se consolidaram. Verifica-se que o total existente é menor que o de ocorrências, devido à remoção de muitas invasões, aproximadamente 20,27% do total geral, ou seja, de 444 para 354 ocorrências, como demonstra o gráfico, a seguir, ao compor os dois resultados.

TABELA 1
SALVADOR, INVASÕES, 1946-1989
RESULTADO DA OCUPAÇÃO POR PERÍODO

					Removida (a)				Total Existente (b)		Total de Ocorrências	
Resultado	Mantida		Reincidente		Parcialment		Totalmente					
Período	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
1946 - 1949	12	2,70	-	-	-	-	04	0,90	12	2,70	16	3,60
1950 - 1968	58	13,06	01	0,22	06	1,35	14	3,15	65	14,64	79	17,80
1969 - 1979	88	19,82	02	0,45	03	0,68	16	3,61	93	20,95	109	24,55
1980 - 1989	154	34,68	23	5,18	07	1,58	56	12,61	184	41,44	240	54,05
Total	354	70,27	26	5,58	16	3,61	90	20,27	354	79,73	444	100,00

Fonte: Levantamento desta pesquisa.

(a) Considerou-se a data de ocorrência da invasão

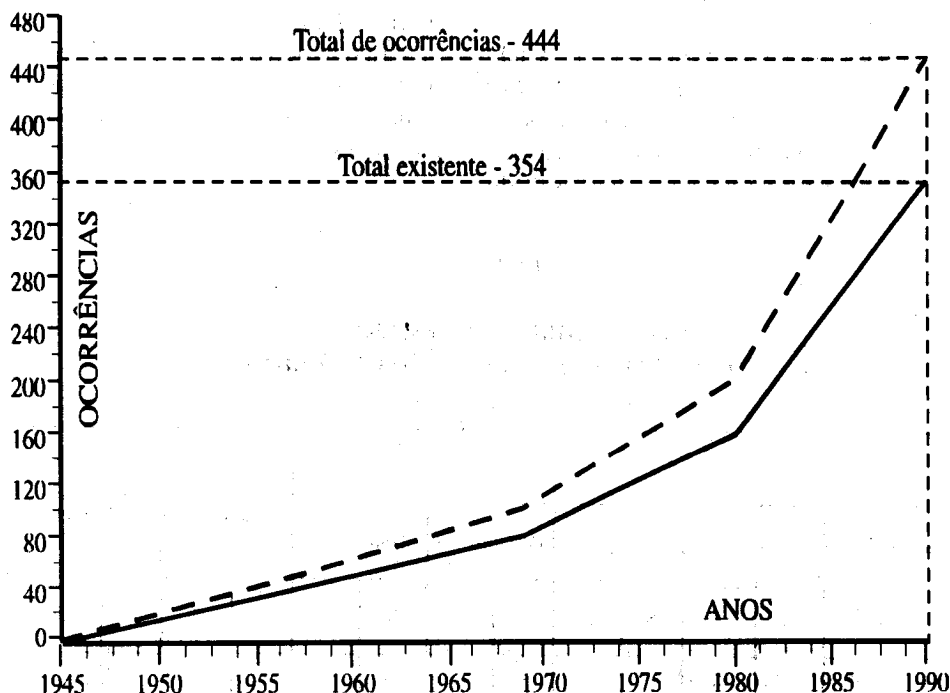
(b) O total existente exclui as invasões removidas totalmente

OBSERVAÇÕES:

(N) refere-se ao número de ocorrências de invasão - ver nota 8; foram consideradas removidas apenas aquelas ocupações que se mantiveram na área, com lotes demarcados, durante algum tempo; as invasões reincidentes, como o próprio nome indica, compreendem as ocupações que depois de removidas voltaram a ocorrer na mesma área.

⁹ Este levantamento foi feito pela pesquisa referida na nota *. Para quantificação e análise, considerou-se "ocorrência de invasão" como cada ocupação de no mínimo cinquenta pessoas, iniciada coletivamente em um determinado momento e terreno, podendo várias ocorrências terem constituído um único grande aglomerado, a exemplo de Alagados.

GRÁFICO
SALVADOR, INVASÕES, 1946-1989
OCORRÊNCIA E REMOÇÃO POR PERÍODO DE ANÁLISE



Fonte: Levantamento desta pesquisa.

Por sua vez, o número de remoções a cada período (Ver Tabela 2) também é crescente e mais significativo na década de oitenta, atingindo 68,86%. Na evolução do processo, ao tempo em que aumenta o número de ocorrências e remoções, estas deixam de ser simplesmente erradicadas com a expulsão das famílias ocupantes, passando crescentemente a ser relocadas para outras áreas da cidade. Isto começa a ocorrer em final dos anos sessenta, atingindo sua maior frequência nos anos oitenta, quando 28,30% das invasões removidas foram relocadas para áreas doadas pelo Estado.

Em relação ao total de área ocupada e população das invasões, estimou-se, para o ano de 1989, uma área total em torno de 1.470 ha, com aproximadamente 118.152 unidades, portanto uma população total em torno de 590.760 habitantes, representando cerca de 30% da população total de Salvador¹⁰.

¹⁰ Segundo dados da Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador - CONDER, em 1989, a população de Salvador era de 2.051.184 habitantes. Com base nas fotos aéreas de 1989 da CONDER, foram estipuladas, por este estudo, diferentes densidades "padrão", considerando-se o limite de área total ocupada (habitação, ruas, equipamentos comunitários e pequenos vazios), e estabelecidas unidades de áreas médias, obtendo-se desta forma o número total aproximado de unidades e população, por cada hectare.

TABELA 2

SALVADOR, INVASÕES, REMOVIDAS, 1946 - 1989
RESULTADO DA REMOÇÃO, POR PERÍODO DE OCORRÊNCIA (a)

Resultado	Erradicação		Relocação		Indenização		Total de Remoções	
Período	N	%	N	%	N	%	N	%
1945 - 1949	03	2,83	-	-	-	-	03	2,83
1950 - 1968	09	8,49	01	0,49	-	-	10	9,43
1969 - 1979	09	8,49	10	9,43	01	0,94	20	18,86
1980 - 1989	42	39,62	30	28,30	01	0,94	73	68,86
Total	63	59,43	41	38,68	02	1,88	106	100,00

Fonte: Levantamento desta pesquisa.

(a) Considerou-se a data de remoção.

(b) Compreende a removidas totalmente e parcialmente.

Entretanto, ainda que persistente até os dias atuais como alternativa habitacional para uma significativa parcela da população de Salvador, as invasões, enquanto manifestação espacial, têm se diferenciado ao longo do tempo.

Verifica-se que, num primeiro momento, as invasões pioneiras ocorrem basicamente em grandes áreas, próximas aos antigos bairros populares como Liberdade e Itapagipe. Além destas, existiam, também, alguns poucos pequenos núcleos de casebres, principalmente próximos à orla, que dariam origem a grandes invasões somente na década seguinte.

Nos anos cinquenta, além de continuarem incidindo nos arredores dos primeiros núcleos já referidos e então consolidados, passam a atingir outras áreas da cidade tanto no centro - antigas áreas foreiras, já ocupadas, que passam a crescer por invasão - em áreas mais longínquas, de ocupação ainda rarefeita, como Boca do Rio e Itapuã, ou mesmo em áreas mais periféricas e não povoadas próximas à estrada de acesso a Salvador.

Em meados da década de sessenta, inicia-se uma fase mais repressiva às invasões que vai até final dos anos setenta. Estas passam a ocorrer em terrenos menores, mais periféricos e em áreas de risco - tipo alagadiças ou encostas íngremes - e são realizadas por grupos menores e às escondidas. Entretanto continuam ampliando a área de ocupação na cidade. A zona suburbana, principalmente nas áreas remanescentes de loteamentos populares, passa a ser objeto de incidência de ocorrências, assim como novas pequenas invasões continuam ocorrendo em áreas livres encravadas nos bairros populares tradicionais e centrais. Observa-se, neste período, uma significativa densificação das antigas ocupações pioneiras, principalmente na área de palafitas, na enseada de Itapagipe, onde as possibilidades de fiscalização eram mais difíceis.

Ainda no final dos anos setenta, um novo vetor de expansão urbana, em Salvador, passa a configurar-se, a partir da ocupação acelerada da área conhecida como Miolo da cidade, entre os dois principais eixos rodoviários (BR-324 e Av. Paralela). Até então, esta área era constituída apenas de chácaras, pequenas fazendas e alguns poucos núcleos habitacionais. Na frente desta ocupação detecta-se a incidência cada vez mais intensa de invasões, que deram origem ou consolidaram os atuais bairros populares aí localizados.

Finalmente, no período mais recente, 1980 a 1989, década que, como visto, o número de ocorrências supera a quantidade até então registrada desde o início do fenômeno, ou seja, 240 ocorrências para 204 respectivamente, observa-se a nível espacial urbano que as invasões passam a ocorrer em praticamente toda a malha urbana. Essas ocupações mais recentes, tanto passam a ocorrer em áreas mais valorizadas, como também periféricas; por outro lado, ocupam tanto pequenos terrenos como grandes glebas. Portanto as invasões passam a ocorrer em qualquer lugar susceptível a este tipo de ocupação, o que implica, basicamente, o potencial de disponibilidade da terra em si e as conjunturas específicas, tanto política quanto econômica.

Portanto, ao se proceder à análise comparativa do processo de evolução espacial de Salvador com o da ocupação por invasão, fica evidenciado o papel de vanguarda que estas representam na expansão urbana. De um modo geral, as invasões antecedem às ocupações formais, desbloqueando terrenos ociosos e aumentando a oferta de áreas para habitação a custos reais muito baixos, ou mesmo valorizando áreas circunvizinhas.

No entanto, como já observado, a valorização do espaço urbano, decorrente do desenvolvimento das relações capitalistas de produção, não mais permite a ocorrências ou permanência de determinadas invasões, haja vista o crescente índice de remoções registrado. O próprio processo de urbanização, no qual as invasões tiveram historicamente um papel importante, enquanto agente estruturador do espaço, também valoriza as áreas ocupadas e, nesse sentido, na atualidade, as invasões passam a bloquear o espaço ocupado, impedindo o seu ingresso no circuito do mercado imobiliário formal. Esta situação de conflito acaba por levar o Estado a intervir mais sistematicamente e de formas diferenciadas.

3. Intervenções e modernização

A dinâmica das invasões em Salvador tem suscitado, cada vez mais intensamente, a intervenção do Estado. A natureza contraditória do processo - ocupação à revelia em terreno de outrem face à necessidade primária de moradia - exige a mobilização do aparelho estatal responsável, em última instância, pela manutenção da ordem social. Intervindo principalmente ao nível de governo municipal e estadual, a participação do Estado, apesar de contínua, tem sido diferenciada para os diversos momentos e situações.

Os estudos anteriores observam que, pelo menos até o início dos anos sessenta, inexistia para as invasões uma política explícita e sistemática¹¹. Muitas se consolidaram, outras foram

¹¹ Sobre esta questão ver: MATTEDI, Maria Raquel Mattoso - obra citada, nota 8; FRANCO, Angela Maria de Almeida. Habitação Popular e Solo Urbano em Salvador. Dissertação de Mestrado, Salvador, FFCH/UFBA, 1983.

reprimidas e algumas até incentivadas. Nota-se até então uma prática um tanto quanto contraditória e ambígua a respeito da questão. Para estes estudos, a emergência do regime autoritário possibilitou o surgimento de uma política mais intensa de combate às invasões, frente a valorização crescente do solo urbano. Com o desenvolvimento das relações de produção no espaço previa-se que, tendencialmente, haveria uma involução do fenômeno, dado que representa uma ocupação não capitalista, bloqueando assim a livre mercantilização do solo, num espaço já amplamente valorizado¹². Contudo, apesar de a repressão intensificar-se, as invasões continuaram a ocorrer, sob fortes conflitos, utilizando estratégias e táticas diferentes a cada momento.

Assim, na década de oitenta, conjunturas políticas mais propícias - abertura democrática - aliadas a um maior arrocho salarial fizeram emergir um recrudescimento do fenômeno. Isto levou a que estudos mais recentes vislumbassem o surgimento de novas práticas de atuação sobre as invasões, já apontando para uma fase de relocação¹³.

Nessa dinâmica, a pressão popular e política, exercida em menor ou maior intensidade, tem feito emergir situações adversas aos interesses econômicos, levando o Estado a atitudes diferenciadas na assimilação das invasões. É possível inferir, com os novos dados, que apesar de não haver de fato uma política explícita, sistematizada e contínua em relação às invasões há, entretanto, uma certa variação de atitude tendencial para cada período, concomitante ao controle contínuo.

Se na fase inicial do fenômeno, até 1950, verifica-se terem havido diversas atitudes em relação às ocupações, predominaram, no entanto, a tolerância e a permissão quanto à sua manutenção. Logo em seguida, 1950-1968, percebe-se a tentativa de antecipação ao problema, através dos primeiros programas habitacionais que, entretanto, não se concretizaram para contraporem-se às invasões. De 1969 a 1979, há, de fato, uma intolerância mais explícita, uma fase de maior repressão às invasões, tendo em vista, também, o provável atendimento das populações de baixa renda por via do mercado, através do BNH e empreendimentos do tipo loteamentos populares. No período mais recente, de 1980 até os dias atuais, o Estado tem sido levado a adotar novas formas de intervenção, compatíveis com o momento político de democracia e com o estágio de desenvolvimento do capital imobiliário: relocação, congelamento, legalização e urbanização. Enfim, trata-se de um conjunto de medidas modernizadoras no sentido da constituição do espaço urbano. Dentre elas, a relocação representa uma atuação mais controvertida, já que implica a mudança imediata da população ocupante, suscitando novos conteúdos sociais, econômicos e espaciais.

4. Relocação e atribuição espacial

A implantação de áreas para relocação de famílias moradoras em invasões surge num contexto muito específico, no qual, ao nível de ofertas de lotes, algumas propostas de antecipação ao

¹² Sobre esta questão ver BORGES, Angela Maria Carvalho - *Expansão Capitalista e Habitação Popular em Salvador*. Dissertação de Mestrado. Salvador, FFCH/UFBa, 1982. Para esta autora, as invasões tenderiam à não-consolidação, sendo substituídas pelos loteamentos populares e outras formas de habitação integradas ao mercado capitalista, ainda que preservassem a autoconstrução na produção da habitação em si.

¹³ Sobre esta questão ver: FRANCO, Angela Maria de Almeida - obra citada, nota 11; PINHO, José Antonio - *Housing Provision and Labor Reproduction in Peripheral Capitalism. The case of Salvador-Brazil*. Tese Ph.D., Londres, University of London; 1986.

problema, já haviam sido realizadas, tendo permanecido apenas ao nível de planos de governo. Por outro lado, mesmo quando posteriormente alguns poucos projetos se concretizaram, a exemplo do Plano de Alagados - AMESA (1974), PROFILURB (1975) e João de Barro (1985), a comercialização, prevista para a faixa de renda até 3 SM, não se realizou plenamente na prática, dada a baixa demanda solvável representando um investimento a fundo perdido.

A oferta de lotes populares gratuitos não surgiu enquanto uma política intencional e sistemática. Entretanto vem se consolidando enquanto prática para situações de desabrigo nas épocas de chuvas intensas e relocação de invasões. Estas áreas de relocação, constituídas em loteamentos, conjuntos habitacionais e glebas públicas, foram denominadas, neste estudo, de loteamentos públicos. Os primeiros compreendiam basicamente glebas retalhadas em lotes. Evolutivamente passam a ser dotadas de alguma infra-estrutura e embriões de moradia, mantendo, no geral, condições de habitabilidade extremamente precárias.

Em síntese foram cadastrados 51 loteamentos públicos (ver Tabela 3), correspondendo a uma área total de aproximadamente 322,67 ha, compreendendo em torno de 19.646 lotes com área média de 60,00 a 80,00 m², ou seja, uma população estimada e 98.230 habitantes.

TABELA 3

SALVADOR, LOTEAMENTOS PÚBLICOS, 1946 - 1989
IMPLANTAÇÃO POR PERÍODO E POR NÍVEL DE GOVERNO

Nível de Governo	Estadual		Municipal		Ambos		Total	
Período	N	%	N	%	N	%	N	%
1946 - 1949	01	1,69	-	-	-	-	01	1,96
1950 - 1968	-	-	03	5,88	01	1,96	04	7,84
1969 - 1979	02	3,92	12	23,53	05	9,80	19	37,26
1980 - 1989	06	11,76	19	37,26	02	3,92	27	52,94
Total	09	17,65	34	66,67	08	15,68	51	100,00

Fonte: Levantamento desta pesquisa

Os loteamentos públicos, na sua maioria, têm sido implantados na periferia da cidade. Em relação aos limites da própria periferia, as áreas escolhidas têm sido as de menor valor, a exemplo de Canabrava, Fazenda Coutos e tantas outras de difícil acesso. Por outro lado, ao se observar espacialmente as invasões que foram mantidas ao longo de todo o período de existência, constata-se que estas, na sua grande maioria, localizam-se também em áreas periféricas, enquanto que as removidas, basicamente, situavam-se em áreas valorizadas.

Portanto, em relação às análises já efetuadas sobre a ação do Estado nas invasões, é possível ainda afirmar-se que, para todo o processo existe, sim, uma política ainda afirmar-se que, para todo o processo existe, sim, uma política geral e sistemática, porém implícita. Trata-se de uma política de atribuição espacial, que se consolida na década de oitenta com os novos mecanismos de intervenção.

Apesar das ambigüidades muitas vezes constatadas, esta prática integra-se no âmbito das políticas urbanas que contribuem para a estratificação espacial da cidade, disciplinando a posse e o uso do solo, face à dinâmica de valorização do capital imobiliário.

Este processo de segregação espacial, que em Salvador se manifesta mais intensamente nos anos oitenta, é portador de características semelhantes àquelas manifestas, no passado recente, em outras grandes cidades do Brasil, onde foi intenso o processo de eliminação de áreas faveladas, das zonas de maior valorização para a periferia, alojando-se as populações em conjuntos habitacionais, construídos nos moldes do processo que mais tarde se consolidaria através da política do BNH e do SFH.

A diferença entre o processo que se realiza mais recentemente em Salvador e os demais parece se localizar, como demonstram os dados analisados, mais precisamente no circuito da distribuição da habitação. Na política de atribuição espacial para as invasões, a mercadoria habitação, ao menos num primeiro momento, não existe. Sendo os loteamentos públicos produzidos pelo Estado a fundo perdido, já que em última instância os lotes não são vendidos e sim doados, as implicações deste processo, de um modo geral, sugerem outros questionamentos e análises, com especial ênfase para o fato de quem ganha com a relocação das invasões na apropriação do espaço urbano. Sobre este aspecto, investigou-se que na permuta de áreas, entre os agentes envolvidos no processo, o capital imobiliário, intermediado pelo Estado, acaba por se apropriar da área liberada, obtendo ganhos fundiários de seis a sete vezes maiores do que o valor atribuído às relocações.

Ainda que o fenômeno das invasões ocorra sem consentimento do proprietário fundiário e com elevados custos sociais para os ocupantes e a população de Salvador como um todo, esta parece constituir a forma mais barata para o capital em geral, no que concerne à habitação popular, tornando-se, portanto, bastante expressiva.

Historicamente, apesar das mudanças verificadas no padrão de ocupação do solo urbano em Salvador pelas invasões, verifica-se que em todos os momentos elas representam e continuam representando um fator importante de expansão da malha urbana. No entanto isto não ocorre completamente à revelia dos principais agentes estruturadores do espaço. O Estado e o capital imobiliário acabam por interferir o direcionar esse processo de ocupação urbana, acionando diversos mecanismos de intervenção ao longo do tempo.

Nesse processo de interação entre os agentes e lógicas estruturadoras do espaço urbano, percebe-se que, enquanto as invasões ocorrem movidas pela necessidade de moradia, ocupando a partir desta lógica um determinado lugar no espaço, para o capital, o motor é o valor, ou seja, no processo de decisão sobre o uso do solo o que importa é a valorização que possa advir dessa utilização. O Estado, enquanto coordenador desses interesses, intervém, prioritariamente, para que se viabilize cada vez mais este processo, privilegiando a acumulação e valorização do capital, ao tempo em que determina formas específicas de ocupação e utilização do solo.

Portanto a transformação e modernização das invasões surge sem que, necessariamente, esta forma de ocupação no espaço deixe de existir. Nesse processo, o Estado de fato as assimila, não só politicamente, mas sobretudo controlando, ordenando o espaço e introduzindo, no circuito do mercado, essa ocupação inicialmente não capitalista, através da legalização. Isso, entretanto, ocorre sem que tenha havido um planejamento global e contínuo para execução dessas ações. Evolutivamente a atuação tem ocorrido de acordo com cada situação de conflito obedecendo, tendencialmente, a determinados padrões em cada época, não necessariamente atendendo à questão social, mas conjugada aos interesses econômicos imobiliários e algumas vezes também políticos.

Nessa dinâmica, é comum aos diferentes períodos, e no caso a caso, uma qualificação no espaço urbano, fazendo com que as invasões se localizem no "lugar certo" da cidade valorizada, consolidando-se assim a política de atribuição espacial. A cidade não é pensada na sua globalidade; as intervenções ocorrem topicamente, e as correções são feitas na medida em que as ocupações bloqueiam os processos de valorização do solo, fazendo com que a modernização ocorra por particularidade.

Através deste estudo, foi possível verificar que, de fato, no que concerne à habitação popular, a tendência à mercantilização capitalista do solo concretiza-se de forma abrangente, porém não apenas pela produção formal através do Estado ou pelos loteamentos populares implantados e comercializados pelo pequeno capital imobiliário. As invasões continuam sendo uma forma persistente e significativa de acesso ao solo para moradia, entretanto, agora, crescentemente transformada e privatizada, tendem a se tornar também mercadoria. De fato, a tendência homogeneizante presente na utilização capitalista do espaço configura-se como virtual, não anulando os demais processos sociais, daí a continuidade das invasões e a intervenção do Estado.

O GERME DA LEI URBANA E A HIGIENE DA CASA (E) DO OPERÁRIO

Primeiros delinamentos de uma política de segregação dos espaços do habitar em Pernambuco, entre 1889 e 1929

José Tavares Correia de Lira *

O presente texto se insere entre os já abundantes estudos acerca do processo de emergência da problemática da moradia operária no Brasil. Nosso estudo se justifica mais especificamente pela tentativa de recuperação da história dos princípios e normas oficiais de regulamentação da questão habitacional e participa, assim, da história mesma da constituição da moradia como objeto de tematização e intervenção do poder do Estado. Através da legislação do urbanismo, em especial através daquelas leis que remetem ao problema do alojamento operário, tal como se manifesta em Pernambuco ao longo da Primeira República, examinamos as formas de reconhecimento e tratamento adotadas pelo Estado frente aos emergentes problemas urbanos.

Tais processos vêm visivelmente entrecruzar os dados da casa às necessidades de integração do operário a uma nova ordem urbana, filtrada e refletida pela ótica da salubridade. Assim, esta interferência estatal está indissociavelmente ligada, de uma parte, às preocupações nascentes da medicina social, da nova epidemiologia, à consolidação da figura do médico-sanitarista e, de outra parte, à constituição do problema da cidade como território sensível à Higiene e aos higienistas. O cientificismo autorizado ao saber médico no século XIX é, portanto, aí, o suporte ideológico básico da intervenção do Estado sobre o espaço urbano.

Com toda certeza, o higienismo não pode ser pensado como realização de um projeto exclusivo a um certo saber e a uma certa corporação profissional, mas, fundamentalmente, articulando esses saberes e propostas práticas a um projeto político mais geral de intervenção sobre a questão social nas cidades pelo Estado. Na verdade, o estatuto científico conferido à medicina das epidemias e às práticas de higienização urbana configura-se em um elemento adicional na recondução dos efeitos de poder - efeitos de contenção, controle, adesão, estabilidade, etc. - às camadas pobres urbanas, então frequentes vezes tomadas por metáforas de terror e perigo. O estudo privilegiado de uma disciplina específica, no caso a medicina, visa, dessa forma, tão somente, apresentar a emergência da questão urbana segundo as próprias imagens e representações dominantes, por entre as quais, certamente, aparecem combinados elementos discursivos de inspiração liberal, despótica ou positivista.

De qualquer modo, as normas vão aos poucos impregnando as cidades de contornos e configurações cada vez mais precisos. A casa vai sendo "contaminada" pelo ideal e pela disciplina da salubridade e, depois, "filtrada" pelo poder da justiça. De fato o Estado passa a interpor sua autoridade sobre as cidades, em uma empresa insidiosa de redução do meio ambiente a dados técnicos, científicos e aritméticos, redistribuindo, incessantemente, o seu poder às populações urbanas, que se apresentavam agora definitivamente como problema econômico e político. A medicina passa a coletivizar suas prescrições, lançando mão de uma certa tecnologia do corpo social. Mas é justamente nesse processo de ampliação das fronteiras do saber médico e do poder

* Mestrando FAU/USP-1991.

estatal, nesse processo de refinamento das ações sobre as cidades e as populações que a questão urbana se constitui progressivamente enquanto lugar da política.

1. A medicina social e a higienização do lar do operário

Considerando que as classes proletárias no Brasil precisam de habitações higiênicas, por isso que residem actualmente em quadrados ou cortiços pobres de luz, de ar, de água e de outras condições indispensáveis de vida;

Considerando que as vistas do governo se devem voltar para este assumpto de real magnitude, dispensando cuidados àquelles que constituem a classe mais laboriosa da sociedade e proporcionando-lhes recursos imprescindíveis para poupá-los à morte por moléstias de natureza infecciosa, que encontram naqueles cortiços um meio apropriado ao seu desenvolvimento;

Considerando, finalmente, que a varíola, que reina ainda nesta cidade, teve como principais focos de irradiação essas residências insalubres, dizimando operários...

As necessidades que autorizam as primeiras intervenções estatais sobre o problema da habitação urbana em Pernambuco são exemplarmente delineadas acima, pelo preâmbulo aos termos de contratação entre o comerciante recifense João Ramos e o Estado para a construção de “vilas operárias”. Demarcando limites físicos ao tratamento dos fluidos, já então tidos como indispensáveis à higiene da habitação, alertando e solicitando as vistas do Estado para as relações entre o labor e as moléstias, a lei de 1890 deixa transparecer uma compreensão da habitação como “meio” de deterioração da saúde e do estado físico da força de trabalho, enfim, como fator importante na definição das expectativas de vida e produção do trabalhador. A imbricação dos temas da higiene e da habitação conformando o discurso e as práticas do Estado para a cidade, própria à Primeira República, filia-se na verdade a todo um processo de reorientação da medicina, para uma “medicina das epidemias” e de constituição das políticas sanitárias no Brasil.

Nesse contexto, cabe situar a matriz inglesa como fonte fundamental dessas primeiras ações. De fato nossas inspirações mais remotas parecem, aqui, vincularem-se aos trabalhos sanitários e à tradição inglesa de uma “Medicina da Força de Trabalho”². Ademais, era da Inglaterra que se importavam quase todos os produtos e técnicas no século XIX, e era lá onde se desenvolvia uma linha urbanística original, na qual o funcionamento da aparelhagem urbana é levado às últimas conseqüências, sobrepondo os dados sensíveis, ou puramente “espetaculares”, da passagem urbana. Desde a primeira metade do século XIX, na Inglaterra, produzem-se os primeiros desenvolvimentos de uma política do habitat³. Os grandes processos de redistribuição e reorganização dos serviços urbanos, os novos investimentos em órgãos maquinicos ou quase maquinicos dos aparelhos de salubridade, as novas normas de habitabilidade, enfim toda uma empresa de redefinição da cidade industrial e instituição de uma outra lógica da salubridade, culminariam com as duas grandes enquetes de Chadwick, realizadas na década de 1840⁴.

¹ Lei nº 50 de 3/12/1890. *Coleções de Leis e Decretos do Estado de Pernambuco*, Recife, Typografia Figueiroa, 1892.

² Michel Foucault. “O Nascimento da Medicina Social” em *Microfísica do Poder*, Rio de Janeiro, Graal, 1979.
³ François Beguin. *Les Machineries Anglaises du Confort* em L’Haleine des Faubourgs: Ville, Habitat et Santé au XIX e Siècle. *Recherches*, nº 29, Paris, dec. 1977.

⁴ Chadwick, Report to Her Majesty’s principal secretary of state for the home department from the poor law commissioners on an inquiry into the sanitary condition of the labouring population of G.B., London, 1842. Citado em Beguin, 1977.

Estas enquetes operam um deslocamento histórico importante nos mecanismos de apreensão e gestão do espaço urbano e de funcionamento da habitação. Desde o século XIX, “as condições de habitabilidade não serão mais circunscritas pelas características de um lugar. [...] O habitável já não terá mais limites naturais mas sim limites técnicos, econômicos e políticos”⁵. A “desnaturalização” do habitat, na Inglaterra, torna-se possível com o desenvolvimento dos princípios e aplicações técnicas de gestão dos fluidos - ar, água, luz, esgotos -, assim como com o entrecruzamento dos órgãos da maquinaria urbana e dos dados geológicos e topográficos da cidade.

Por outro lado, a partir de um certo momento os monopólios privados dos serviços urbanos das grandes cidades inglesas passam a ser reunidos em torno do Estado. Centralizando sob a autoridade estatal a normatização, o financiamento e a coordenação dos serviços, configura-se uma mudança profunda em um amplo setor da economia urbana. Este novo regime sobre a cidade vem, enfim, apresentar o habitat como campo privilegiado de intervenção política⁶.

Se os fundamentos primeiros de uma nova ordem sanitária da cidade podem ser encontrados nestes grandes mapeamentos ingleses e em seus desdobramentos políticos, no Brasil será apenas a partir do último quartel do século XIX que alterações significativas serão processadas nos modos de gerir o espaço urbano. Certamente, desde há muito tempo já se reconhecia a existência de uma “patologia urbana”, assim como já se utilizavam certas regras de zoneamento. Desde 1838⁷, a regulamentação de certas atividades nocivas ao meio urbano já integrava as posturas municipais, expulsando oficinas e manufaturas, transferindo matadouros, chiqueiros e estábulos para os arrabaldes. Aos poucos novas regras de organização salubre das construções passam a ser incorporadas às novas ordenações. No Rio de Janeiro⁸, por exemplo, as proibições às formas “indesejáveis” de habitação, aos sótãos (1851), aos cortiços (1855), aos chalés (1876), aos cubículos e subdivisões de prédios (1886), às casas em porões (1892) ou aos casebres de madeira (1903) vão delimitando todo um processo de segregação sanitária da cidade, em que áreas centrais ou de residência dos ricos são isoladas da insalubridade, dos subúrbios pobres e das regiões remotas da cidade.

Nesse sentido, apenas ao final do século passado, a questão urbana passa a figurar entre as preocupações centrais do Estado. E nesse primeiro momento, mais do que as preocupações com a espacialidade da cidade, o que está em jogo é a procura de uma cidade saneada e formosa. A redefinição da atuação profissional dos médicos, após o reconhecimento definitivo da origem microbiana das doenças infecciosas, irá conduzir a uma abordagem diferenciada dos problemas sanitários das cidades.

Por um lado, a descoberta dos microorganismos vem enfatizar o aspecto eminentemente biológico das doenças e endossar modalidades extremamente especializadas de intervenção, no entanto, por outro lado, as novas representações tenebrosas de um mundo invisível de

⁵ Beguin, 1977, p. 164.

⁶ Idem, p. 168.

⁷ Grupo de pesquisa “Habitação e Uso do Solo” PUR/UFRJ. Legislação Urbana no Rio de Janeiro (1838-1930). Rio de Janeiro, PUR, Série Documentação, nº 3, mar. 1983, p. 4.

⁸ Idem, p. 5.

morbidade e mortalidade, de contágios infecciosos aparentemente inapreensíveis, enfim, do lado virtual da doença e da morte, vêm dispor à medicina um campo ampliado de influência sobre a cidade e seus modos. Para além da Bacteriologia, da Virologia, da Micologia ou da Imunologia, a medicina, portadora da ciência dos contágios e das imunidades, passa a regular os próprios contatos entre os homens. De fato os médicos não apenas irão cuidar do controle das doenças ou das campanhas sanitárias, mas irão reunir sob seu prestígio outros domínios, vastos e heterogêneos, como a criminalidade, a prostituição, a disciplina do trabalho e do lar, a circulação, o lazer, etc. a ocupar espaços políticos e institucionais e a participar inclusive da formulação de normas oficiais relativas ao espaço urbano.

Ora, a ampliação do saber e do poder médicos vem indubitavelmente dar sustentação à emergência da questão urbana sob a visão do higienismo. Contrapondo-se à teoria dos miasmas e amparados em Pasteur e Koch, os higienistas desfazem as crenças nos focos isolados de doença, nos contágios concentrados, e enfatizam o papel dos “agentes exteriores”, e recomendam medidas preventivas de combate às epidemias urbanas. Dessa forma, tendo como suporte a noção de “agentes exteriores” ou de “meio”, as políticas de saúde pública passam a orientar suas ações sobre as cidades e as populações, extrapolando os pontos de moléstia, decomposição e sujeira, ultrapassando as técnicas de cura e limpeza, delegando ao saber médico a inspiração racional para o exercício do poder.

No contexto brasileiro do final do século passado -e não apenas aí- nada era mais reconhecido e elevado do que a eficiência científica, a estatística, etc., na apropriação e manipulação da natureza e da sociedade. Na empreitada de assegurar as transformações que se davam na sociedade, compareciam outras disciplinas científicas e categorias profissionais, também recrutadas pelas estratégias de expansão urbana e consolidação do trabalho industrial. Ao lado da medicina, dos institutos e laboratórios e dos novos organismos de salubridade, a engenharia viria a cumprir um papel destacado na execução prática de progresso e higiene social. Particularmente agindo sobre as técnicas e disciplinas fabris, integrando os trabalhadores e produzindo a adesão da sociedade à legitimação de um projeto industrializante⁹, os engenheiros incorporariam ações sobre a cidade e a casa e, de fato, assumiriam, também nesta área, uma função de liderança na definição e implementação de políticas mais gerais.

Sintomaticamente, em 1908, durante o II Congresso Cathólico Brasileiro no Rio de Janeiro, o relatório apresentado pelo engenheiro José Agostinho dos Reis sobre as condições da habitação proletária observa que:

A questão das casas para o proletariado é uma questão social que deve ser realizada e que, para dar-lhe a solução conveniente, não deve o Estado recuar diante de quaisquer sacrifícios porquanto é verdade positiva e certa que são sempre muito maiores e mais importantes as vantagens para a comunhão social e para o governo¹⁰.

⁹ Maria Inez Turazzi. *A Euforia do Progresso e a Imposição da Ordem*. Rio de Janeiro: COPPE, São Paulo: Marco Zero, 1989, p.26.

¹⁰ José Agostinho Reis. “Casas para Proletários”. *Anais do II Congresso Catholico Brasileiro*. Rio de Janeiro, 1908, p.377.

Em Pernambuco, a instituição da Inspectoria de Hygiene Pública, com a proclamação da República, vem romper com a fragilidade política e administrativa da antiga Repartição de Higiene¹¹. Porém, é a partir de 1892, sob o comando do médico Rodolpho Galvão, que a Inspectoria inaugura um momento de maiores decisões e ações na esfera da saúde pública em Pernambuco. O seu quadro funcional é significativamente ampliado e uma nova estrutura administrativa é montada. O Recife e alguns municípios do interior, sendo repartidos em “Delegacias de Saúde”, serão objeto de um embrionário serviço de demografia sanitária. Cria-se o “Desinfectório”, responsável pela remoção dos doentes, loucos e indigentes e pelas ações de desratização e desinfecção dos logradouros. É também nesse período que organiza-se o Laboratório de Análise do Estado e o Instituto Vaccinogênico¹². De resto, a Inspectoria constitui-se localmente enquanto um núcleo dinâmico de formação e articulação de uma vanguarda de médicos higienistas e de divulgação das teses científicas da medicina social.

A virada do século XIX ao XX é justamente marcada no Recife pela exacerbação dos surtos epidêmicos. A varíola é particularmente devastadora em 1890/96 e 1905. A tuberculose incide progressivamente sobre a população urbana, afigurando-se como o primeiro mal do novo século. Após as grandes epidemias do meio do século XIX, a febre amarela volta a assustar os recifenses. A influenza registra seus primeiros casos em 1892 ao lado da disseminação do beriberi, do sarampo, da coqueluche e do impaludismo em epidemias esporádicas¹³. Em 1901, enfim, o Recife apresenta um coeficiente de óbitos duas vezes superior ao de qualquer grande cidade brasileira¹⁴.

É nessa época que, localmente, organizam-se os diversos comitês e organismos de salubridade; multiplicam-se as visitas, intimações, notificações e multas, bem como as enquetes e informes sanitários. O cultivo de um ideário urbano fundado na salubridade alia-se diretamente à dinamização de práticas policiais, como bem expressa o Inspector Interino de Hygiene ao apresentar ao governador a demografia sanitária do Recife de 1894:

Devo dizer que acredito que o receio para uns, de serem acoimados de sórdidos e a satisfação para outros, de serem tidos como correctíssimos em matéria de asseio, produzissem tão bons frutos como os meios coercitivos¹⁵.

Com efeito, as práticas oficiais do sanitarismo estão impregnadas, aí, por concepções extremamente pragmáticas do processo saúde/doença e as medidas profiláticas, ainda que visassem às condições de possibilidade das doenças, eram definições fundamentalmente administrativas. No entanto, para além das visitas e informes, penas e emendas, desenvolvia-se, paralelamente, todo um campo de questionamentos acerca do crescimento urbano, aliás incorporado exemplarmente pela literatura médica do começo do século e pelo discurso higienista gravado em análises, relatórios, projetos e normas da época.

¹¹ Octavio de Freitas. *Medicina e Costumes do Recife Antigo*. Recife: Imprensa Industrial, 1943, p.23.

¹² Idem, p.24.

¹³ Octavio de Freitas. *Os Trabalhos de Hygiene em Pernambuco*. Relatório apresentado ao secretário geral do estado, Recife, 1919.

¹⁴ Octavio de Freitas. *Os Nossos Médicos e a Nossa Medicina*. Recife: Typ. D'A Província, 1904, p.14.

¹⁵ Ignacio Xavier. *Ofício dirigido ao governador do estado Alexandre José Barbosa Lima*. Recife: Inspectoria de Hygiene Pública. Fundo: Secretaria Geral (485) Arquivo Público Estadual. 16.8.1894.

Vale salientar aqui a ocorrência do I Congresso Médico de Pernambuco, no Recife, em 1909. Organizado pelo Inspector Geral de Hygiene, o médico Octávio de Freitas, também vinculado ao Conselho de Salubridade do Recife, à Sociedade de Medicina e autor de uma série de publicações especializadas, o Congresso reúne médicos, engenheiros e advogados da região e se inscreve em um contexto privilegiado de conscientização das novas abordagens da cidade. Os anais do encontro atestam a enorme amplitude das preocupações então colocadas, transitando da casa proletária aos códigos de salubridade, do abastecimento d'água ao esgotamento urbano, do destino do lixo à localização dos cemitérios, do alcoolismo ao sistema escolar, do presídio ao manicômio, afora os textos de clínicos e cirurgiões.

Na verdade, já em 1904, uma publicação de Octávio de Freitas tenta analisar e documentar o papel que a vanguarda médica pernambucana desempenhava na sociedade, desde meados do século anterior. Em meio ao elogio de sua corporação, o "Os Nossos Médicos e a Nossa Medicina"¹⁶ deixa transparecer, notadamente em seu primeiro capítulo dedicado ao higienismo, a consciência da propriedade de questões de planificação urbana no interior das doutrinas e práticas da "Divina Sciencia" da medicina. Segundo Freitas, as ações de salubridade articular-se-iam essencialmente a critérios climáticos, demográficos, estéticos, de traçado urbano e de infra-estrutura básica. Mais ainda, entre as preocupações centrais do médico, a censura a seus contemporâneos "por não quererem endireitar e reformar o que torto e defeituoso encontraram", em pregação aberta dos "benefícios incalculáveis da picareta" sobre a cidade histórica, vincula-se enfaticamente à defesa intransigente da vacinação obrigatória - "sob as mais severas penas" - solidarizando-se, desde então, ao presidente Rodrigues Alves em suas afirmações "regeneradoras".

Se o estudo de Freitas parte da medicina para falar da questão urbana e não se refere ao problema da habitação popular, o artigo intitulado "Casas para Proletários" de autoria do engenheiro Olympio Leite Chermont, publicado nos anais do I Congresso, toma como objeto central de análise o problema da habitação, para nele inscrever a abordagem médica, e por isto vale percorrê-lo mais detidamente. O texto revela uma certa erudição sobre os experimentos de padrões e governos, filantropos e profissionais, do país e do exterior. Compartilhando de preocupações médico-sanitaristas, o artigo prossegue na afirmação de um ideal de casa operária.

Uma casa completa para esta classe deve compor-se segundo a resolução adotada pelo Congresso d'Hygiene, de uma sala comum, dois quartos, um para cada sexo, a fim de separar-os durante a noite, uma cosinha e dependências suficientes, em ordem a permitirem ao trabalhador ter os seus mantimentos e provisões¹⁷.

É interessante perceber como o discurso da higiene se movimenta e penetra a casa operária ultrapassando suas regulações físicas e já revelando interferências morais no âmbito privado de reprodução dos trabalhadores, na família, nas práticas sexuais e de consumo doméstico. Na verdade, tem andamento um processo bem mais insidioso no qual as ciências do corpo vão se constituindo nas disciplinas capazes de conferir legitimidade, também, à reeducação moral e

¹⁶ Octavio de Freitas. 1904.

¹⁷ Olympio Chermont. "Casas para Proletários". *Anais do I Congresso Médico de Pernambuco*, Recife, 1909, p.562.

à renovação dos hábitos e condutas do indivíduo, da família, da sociedade, adequando-os ao mundo do trabalho, à nova cidade e suas idealizações disciplinadoras. Ao se impor como “técnica de regulação” do contato entre indivíduo e família, cidade e Estado”¹⁸ a medicina resgata modalidades de intervenção sobre a intimidade familiar e a privacidade doméstica. O próprio Chermont refere-se com simpatia a um certo “filantropismo conseqüente” que não admitiria divorciar o alojamento dos modos de vida dos operários¹⁹. De fato, neste contexto, a medicina tentava apresentar-se como útil a todos os locais físicos e sociais do universo urbano e, particularmente, do universo doméstico da força de trabalho. Segundo Freire Costa, o prestígio da higiene e da intelectualidade médica, embrionariamente manifesto na cidade do Império, advinha justamente da coincidência entre as necessidades de expansão da saúde pública e mudança da família. Na verdade, fazendo o entrecruzamento entre o público e o privado, a medicina social congregava, harmonicamente, a eficiência angariada pela higiene, os interesses corporativos dos médicos, o problema da insalubridade, as necessidades de intervenção política do Estado na questão social e os objetivos econômicos da elite no disciplinamento da família e do trabalho.

A provisão da casa higiênica de fato obedecia a certas regras de povoamento no sentido de evitar a promiscuidade e promover a intimidade do grupo doméstico (intimidade essa apenas devassável pela técnica sanitária). Aliada a isso é visível a importância creditada ao corpo do trabalhador enquanto fundamento primeiro do processo de acumulação, que reconhece, justamente, na “casa higiênica”, o suporte ou envoltório material da reprodução do operariado e da produtividade no trabalho. Sobre isso diz ainda Chermont:

Uma casa para proletários deve ser saudável, porque a saúde de um operário é, a maior parte das vezes, o seu único capital, que imediatamente perde, desde de que habite uma casa insalubre. Quando a enfermidade fere o chefe da casa, desde logo ali penetram a miséria e todo seu fúnebre cortejo, para reinarem soberanamente²⁰.

A “casa higiênica” é, já, “econômica”, pois é sobretudo uma outra forma de responder efetivamente às demandas da produção. Operários, trabalhadores, empregados e funcionários laboriosos, e não todos os pobres indistintamente, constituíam seus habitantes em potencial. Vale lembrar a semelhança com as campanhas sanitárias do começo do século, no Rio de Janeiro, e o privilégio conferido às moléstias que de fato ameaçavam os canteiros e plantas fabris, enfim, as novas relações de produção emergentes²¹.

Vale aqui incorporar a análise de Beguin²² sobre a “casa saudável” e seus efeitos pedagógicos sobre o trabalhador. Segundo sua tese, é exatamente a reflexão sobre os custos sociais e econômicos do desconforto e da insalubridade, encetada pelas grandes enquetes inglesas, que define o pioneirismo de suas propostas. A partir daí é que teria tido início toda uma movimentação estratégica de intervenção na casa. A higiene e o conforto da habitação deveriam impor uma nova disciplina ao habitante, “disciplina suave”, que propiciaria a instauração do lar e da família nuclear. A “casa higiênica” entraria, pois, como elemento essencial no desvio das formas

¹⁸ Jurandir Freire Costa. *Ordem Médica e Norma Familiar*. Rio de Janeiro, Graal, 1979, p.110.

¹⁹ Chermont, op. cit. p. 592.

²⁰ Idem, p.567.

²¹ Nilson do Rosário Costa. “A Questão Sanitária e a Cidade”. *Espaço e Debates*, ano VII, vol.1, nº 22, 1987, p.24

²² Beguin, op.cit., p.172

“selvagens” de satisfação corporal do trabalhador, no combate ao enclausuramento e amontoamento das famílias, à sujeira, à doença, ao álcool, às facilidades sexuais, circuitos extradomiciliares e hábitos antifamiliares, enfim à preguiça e à improdutividade no trabalho. Tanto em Chadwick, quanto em Chermont, o pobre e seus meios tradicionais de fixação na cidade teriam de ser submetidos à autoridade ética exterior da higiene, do Estado e do patrão.

Na verdade, estas novas disciplinas aplicadas à cidade e à casa vêm estabilizar entre a medicina e o Estado um compromisso: “O Estado aceita medicalizar suas ações políticas, reconhecendo o valor político das ações médicas”²³. Através deste compromisso, as iniciativas dispersas no campo da habitação, depois das primeiras sobre rios, matas, poços e pântanos, sobre cemitérios, ossuários, matadouros, etc., à medida do desenvolvimento das técnicas de gestão das águas puras e servidas, do ar, da luz e do lixo, culminariam na complexificação e ramificação dos organismos e comitês, bem como nos códigos de salubridade do início do século, encaminhando na esfera normativa as tentativas de atualização, na gestão da cidade, das conquistas técnicas, científicas e políticas no campo da saúde pública.

Resta-nos agora tentar examinar e reconstituir esses processos, essa própria linhagem da estratégia saneadora, no dizer de Foucault biopolítica, da medicina, utilizando, em nossa estratégia, o discurso legal referente à questão habitacional em Pernambuco na Primeira República, tal como nos propusemos no início do presente texto.

2. A política e a politização do favor - direito urbanístico em Pernambuco

Podemos afirmar desde já que o nascimento e consolidação da questão urbana em Pernambuco consubstancia toda uma trajetória de sua normatização pelo Estado. O processo de conformação da legislação estadual referente ao espaço urbano, em especial referente ao espaço habitacional operário, é, pois, entremeado pela proeminência de visões e revisões distintas, ou pela indecisão oficial, diante da emergência do problema da habitação popular.

Em linhas gerais podemos destacar duas fases e uma “defasagem” por assim dizer, nesse processo. A primeira fase, que compreende a primeira década republicana, é marcada pela prática corrente do favor direto. Ao período inicial de industrialização, de recepção das inovações da medicina social e da panacéia da casa higiênica, corresponde uma legislação por “requerimento”, ou seja, uma legislação ocasional, apesar de muito homogênea e, contudo, de manifesto domínio das exigências médicas então colocadas; portanto ainda ágeis mecanismos de incentivos fiscais e patrimoniais. O seu caráter dominante é a intermediação direta de interesses entre o Estado e a iniciativa particular, atribuindo feições de universalidade e igualdade às exceções e ao privilégio, fundando no clientelismo e no emprego geral do favor sua modalidades, por excelência, de negociação política.

A segunda fase é iniciada, no campo das leis estaduais, por volta de 1914, particularmente a partir dos anos 20, coincidindo, aqui, com o primeiro censo de mocambos, com a constituição de um movimento operário mais combativo e com o reaquecimento da indústria local, após um período

²³ Jurandir Freire Costa, op. cit. p.28

de estagnação, assim como com o início da 1ª Guerra Mundial na Europa. Este período revela uma série de experimentos legislativos sobre a questão social e retoma, sempre com maior abrangência, maior ímpeto, quase sempre na ofensiva, por vezes como concessão, a questão urbana em formas genéricas de intervenção. É um momento que parece antecipar as ordenações profundas pós-30.

A defasagem obviamente refere-se à lacuna correspondente aos primeiros anos do século XX, que inclui, de um lado, a intensificação das migrações Mata-Recife, a grande crise do açúcar e do algodão, o deslizamento da economia pernambucana para uma divisão inter-regional do trabalho, o crescimento acelerado da população urbana, da miséria, das epidemias e da falta de habitação e, de outro lado, a omissão do Estado, seja na regulamentação, seja no fomento ao processo de urbanização.

3. Exames das leis - os requerimentos de “evoneas ou villas operárias”

No período compreendido pela última década do século passado observamos uma grande uniformidade no caráter das publicações estaduais. Endereçadas a situações particulares, a um certo indivíduo ou companhia privada, as leis e decretos deste período esgotam-se nas situações originais que as tornaram necessárias. Em sua totalidade essa legislação orienta-se no sentido de estimular determinados empreendimentos privados de construção habitacional para a classe trabalhadora, com a concessão de favores e isenção de deveres aos contratantes.

É exemplar o caso da Lei estadual nº 50²⁴, de 1890, que, em atenção ao requerimento do cidadão João Ramos, aprova contrato de construção de habitações operárias. A publicação particulariza-se pelo caráter modelar das bases de contratação, das exigências e concessões estabelecidas, assim como pela aplicação extensiva do discurso e das regras da higiene, já presentes no preâmbulo anteriormente transcrito. Os contrastes observados justamente entre o seu conteúdo original e os desdobramentos futuros ao longo de sua efetivação são além disso extremamente ilustrativos das características dessas primeiras normas. Os planos das habitações compreenderiam quatro categorias distintas, a serem submetidas à Inspectoria de Hygiene de Pernambuco: “Para uma pessoa; para duas pessoas; para famílias até seis pessoas ou oito, entre adultos e creanças; para famílias até doze pessoas, entre adultos e creanças”.

Em nenhuma delas encontramos um grande discurso sobre a espacialidade ou uma grande visão da casa, mas, ao contrário, esta é reduzida aos dados de sua capacidade de alojamento. Os tipos de habitação pressupõem e são definidos por um certo grupo doméstico, dado seja pelo celibato, seja pela família. A indefinição dos espaços, áreas, estilos ou demais aspectos físicos gerais da habitação deixa entrever uma preocupação destacada com a seleção, distribuição e ordenação dos habitantes no espaço das vilas. Por outro lado, o discurso da higiene desdobra-se e é retido na materialidade da casa, no resgate de ordenações outras, relativas a ventilação, abastecimento d'água, saneamento e umidade. Às preocupações com os fluidos é somada a exigência de sua integração ao conjunto das redes e órgãos técnicos da maquinaria urbana.

²⁴ Lei nº 50, op. cit.

Por outro lado, o controle sanitário dos conjuntos é assegurado pela exigência das figuras do “zelador” e do “médico” da vila, a serem designados e mantidos pela própria companhia privada. O primeiro, responsável pelas áreas públicas de domínio comum, pelos amontoamentos, pela varredura e pela ordem. O segundo, responsável pela saúde do corpo do habitante e dos lugares íntimos da habitação, como a própria lei estipula:

A Companhia terá um ou mais médicos encarregados do tratamento gratuito de seus inquilinos, e aos quais incumbirá também a fiscalização higiênica das habitações, assim como a organização de relatórios que serão semestralmente apresentados à Inspectoria de Hygiene e compreensão, além de informações sobre o estado sanitário, a estatística nosológica e mortuária das mesmas habitações.

A questão de saúde pública, enquanto matriz ordenadora destes primeiros ensaios de planificação urbana, é aqui confirmada através de um discurso de integração sanitária da cidade. A referência permanente às redes urbanas, mais especificamente a referência ao médico da vila e sua autoridade seccionada no espaço urbano, absorvido por uma organização médica estatal, remete-nos às primeiras tentativas de unificação e centralização das ações de salubridade e de estabelecimento de vínculos estreitos entre a casa e a cidade, o corpo do indivíduo e a população. A assertiva deixa, pois, transparecer a figura do médico como administrador de saúde, no exame, vigilância e registro das condições sanitárias dos operários no interior das vilas, associando-se a todo um processo mais geral e paralelo de modernização dos serviços de saúde pública.

De fato, o conteúdo do decreto, que aqui aparece introduzindo o período republicano, dá seguimento a práticas normativas originárias no último terço do século XIX e repetidas em todo o país²⁵. Com efeito, no Rio de Janeiro, uma série de decretos federais, aprovados ainda no Brasil Império, trata da questão da habitação popular, em bases quase idênticas às acima descritas²⁶.

Em todos estes casos, a provisão de incentivos fiscais e a doação de terrenos públicos passam a articular o Estado com o capital imobiliário. Este tema, vale lembrar, é extremamente recorrente na história das políticas urbanas no Brasil, principalmente após 1891, quando os terrenos devolutos passam para as mãos dos estados da federação²⁷. Lembramos das polêmicas legislativas na cidade de São Paulo, nas quais, naquela mesma época, processos semelhantes são obstados pela ação de políticos paulistas que se colocam em defesa da “inalienabilidade dos terrenos públicos”²⁸. Ou ainda o célebre caso das concessões oficiais oferecidas a Guilherme Rudge, pela Câmara Municipal de São Paulo, em 1897, nas quais diversos terrenos públicos são repassados ao empreendedor que nem sempre se dispõe a usá-los²⁹.

Vale chamar a atenção para a sequência de revisões e acréscimos ao processo de Ramos, que aponta para um efetivo descompasso entre as intenções incisivamente proclamadas e os rumos encampados na prática pelo concessionário. A Lei nº 50 é bastante rigorosa, apresenta

²⁵ Verificamos no entanto a indicação de uma lei datada de 21 de setembro de 1853 versando sobre a mesma questão. Chermont, op. cit. p.577.

²⁶ Grupo de Pesquisa “Habitação e Uso do Solo”...

²⁷ Fania Fridman e Carlos Fiaux. “A História da Propriedade da Terra no Brasil”. Comunicação apresentada ao I Seminário em História Urbana, Salvador, 1990, p.8.

²⁸ Carlos A.C. Lemos. *Avenaria Burguesa*, São Paulo, Nobel, 1989, p.59.

²⁹ Eva A. Blay. *Eu não Tenho Onde Morar*, São Paulo, Nobel, 1985, p.86.

considerações sociais legitimadoras do empenho estatal, normas de implantação relativamente abrangentes, prazos bem demarcados e favores precisos. A Lei nº 63³⁰ folga os prazos prefixados. A Lei nº 152³¹ reedita a primeira para outros municípios suprimindo as considerações sociais constantes do preâmbulo, dobrando os prazos, reduzindo à metade o número de habitações esperado e atenuando significativamente as multas pelas infrações ao contrato. Finalmente, a Lei nº 165³² amplia as concessões e incorpora as camadas médias à clientela operária³³.

Todo o processo é, portanto, coroado pela corrupção das premissas sociais por ele mesmo suscitadas, pelo arbítrio da propriedade privada e pela cumplicidade permanente do Estado, inclusive na alienação legal da propriedade coletiva. A celebração do favor, sob a forma de “condescendências e tolerâncias” administrativas, reitera a freqüente indistinção entre o que é público e o que é privado, tão própria à nossa forma de República.

4. As figuras genéricas da habitação e do habitante

A segunda década do século XX é assinalada por uma importante revisão dos padrões governamentais de intervenção normativa na questão urbana em Pernambuco. Se as primeiras ações do Estado sobre a questão ora respondiam à insegurança sanitária da classe dominante e a seus anseios de contemporaneidade frente à vanguarda médica positiva, ora financiavam o capital imobiliário na extensão de suas fronteiras especulativas sobre o espaço urbano, via concessões e favores de lei; se a perspectiva dessas primeiras ações alinhava-se entre os objetivos específicos de certos indivíduos e grupos da elite econômica local, o final da década de 10 e os anos 20 marcaram possivelmente uma nova inflexão das políticas para a cidade.

A partir de então, em Pernambuco, a repercussão da denúncia dos mocambos, o início das obras de reforma do Porto e do Bairro do Recife, o desenvolvimento do Plano de Saneamento da cidade, o próprio agravamento dos temores à classe trabalhadora e a retomada do ritmo acelerado de industrialização tornam necessário um tratamento mais especializado do disciplinamento da cidade, realizando, agora, o ideal higienista em um projeto global de “cidade salubre”. Aparece com maior nitidez, por exemplo, o discurso dos arquitetos sobre a questão, introduzindo em sua prática preocupações econômicas, morais e sociais mais amplas para com as “classes operárias”. Torna-se urgente dar conta dos perigos dos “bairros infectos”, focos “das aglomerações dos tumultos, da violência das massas, dos escândalos das greves e finalmente da grande perda de trabalho na indústria”³⁴. O elemento infeccioso, enfim, parece ser exportado do corpo orgânico do indivíduo ao corpo político da sociedade.

³⁰ Lei nº 63, 30/12/1890. *Colecções das Leis...*

³¹ Lei nº 152, 10/6/1891. *Colecções...*

³² Lei nº 165, 15/6/1891. *Colecções...*

³³ Esta lei estabelece que “poder-se-á construir casas do tipo diverso das destinadas a operários” e possivelmente tão diversas quanto os “bungalows” românticos aprovados em 1892, sob a indicação: tipo nº 3, para casas operárias, no município da cidade de Olinda e Goyana. (Arquivo Público Estadual - prancha SSOMA RR/240/4. Recife, 9/1/1892).

³⁴ Revista *Architectura no Brasil*, nº 2, nov. 1921, p. 49-51. Citado em M.L. Ramalho, “Da Beaux-Arts ao Bungalow”, Dissertação de Mestrado, FAU/USP, São Paulo, 1989, p.138.

Ora, o sanitarismo, o ideal da salubridade e suas formas escrupulosas de vigilância das populações urbanas vêm revelar, desde cedo, só que agora com maior sistematização, uma natureza complementar ao controle policial: “Enquanto esse se encarregava de inspecionar e administrar os comportamentos nas ruas e espaços públicos, a fiscalização sanitária penetrava sorrateiramente na privacidade dos lares e na intimidade dos corpos”³⁵.

Os primeiros anos do século são marcados, no Recife, por grandes reformas no aparelho de salubridade pública. Além do plano de saneamento do Recife, de 1909, cuja implantação se estende ao longo de toda a década de 10, tendo à frente dos trabalhos o engenheiro Saturnino de Brito, nas administrações sucessivas de Thomaz de Carvalho, Constâncio Pontual e Gouveia de Barros, a Inspectoria de Hygiene Pública é continuamente modernizada, e suas responsabilidades e competências ampliadas.

Em 1912, no intuito de organizar um combate intensivo à febre amarela, que volta a assustar a cidade, o Inspector Gouveia de Barros institui a chamada “Polícia Contra o Mosquito”. Posta em campo com “cinco turmas, trinta capatazes e oitenta guardas sanitários”³⁶, a brigada inseticida, germe de um futuro “Serviço Especial de Prophylaxia Urbana” declara guerra à doença e desenvolve milhares de ações contra focos de larvas, calhas e telhados, quintais e pântanos, poços, cacimbas e valas, tinas, tanques, jarras e barris, sarjetas, ralos, galerias e vasos sanitários.

Pois bem, apesar dos elementos heróicos ou pitorescos, em meados da década de 10 tem início um segundo momento na história das posturas estaduais, de cunho legal, até o processo de urbanização da cidade do Recife, traduzindo-se em um conjunto de leis bastante diversificado, no sentido de seus objetivos e formulações.

É justamente a partir desse momento que verificamos o aparecimento de formas diversas e sempre assentadas em normas jurídicas gerais de tratamento da questão habitacional pelo Estado. Ora vêm incentivar empresas construtoras, ora beneficiar proprietários e inquilinos, ora articulam as administrações locais no embrião de um urbanismo planejado, ora ameaçam reservar para o Estado a responsabilidade de intervir diretamente na construção de casas operárias.

Com certeza o ano de 1914 não pode ser tomado como introdutor de uma nova postura estatal sobre a questão da habitação popular. O caso da Lei do Estado de São Paulo nº 498, de 14.12.1900, por exemplo, regulamentando a construção de casas de habitação operária, com um certo nível de aprofundamento, facilmente desfaz tal hipótese. No entanto, localmente, a coincidência de uma série de mudanças como a ascensão de um movimento operário mais combativo³⁷, o impacto

³⁵ Nicolau Sevckenko. *A Revolta da Vacina*, São Paulo, Brasiliense, 1984, p.79.

³⁶ Octavio Freitas, op.cit. 1919, p.23.

³⁷ Aqui é importante reter o papel de duas tendências adversárias que estão na base da constituição do movimento operário em Pernambuco: de um lado, o peso da Federação Operária Cristã (1902), articulando patrões e operários, promovendo o assistencialismo e evitando as greves; de outro, as inúmeras e “miúdas” formas de luta dos libertários, incitadas aqui pelos imigrantes espanhóis (Gadiel Perruci e Denis Bernardes, “Recife, o Caranguejo e o Viaduto: notas preliminares para uma história social do Recife”, 1981, mimeo, p.35) e organizadas em torno da Federação dos Trabalhadores de Pernambuco (1914), encaminhada desde o II Congresso Operário Brasileiro.

do primeiro recenseamento de mocambos³⁸, a legitimação e aprofundamento das questões de sanitarismo no âmbito dos congressos, códigos e planos, bem como um nítido reaquecimento da indústria e do comércio³⁹, crescentemente impondo uma nova ordem urbano-industrial, ou seja a coincidência de acontecimentos e mudanças históricas em Pernambuco, com grande repercussão local, teria sido talvez, sintomática e timidamente, retida pela Lei nº 1.229⁴⁰, de 1914, sinalizando para um momento mais geral de revisão dos padrões governamentais de intervenção na cidade.

Mesmo a nível nacional, este momento é assinalado por um profundo reordenamento jurídico. A instituição do Código Civil, em 1917, vem regulamentar uma série de ordenações até então dispersas, e introduzir mecanismos e conceitos cruciais na definição de uma política para a cidade, como o usucapião, o direito de construir, o direito de vizinhança, etc⁴¹.

Porém, o que interessa observar aqui é que a Lei nº 1.229, de 1914, ao atingir exclusivamente as casas de áreas inferiores a 50 m², pertencentes a operários e pessoas pobres, ao excluir as casas de comércio e as famílias proprietárias de um outro imóvel dispensando enunciados, prescrições ou imposições higiênicas, a lei, suas lacunas e entrelinhas, seu claro componente de improviso, ao fixar dispositivos genéricos, incorporando a figura genérica do habitante, encerra ou anuncia esse momento de reorientação que se verifica no caráter das publicações.

A partir da década de 20, novos experimentos disciplinadores começam a ser delineados, acrescentando novos mecanismos de ação estatal sobre o problema da moradia. A Lei nº 1.624⁴², por exemplo, vem enfatizar questões de financiamento da construção e aquisição de “casas de pequeno valor”, investindo-as então de toda uma caracterização mercantil. Sem dúvida, a apresentação da casa sob uma ótica econômica, a fixação de possibilidades de sua aquisição via financiamento do Estado e a estratificação minuciosa dos favores são indicativas de um processo de aprimoramento das técnicas jurídicas e de formação de políticas para o problema da moradia, mesmo que essa lei ainda se refira a um empreendimento específico. Sua sofisticação parece ensaiar aqui formas globais e centralizadas de gerir o problema, apresentando-as como coerentes, científicas, válidas, enfim, necessárias, e desde já antecipando os futuros recortes nas atribuições do urbanismo, compartimentando funções e competências e definindo especialidades.

Além da célebre experiência da “Fundação A Casa Operária”, idealizada em 1924 pelo médico Amaury de Medeiros⁴³, uma outra tentativa do estado de condensar as normas anteriores parece ser muito ilustrativa dessa tendência. É o caso da Lei nº 2.021⁴⁴, de 1929, que enuncia a retomada do modelo de intervenção inicial, ao incentivar o investimento do capital privado na produção de habitações operárias, agora dirigindo-se a “empresas ou particulares”.

³⁸ Os dados informam, em 1913, a existência de quase 20.000 mocambos no Recife (Maria Angela Souza e Joaquim Falcão. “O Direito de Morar”, em *Ciência Hoje*, vol.3, nº18, p.75.)

³⁹ Até 1900, 113 empresas industriais haviam sido instaladas no estado; entre 1900 e 1909, apenas 33 estabelecimentos; na década seguinte, este número sobe a 99 (Perruci e Bernardes, p.48).

⁴⁰ Lei nº 1.229, 6/6/1914. Leis do Estado de Pernambuco.

⁴¹ Fania Fridman, op. cit. p.9.

⁴² Lei nº 1.624, 26/6/1923. Leis do Estado...

⁴³ Lei nº 1.651, 23/5/1924. Leis do Estado... Para um aprofundamento sobre as políticas habitacionais em Pernambuco depois de 1920, ver Marcus André B.C. de Melo - “A Cidade dos Mocambos: Estado, habitação e luta de classes no Recife (1929/1960)”. *Espaço e Debates*, ano V, nº 14, 1985, p.45-67; A. Jorge Siqueira e Breno A. Souto Maior - O Espaço Urbano Recifense e a Política Habitacional (Recife, UFPE), snt.

⁴⁴ Lei nº 2.021, 23/9/1929. Leis do Estado...

Esta lei estipula que, fixados os limites do preço, as casas seriam alugadas e, após 25 anos de residência, repassadas aos inquilinos. Afora as isenções e benefícios comuns, reedita-se o mecanismo, constante da Lei nº 1.624, de apoio financeiro às obras, generalizando-o agora às “empresas idôneas ou concessionárias do Estado”. O caráter de norma jurídica geral é evidente e observa-se, além disso, o domínio e a incorporação redimensionada das experiências anteriores, concatenando preocupações tecnológicas e higiênicas a mecanismos financeiros de apoio à construção, locação e aquisição das casas, isenções fiscais, doação de terrenos a empréstimos em obrigações mercantis, partilhando ora direta ora indiretamente dos investimentos, ora restringindo-os, ora induzindo-os, intercalando benefícios ao capital imobiliário, ao inquilino e ao proprietário da futura casa.

5. Favores, forças políticas e ordenações suaves

Em suma, ao longo deste processo é interessante observarmos o delineamento de duas tendências hegemônicas no interior do aparelho de Estado, ora excluindo-se, ora superpondo-se uma a outra. A primeira pretende induzir o capital privado a investir na construção de casas operárias; a segunda pretende reservar ao poder público a regulamentação rigorosa dos investimentos, quando não a sua participação direta nos programas habitacionais. Uma e outra respondem pelos interesses específicos de duas grandes frações da burguesia, que se confrontam, principalmente a partir da década de 20, na formação das políticas públicas. Em seu estudo Blay define-as da seguinte maneira:

Uma volta-se para a produção em massa, garantindo isenções e benefícios individuais, e está preocupada em dinamizar a produção, eventualmente favorecendo a formação de monopólios. Pretende organizar a produção da construção em níveis industriais e garantir a maior taxa de lucro. A segunda, preocupa-se com a elaboração de critérios que garantam uma certa racionalidade, evitando monopólios e privilégios individuais; pretende uma produção ampla, mas evita favores que eventualmente prejudiquem o bem público⁴⁵.

Certamente o confronto entre estas frações se dá na medida da evidência de seus próprios contornos, em cada quadro político dado. Se no Rio de Janeiro e em São Paulo o estado das forças em questão irá produzir polêmicas e conflitos aguçados no judiciário, no legislativo ou na imprensa, em Pernambuco parece haver uma certa convivência e sucessão pacíficas entre ambas. As posturas diferenciadas que estão colocadas em cena representam aqui os estágios iniciais de formação de um capital imobiliário de empenhos liberais e de uma burocracia estatal representante de um nacionalismo populista de cunho modernizador. De qualquer forma observa-se um começo de politização da questão urbana, com o deslocamento das cenas do poder para o plano institucional, para além do arbítrio de uma “legislação doméstica”, privativa de uma pequena elite imobiliária.

A legislação urbana, inicialmente bastante específica e fracionada, começa a ganhar unidade ao longo dos anos. O desenvolvimento do direito urbano revela como as preocupações com o embelezamento e melhoramentos pontuais das cidades, típicas da primeira metade do século

⁴⁵ Eva Blay, op. cit., p.89.

XIX até pelo menos 1870, são sombreadas pela emergência do problema da salubridade urbana e das soluções da medicina social. Neste processo verificamos como a “medicina das epidemias” constitui-se enquanto suporte, por excelência, da intervenção do Estado na questão social.

Aos poucos pontilham, ainda no século XIX, preocupações adicionais com os fluidos, antecedendo outras prescrições no campo dos sistemas construtivos ou das áreas mínimas. Posteriormente apareceriam novas exigências ampliadas à cidade na conformação de uma maquinaria urbana, tratando da assistência social, do abastecimento, do transporte ou dos órgãos técnicos do aparelho de salubridade.

Por volta da década de 10 e principalmente a partir dos anos 20, em Pernambuco, uma certa clivagem no padrão de formação das leis urbanas começa a ser delineada. Curiosamente, tem lugar um aprimoramento das técnicas de intervenção governamental vis-à-vis o discurso liberal então dominante. De fato, as ações na cidade adquirem desde então, progressivamente, um caráter de projeto político unitário e centralizado na figura do Estado, que até certo ponto abdica da tradição política do clientelismo aberto para com a iniciativa privada e do mais evidente imediatismo administrativo no trato das questões urbanas.

A resolução dos conflitos que agora parecem começar a emergir do próprio ambiente da cidade, não tanto dos confins rurais, como diz Perruci, vem requerer a mediação destacada do Estado, a busca de certos apoios políticos e a superação paulatina dos argumentos de força e favor, suavizando-os e construindo enfim, pouco a pouco, o paternalismo/populismo como projeto privilegiado de articulação da sociedade.

Por outro lado, ao longo desse processo, percebemos como a habitação urbana vai se localizando no interior dessas polêmicas, disputas e acordos entre as elites, em que entram objetivos e estratégias distintas e que variam da procura da mais eficiente e vantajosa integração nos benefícios majorados da renda fundiária urbana às tentativas de classificação e regularização escrupulosa das ações sobre a cidade, numa empresa insistente de organização racional dos espaços urbanos e dos investimentos do capital.

Contudo o que aqui salientamos é que, entre uma parte e outra, é tecida toda uma continuidade de discursos, de saberes e de injunções, viabilizada pela intersecção entre as técnicas de policiamento, vigilância e penalização e uma discursividade científica. Aos mecanismos de organização coercitiva da esfera pública, somam-se argumentos de consenso e ajustamento (as teorias microbianas, o conceito de “meio”, a virtualidade da doença, a patologia urbana, os códigos e preceitos de higiene individual, as noções de “casa higiênica”, “intimidade familiar” e “privacidade do lar”), dispositivos legítimos e regulares de auscultamento dos corpos laboriosos, lá onde foi necessário alojá-los.

Esta implantação sobre o espaço da casa e da família, e sobre a cidade, de um regime médico e moral, essa complementariedade entre a questão social e a questão sanitária, entre a polícia, a política e a medicina, a adesão a esta empresa de outras disciplinas como a engenharia, a arquitetura, a economia, etc., são plenamente captadas e operadas pelo discurso legal. A “casa

higiênica” é, pois, o correlato primeiro dessa prática discursiva, instaurada lentamente, e dessa lógica política, econômica e moral de intervenção no espaço da cidade, que foi preciso chamar de “higienismo”. Registro a que aliás muitas vezes se recorreu para a afirmação de formas autoritárias de dominação do trabalhador e gestão da pobreza.

Assim, tornando a casa objeto de recomendações, observações, inspeções, pareceres, advertências ou interdições, esquemas de construção e reforma, planos das habitações ideais, etc, pouco a pouco, vai se constituindo em torno dela uma representação verdadeira do morar, ao lado de todo um rol de ações terapêuticas ou de normalização, enfim de controle, íntimo e sistemático, das populações urbanas. Evidentemente não se discute aqui uma outra “verdade” do morar (até porque muitas vezes as casas higiênicas são demolidas por força da higiene das casas, a salubridade pela salubridade, a insalubridade pela insalubridade), mas, ao contrário, coloca-se em questão como uma certa representação do morar proletário, como uma certa estratégia que a sustem e pratica emergiu e se cristalizou como alternativa “natural” de provisão da habitação. Pretende-se com isso discutir as pretensões obscuras de familiaridade com uma certa forma da habitat dita humana, o teor dos empenhos necessários à imposição desses modos higiênicos de morar, suas táticas e artifícios, suas formas de recepção, negação e vias de aceitação, que asseguraram e ainda asseguram espaços de contenção, discursos de poder e verdades de elite. Esta estratégia de reconstrução de uma estratégia que enfim se tornou viável por longos anos antecipa, aqui, para nós, em meio ao que parece intrincado, ardiloso, bem calculado demais, finalmente, uma questão rústica e inevitável: “Será que não haverá um espaço para...a bagunça?”⁴⁶.

⁴⁶ Gérard Miller, em entrevista com Michel Foucault: “Sobre a História da Sexualidade” em *Microfísica do Poder*, Rio de Janeiro: Graal, 1979, p.257.

1930 - A EXPERIÊNCIA URBANA DE FORD NA AMAZÔNIA

Yara Vicentini*

1. O contexto do fordismo na Amazônia

A migração para a Bacia do Amazonas nas décadas do final do século XIX e início do século XX, havia transferido população da região Nordeste do país, homens em busca do trabalho nos seringais nativos e em busca de terras. Parte desta população estava agora ocupando a concessão de 1 milhão de hectares de Ford:

A luta de cearenses e maranhenses nas florestas da Amazônia é uma epopéia de que não ajuíza quem, no resto do Mundo, se deixa conduzir, veloz e comodamente, num automóvel com rodas de borracha da borracha que esses homens, humildemente heróicos, tiram à selva misteriosa e implacável¹.

A possibilidade de implantação de novas áreas de cultivo da hevea-brasiliensis na América Latina interessaram a Henry Ford, que buscava a auto-suficiência de sua produção de automóveis em Dearborn, Michigan-USA, com sua própria fábrica de pneus, na década de 20.

Coube ao Sr. Jorge Dumont Villares, herdeiro de importante família cafeeira de São Paulo, aplicar o que pode ser descrito como um golpe, vendendo-lhe em 21 de julho 1927 a concessão por 125 mil dólares no Estado do Pará, cujo governo poderia ter-lhe concedido gratuitamente a terra, caso tivesse participado do negócio².

Esta não foi a única dificuldade encontrada por Ford. Na verdade a Comissão Técnica, por ele nomeada, deveria encontrar um bom lugar para plantar seringueiras localizado, como se acreditava na época, em região do Alto Amazonas, na Bacia do Rio Madeira, segundo estudos do Departamento de Agricultura Norte-Americano. O objetivo era evitar a propagação da mais séria doença das folhas da hevea nos trópicos americanos, o “mal das folhas”. Para tal recomendava-se o plantio em regiões de concentração de plantas nativas, como a área do atual Estado do Acre. No entanto a Comissão dirigiu-se para uma das concessões do Sr. Villares, na margem esquerda do Baixo Tapajós, nos municípios de Aveiros e Itaituba, sem visitar outra área sequer³.

No entanto talvez a maior dificuldade apontada fosse a de lidar com uma oligarquia conservadora que durante todo o período anterior, de auge da exploração dos seringais nativos, principalmente entre as décadas de 1870 e 1910, havia se beneficiado de um sistema de trabalho arcaico e baseado na concessão de vastas áreas naturais.

O sistema de coleta de “drogas do sertão” havia engendrado desde os tempos da Colônia um regime de crédito informal entre o comerciante sediado em Belém e o mercador coletor.

* Arquiteta e professora de Teoria da Urbanização do Departamento de Arquitetura e Planejamento da EESC - USP.

¹ CASTRO, Ferreira. *A Selva*. Editora Guimarães & C., Lisboa Portugal, 1929. “Pórtico”.

² DEANN, Warren. *A Luta pela Borracha no Brasil*, Editora Nobel, SP, 1989 (Trad. BRANDÃO, E.), p.113.

³ Idem, p.113.

Chamava-se aviamento, uma espécie de crédito sem dinheiro, que só foi introduzido em meados do século XIX quando o capital europeu e norte-americano pôde confiar nas lideranças mercantis locais para o suprimento constante e ampliação da escala de coleta da borracha. Roberto Santos comenta:

A introdução do dinheiro como relação impessoal e, simultaneamente, como reserva de valor, teria sido a forma de incitar as expedições à selva, a ocupação de novas terras e a dilatação física da economia até então excessivamente nucleada em torno de pequenos centros urbanos-ao mesmo tempo que se preparava a implantação de um regime salarial⁴.

Por sua vez, o mercador das áreas interiorizadas ou seringalista seguia o mesmo modelo. Com o crédito do comerciante, recrutava os trabalhadores dando-lhes financiamento, misturando o sistema de troca com o de crédito.

Com a migração de nordestinos para o trabalho nos seringais, imaginou-se que o sistema de monetarização da economia ocorreria, porém, após um período inicial de desejo de enriquecer, o nordestino, isolado nas vastas áreas da floresta, acabava por manter um vínculo exclusivo com o “barracão” do seringalista, usando o sistema monetário só para o cálculo de sua própria dependência:

Com o transcurso do tempo, o aviamento ultrapassou os limites iniciais. Fortalecido no extrativismo, reforçou-se também na agricultura e estendeu-se à pesca abastecedora das maiores concentrações humanas da região. Tornou-se como que a forma da economia amazônica típica. Engendrou uma moralidade própria, eminentemente característica nos seringais, em que se instituiu uma disciplina extra-financeira com catálogo de punições e a condenação dos desvios da produção⁵.

Este era, portanto, o regime econômico de patrões gananciosos, e trabalhadores “livres”, e miseráveis, em que o sistema de trabalho fordista teria de se implantar, nos anos de 1930.

A concessão de Ford, denominada popularmente por Fordlândia, enfrenta ainda oposição política por sua extensão, pela concessão de isenção de impostos por 50 anos e seu direito de jurisdição própria, uma espécie de “república” dentro da Velha República Brasileira, nos seus derradeiros anos.

Para alguns, os investimentos da Companhia Ford na Amazônia representavam uma quebra da hegemonia das oligarquias cafeeiras do sul do país e, ao mesmo tempo, uma ameaça à imunidade das oligarquias amazonenses e a seu sistema de trabalho. As discussões travadas por lideranças nacionais apontavam, ainda, a questão da formação de um enclave territorial na Amazônia⁶.

Estes contratempos foram facilmente superados com a queda dos preços internacionais da borracha, a Revolução de Trinta e o apoio do novo presidente Getúlio Vargas.

⁴SANTOS, Roberto. *História Econômica da Amazônia-1800/1920*. T.A. Queiroz Editor, SP, 1980, p.157.

⁵ Idem, p.158.

⁶ ASSIS COSTA, F. *Capital Estrangeiro e Agricultura na Amazônia: A Experiência da Ford Motor Company/1922-1945*, Dissertação de Mestrado, FGV-RJ, 1981.

2. O projeto urbano de Henry Ford

Foi fundamental a imagem de modernidade criada com os métodos racionais de trabalho empregados pela Companhia Ford do Brasil, inclusive na instalação da nova cidade empresarial na selva. Warren Dean comenta:

Em dezembro de 1928 um cargueiro de propriedade da Companhia depositou em Fordlândia os componentes de um núcleo inteiro de plantação, de motores diesel a pregos e parafusos. A direção americana e os operários brasileiros puseram-se imediatamente a trabalhar na construção de uma pequena cidade, que logo seria a terceira maior da Amazônia—uma cidade completa, com hospital, escolas, cinema, água, luz, porto, oficinas mecânicas e depósitos. Os visitantes ficavam pasmos com aquela soberba infra-estrutura, sem rival em milhares de quilômetros, em qualquer direção. As casas de madeira bem alinhadas, os alojamentos, armazéns e refeitórios arrancaram elogios de visitantes brasileiros e muito contribuíram para tirar Ford de suas dificuldades políticas anteriores⁷ (Ver planta esquemáticos).

O investimento foi intensivo em Fordlândia no período de 1928 a 1934, na área da plantação e na infra-estrutura⁸, até que em 1934 um quarto da concessão de um milhão de hectares fosse trocado por outra área em Belterra, localizada em terrenos altos que, como se acreditava então, seriam mais adequados ao plantio da hevea. Na nova área constrói-se uma réplica da cidade, desta vez nas próprias oficinas da empresa.

As cidades possuíam toda a infra-estrutura urbana, incluindo sistemas modernos de captação, tratamento e distribuição no caso da rede de água, e duas casas de força para a rede de energia. Construíram-se conjuntos de lazer, rede de telefonia, estação de rádio, e mais de setenta quilômetros de estradas foram abertos entre as concessões, além de dois portos, um deles flutuante.

O espaço urbano separa as mais de cem casas operárias e os mais de trinta barracões de trabalhadores sem família da “Vila Americana”, destinada aos dirigentes estrangeiros e nacionais. No contexto, curiosamente, o pequeno desenho urbano da “Vila Americana” parte de uma praça central radial e o da “Vila Operária” configura uma estrutura urbana ortogonal.

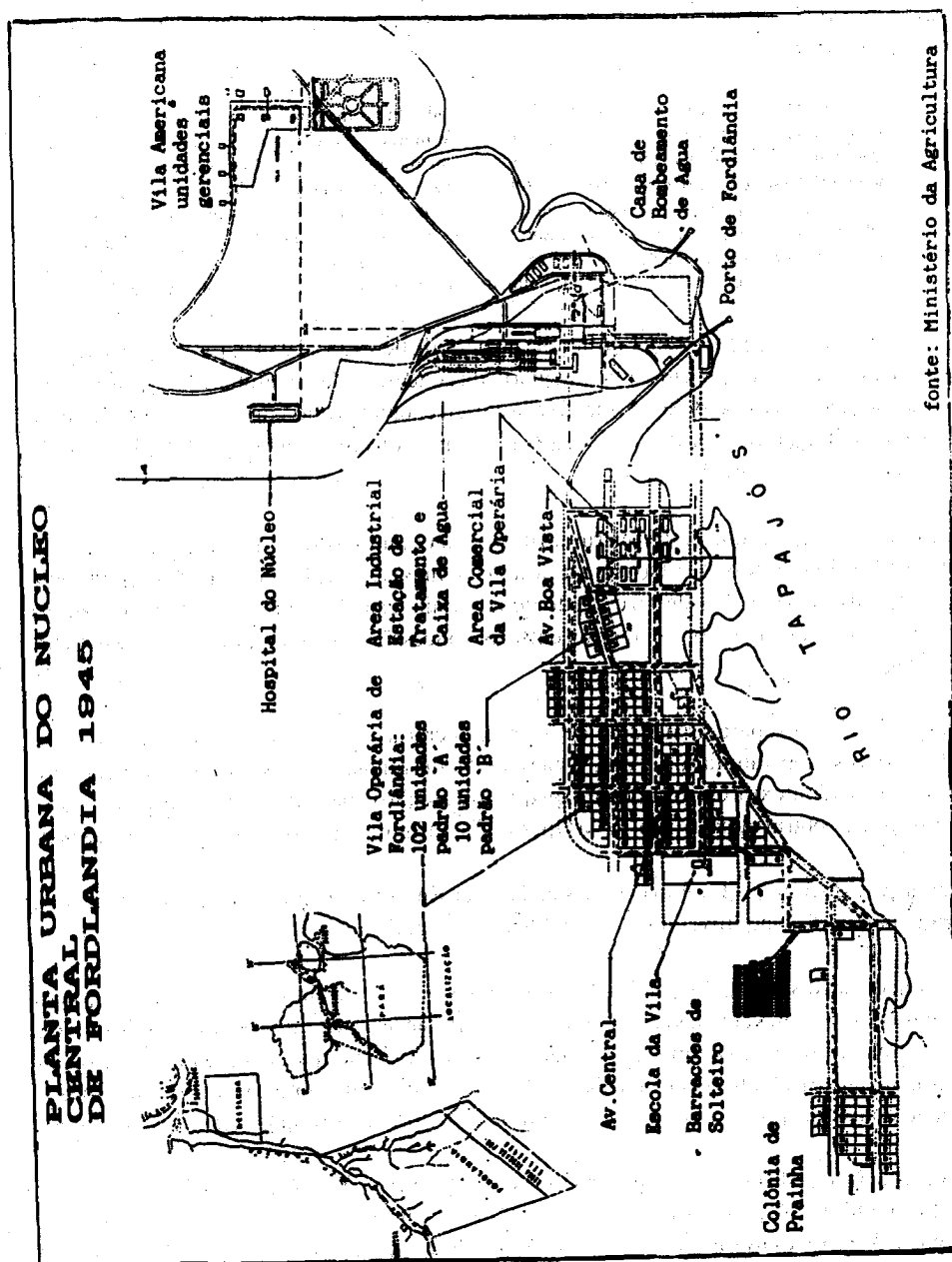
Grande parcela da mão-de-obra vai se alojar em áreas internalizadas nas plantações, pequenos agrupamentos distribuídos como nos moldes dos seringais nativos.

Os espaços são disciplinados, onde os níveis profissionais retratam-se fisicamente no projeto urbano. Não como nas cidades empresariais contemporâneas, que comportam distinções de seis ou sete níveis de espaços habitacionais, dados os novos parâmetros tecnológicos e uma maior divisão social do trabalho. O projeto da cidade de Fordlândia discrimina somente dois espaços habitacionais que, por serem claramente delimitados, tornam-se antagônicos e excludentes.

A segregação é dada pela forma urbana linear, que passa da “Vila Americana” para a área de produção industrial, para a área de equipamentos urbanos e centro comercial para, só então, chegar à Vila Operária e aos barracões. A cidade é uma fábrica, não por analogia, mas estruturalmente como tal.

⁷ DEAN, Warren. Op.cit., p.114.

⁸ ASSIS COSTA, F. Op.cit., tabela nº 14, p. 161.





Fordlândia, vista aérea da Vila Operária e do Porto no Rio Tapajós

As casas são construídas em madeira, com material importado, e expressam o estilo “bungalow americano”, com o requinte das construções pré-fabricadas. O direito à moradia, no núcleo urbano, condiciona-se à produtividade e à posição ocupada na divisão do trabalho na empresa.

A área urbana possuía, “no tempo dos americanos”, uma espécie de assepsia moderna, com grandes extensões do seu entorno desmatadas e constantemente pulverizadas por trabalhadores, contra todas as espécies de insetos e pragas. Os novos padrões de higiene introduzidos eram rigorosamente controlados.

A unidade produtiva incorpora as concepções desenvolvidas por Ford em Dearborn, que, além de revolucionar a produção industrial com o controle preciso do tempo do trabalhador, considera o desperdício com o tempo do transporte da matéria prima até a produção e da produção até o embarque. Talvez por este motivo a unidade produtiva de Fordlândia agregue um pequeno trecho de trilhos para o transporte da borracha⁹.

O recrutamento para a Companhia Ford Industrial do Brasil foi realizado por agentes de empregos em Belém. O trabalhador, após um exame médico preliminar, era embarcado para a cidade e as áreas das plantações.

⁹ FORD, Henry. *Minha Vida e Minha Obra*. Tradução e prefácio de Monteiro Lobato, Editora Brand Ltda, RJ, s.d.



Fordlândia, vista aérea geral da Área Industrial c/a Unidade da Produção de Lutex

As embarcações eram chamadas de "gaiolas" onde se apinhava gente vinda de todos os lugares, geralmente cearenses que Recrutados no Nordeste já vinham de longa viagem até Belém. Eram todos embarcados na segunda classe e, por mais de dez dias, iriam debruçar-se sobre a floresta a bordo da embarcação. Ao seu lado cruzavam os navios de alto-mar, para espanto geral, vindos dos Estados Unidos em direção a Porto Velho, na Bacia do Rio Madeira.

Passavam por pequenas cidades ribeirinhas, às vezes aldeias, onde eram acolhidos em festa pela população e onde eram embarcados suprimentos, até chegarem ao porto de Santarém no encontro do Rio Tapajós com o Rio Amazonas. Santarém, implantada em suave declive, misturava as velhas casas de fachadas de azulejos com as novas edificações, sobressaindo a antiga igreja. A população acorria à embarcação. Eram negros, mulatos e caboclos e vendiam frutas e grandes cuias¹⁰.

Chegando às plantações era entregue ao chefe da seção de estivas que conduzia ao destacamento policial onde seu bagagem era vistoriada, sendo apreendidas as armas e bebidas alcóolicas que eventualmente conduzissem. Quite com a polícia, era entregue ao chefe do pessoal que o conduzia para novo exame médico, agora rigoroso, incluindo a ingestão compulsória de quinopódio, vacinações diversas e dois dias de quarentena para observação. Após este prazo, era procedido seu registro e identificação internas e a sua destinação a uma das seções da plantação. Havia, em Fordlândia, vinte e seis seções especializadas¹¹.

¹⁰ CASTRO, Ferreira. Op. cit.

¹¹ ASSIS COSTA, F. Op.cit., p.84, citando palestra de J.COHEN: Fordlândia, A Grande Interrogação do Futuro, proferida em Belém, s.ed., 1929.



Fordlândia, Unidade de Produção de Latex. Vista do Interior do prédio.

Eram também recrutados trabalhadores na região da Bacia do Rio Tapajós. W. Dean¹² discorre sobre dados disponíveis que estimavam, em fins da década de 20, a existência de mais de 250.000 homens adultos nas áreas da Bacia Amazônica, com uma parcela significativa distribuída pela região do Tapajós. Os índios foram excluídos do recrutamento, ou por serem considerados inadequados ao trabalho assalariado ou pela discriminação existente por parte dos trabalhadores brancos e mestiços.

Opico da mão-de-obra ocorre em 1931, quando foram computados 3.100 operários registrados, devendo-se considerar ainda suas famílias para poder estimar-se uma população residente nas cidades de Fordlândia e Belterra e nas colônias dispersas pela plantação de aproximadamente 15.000 pessoas¹³.

No entanto o problema da rotatividade perdurou, sendo sua causa atribuída, pelos sucessivos administradores da Companhia, ao hábito do homem amazonense de nomadismo, vinculado ao processo de trabalho extrativista. Mesmo considerando a migração para a Bacia Amazônica nas décadas anteriores da população nordestina, a imensidão de terras colocava a possibilidade de

¹² DEAN, Warren. Op.cit., p. 125, citando relatório do administrador JOHNSTON de Belterra/Fordlândia, 1939.

¹³ ASSIS COSTA, F. Op.cit., tabela nº 24, citando CRULS, Gastão. Impressões de uma Visita à Companhia Ford Industrial do Brasil. *Revista Brasileira de Geografia*, ano I, nº 4, outubro de 1939.



Fordlândia, Unidade de Produção de Latex. Visto do Interior do prédio.

constantes deslocamentos¹⁴. Deve-se compreender que o regime de trabalho extrativista pressupõe uma mobilidade e um domínio territorial diferenciado daquele imposto pela propriedade privada da terra e pelas relações de trabalho fordistas.

Em 1929, quando se projetava o emprego de 5.000 homens, providencia-se a importação de trabalhadores de Barbados (Ilhas das Antilhas). A experiência não foi bem-sucedida pelos conflitos criados com os trabalhadores nacionais, e a idéia foi definitivamente abandonada.

Por outro lado, o salário de um trabalhador da Companhia Ford do Brasil, em 1933, correspondia, para o melhor salário, a 15% do salário pago para igual função nos Estados Unidos e para o menor 7%¹⁵. Trabalhava-se 48 horas semanais, das 6:30 as 15:30.

Nos depoimentos de antigos trabalhadores de Ford, encontra-se o retrato do cotidiano da cidade. Os trabalhadores eram enfileirados com seus uniformes e suas placas de identificação. Cada placa, fabricada em aço inox pela matriz da Companhia, possuía, em relevo, motivos alegóricos à industrialização e, mais importante, discriminava o número de identificação pelo qual o trabalhador era reconhecido por sua chefia nas suas funções produtivas, como ainda durante todo o tempo de seu dia. Sua placa era, também, seu objeto inseparável:

¹⁴Idem, p. 86.

¹⁵Idem, p. 87.

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Logo cedo o pessoal formava aquela fila até o apito tocar e então cada um ia para o seu lado, já sabia direito o seu trabalho. Tinha trabalho de seringueiro, que era o mais valorizado, trabalho de usina, trabalho de ponto. Tudo era controlado pelos chefes e se chegasse um minuto atrasado era descontado. Tinha relógio de ponto¹⁶.

As alterações na divisão social do trabalho são também alterações relativas ao tempo ou temporalidade cultural, introduzindo o tempo de trabalho como ideologia¹⁷. Na verdade a progressiva introdução do trabalho assalariado na região amazônica tem como peculiaridade constituir-se um longo percurso para a sua atual hegemonia. Sob outro aspecto a introdução concomitante da moeda como forma dominante de relação entre o trabalho e o capital constitui-se uma forma de violência, que pode ser enfocada culturalmente. A especificidade do regime fordista de trabalho substitui o tempo regido, basicamente, pela natureza por um controle regido com medidas em minutos.

A transformação dos modos de vida incluíram, como reação, uma revolta em 1928, conhecida como “a revolta de quebra panela” nos refeitórios da companhia, sob os olhares espantados dos dirigentes estrangeiros, no dia em que se tentou implantar o sistema self service.

O controle social na cidade de Fordlândia era rigoroso com relação à bebida alcoólica, pois, assim como nos Estados Unidos neste período, praticava-se a lei seca. Também as mulheres não tinham acesso à cidade tendo-se formado, não longe dali, um núcleo que concentrava a prostituição; chamava-se Porto Novo, lá no beira-rio:

Bom ele [o operário] ia farrear lá. Mas tinha uma guarita lá embaixo e todos tinham que passar na guarita e o vigia verificava o que ele trazia, se ele trouxesse uma garrafa lá tinha um telefone. Pronto este estava liquidado, ele pegava a conta e o americano pagava na hora[...] as vezes os homens furavam uma melancia ou um coco de praia e colocavam a bebida dentro, mas se era descoberto ia para a rua[...]”¹⁸.

Na verdade, o lazer e seus espaços eram absolutamente discriminados. Enquanto os dirigentes estrangeiros dedicavam-se a jogos de golf, a população jovem ansiava por buscar espaços não disciplinados, fora da cidade empresarial.

Desde o início do empreendimento houve, por parte de seus dirigentes, a preocupação de esclarecer os títulos de todas as terras da concessão, que foram consideradas, em relatório do administrador Carnegie, em 1931, como negligenciadas. A maioria das terras ocupadas pela população encontrava-se em áreas ribeirinhas dos rios Tapajós e Cupary e possuíam em média 16 hectares cada. Cada pedaço ocupado continha de 1 a 4 casas de palhas ou taipa. A área contígua restringia-se a fruteiras, algumas seringueiras e cacauzeiros, e nas áreas desmatadas plantava-se mandioca, estando estas parcialmente cobertas de capoeiras¹⁹.

¹⁶ Entrevista antigo morador de Fordlândia, Sr. Erasmo Silva, set./1990, Pesquisa FAPESP, Profa. Yara Vicentini.
¹⁷ VICENTINI, Y. Relação Público-Privado e a Cidade Empresarial, Seminário História Urbana, ANPUR/UFBA, nov.1990.

¹⁸ Entrevista morador, op.cit.

¹⁹ ASSIS COSTA, F.. Op. cit.p.100, citando CARNEGIE, W.E. Relatório:Matters at Boa Vista requiring decision, 1931.

O relatório do administrador ensaia a proposta de uma espécie de projeto de arrendamento. A compra das terras e a retirada dos moradores, considerados inadequados ao trabalho; a seleção de um novo grupo da própria região, com homens de família constituída, aos quais seria dado o direito de morar nas terras e de possuir seu cultivo próprio, com direito à venda de sua produção. Por um período de seis anos o trabalhador seria chamado para desmatar áreas contíguas às que habitava, onde em seguida seriam plantadas seringueiras. Quando as árvores atingissem o período de corte, a Companhia recolheria o produto com embarcações, pagando ao morador. À empresa caberia o direito de fiscalizar o padrão de produção e retirar o morador que não atingisse o padrão desejado ou que incorresse em alguma falta moral.

A proposta aproximava-se muito do sistema de exploração da borracha, anteriormente explicitada, que havia sido implantado pelas oligarquias amazonenses para exploração extrativista, lembrando a figura do aviador e a intenção de criar uma mão-de-obra cativa. Uma forma de expulsão dos posseiros das terras da concessão em que o objetivo era o de claramente criar a subordinação dos ocupantes nas vastas áreas da Companhia.

Não tendo sido a proposta efetivada, o problema da coexistência de regimes tão diversos de produção – o extrativista e o fordista – perdurava ainda em 1942, conforme explicita o relatório do então administrador Johnston:

...Escrevemos ao governador e enviamos um mapa assinalando uma área de 500 metros a leste e oeste da estrada na qual nós poderíamos conceder a esta gente o direito de entrada e o direito de plantar, ... paralelo à estrada mas nunca além de quinhentos metros. Isto não seria considerado uma escritura de terras para eles mas meramente o direito de entrada... nós compraremos as benfeitorias sempre que nós queiramos desmatar aquela área. Nós, é claro, nunca viremos a desmatar aquela área de vez que ela tem sido cultivada por anos e o solo é de pequeno valor. Uma colônia nesta localização é desejável como uma fonte de alimentos e trabalho para a plantação ²⁰.

A modernidade fordista na Amazônia, das décadas de 30/40, incluía a perspectiva da formação de uma pequena “cidade espontânea” junto à cidade empresarial, como forma de exploração indireta e, mais uma vez, como estoque de mão-de-obra para a plantação. Uma pequena colônia efetivamente constitui-se, de nome Prainha, e passa a exercer o papel desejado.

Quando o “mal das folhas” inviabiliza definitivamente a plantação, a área ocupada é restrita e a partir de 1941 a Companhia não consegue estender sua produção. O investimento foi definitivamente encerrado em 1945, com um prejuízo líquido computado de US\$ 7.876.071, e o patrimônio da Companhia foi transferido para a União, a cargo do Banco de Crédito da Borracha, incumbido de pagar à Ford Motor Company a quantia de US\$ 244.200 ²¹.

Fordlândia representou uma antecipação das cidades empresariais dos anos 80 na Amazônia. Como as antecipações a que se refere Tafuri ²², analisando as utopias realizadas de Saltaire, Port Sunlight e outras, no caminho para o projeto de Ebenezer Howard na perspectiva de equacionar o conflito entre capital e trabalho. No caso de Fordlândia, uma antecipação que, assim como os exemplos dos anos 80, nasce socialmente fracassada.

²⁰ Idem, p. 101, citando JOHNSTON, A. Relatório para E.B. Ford, Dearborn, 1942.

²¹ Idem, p. 123/124

²² TAFURI, M. Projeto e Utopia, *Coleção Dimensões*, Editorial Presença, 1985.

FORMAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DA REPARTIÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS DE PERNAMBUCO (1836-1844)

Sílvio Mendes Zancheti *

Este artigo tem por objetivo mostrar a gênese da administração pública urbana no Brasil no momento da formação do Estado nacional. Analisa-se o processo de formação e consolidação da Repartição de Obras Públicas (ROP) do governo provincial de Pernambuco durante o período 1836-1844.

1. Os antecedentes imediatos

Em 1822, a junta do governo provisório de Pernambuco criou uma Repartição de Obras, que tinha uma estrutura bastante reduzida. A sua atuação restringia-se, na maioria dos casos, à manutenção e reparo de pontes e edifícios como a arrematantes de obras públicas.

Esta repartição foi extinta em 1830. Os seus serviços passaram para a responsabilidade da Câmara Municipal do Recife, que contratou um engenheiro “Encarregado da Arquitetura da Cidade”, ou seja, ele seria responsável pelo estabelecimento de regras sobre a edificação e o traçado urbano¹.

O crescimento desordenado da zona urbana, especialmente a formação irregular das ruas seguindo percursos sinuosos e sem largura constante, começava a causar problemas de circulação e construção e feria os novos padrões “estéticos” e funcionais que eram então absorvidos pelas elites da época. A abertura do país ao comércio exterior e o conseqüente contato com a cultura européia fizeram com que essas elites vissem as cidades brasileiras como “antiquadas” e “impróprias” para desempenharem o papel que lhes era reservado dentro da comunidade econômica internacional. A opinião dos viajantes estrangeiros, que chegaram ao Recife, a partir de 1808, revela a estranheza que causava o traçado do Recife a pessoas formadas em um contexto cultural diferente.

A experiência de gestão urbana da Câmara era a herdada do período colonial. Com as transformações institucionais decorrentes da Constituição e da Lei de 1º de outubro de 1828, seu campo de atuação ficava limitado a estabelecer algumas regras básicas de construção e de ordenamento das fachadas dos edifícios².

* Prof. do MDU/UPE.

¹ “...A Câmara Municipal convencida, de que não pode desempenhar as atribuições, que lhe são encarregadas pelo §1, do Artigo 66, e Art. 71 da carta de Lei de 1º de abril de 1828, sem a intervenção de um Empregado entendido, que inspecione, e se incumba zeloso da arquitetura da Cidade, geral e particularmente, levantando as Plantas necessárias, alinhando as ruas, e edifícios, e estabelecendo a sua regularidade externa, maxime dos novos arruamentos: sem o que não só persistirão as deformidades presentes, mas crescerão infinitas de futuro: tem nomeado ao Sarg. mor de Engenheiros João Boloem (sic) para o dito desempenho com a denominação de - Encarregado da Arquitetura da Cidade - e com gratificação anual de 300\$000 reis... Casa da Câmara Municipal do Recife 12 de Agosto de 1830.” In: *Livro da Câmara Municipal do Recife*, 1830, Biblioteca Pública do Estado de Pernambuco. Apud. FREYRE, G. (1940), p.93

² Estas regras eram organizadas em “posturas municipais”, heranças da administração portuguesa que se mantiveram, na sua forma quase original, portodo o período considerado neste estudo. Em 11 de setembro de 1830, a Câmara Municipal do Recife estabelecia que as novas construções deveriam seguir um padrão de alinhamento das suas fachadas que estava conformado com o novo traçado das ruas. Documento publicado na Revista do Instituto Arqueológico e Geográfico de Pernambuco, vol. XXX, nº 143-6.

A ausência de uma norma “racionalizadora” para ordenamento do traçado viário urbano e a prática “espontaneística” dos agentes construtores constituíram-se o primeiro grande desafio que a administração pública urbana teve de enfrentar no Recife. A aplicação das posturas e o respeito as suas normas era bastante difícil: a prática de regulação estatal do espaço urbano era uma novidade na época. Era grande a resistência social à introdução de práticas administrativas que dissessem respeito à propriedade imobiliária. A falta de delimitação do perímetro urbano e do traçado das ruas das cidades havia gerado um processo de expansão urbana dependente das iniciativas dos agentes privados.

A Câmara carecia de poder de mando para impor regras de implantação das obras públicas e de controle do uso do espaço urbano. Somente o governo provincial tinha capacidade de levar à frente um empreendimento desta natureza, mesmo assim de forma restrita. A Câmara não possuía recursos financeiros para realizar as suas obrigações, especialmente as relativas a obras públicas. Ela não podia fixar tributação específica e tinha seu orçamento decidido na Assembléia Provincial.

Assim, face a estas limitações, a Câmara Municipal se viu impelida a abdicar das obras públicas do Recife, alegando que não tinha condições materiais e humanas para levar à frente os trabalhos. Em 4 de novembro de 1834, foi restaurada a Repartição de Obras Públicas no interior da administração provincial³.

2. A formação da Repartição de Obras Públicas

Entre 1836 e 1844 a Repartição de Obras Públicas (ROP) passou por um período de definiçãoⁿ de seu campo de atuação e de adaptação institucional ao conjunto da administração provincial.

Somente em 1836 é que, de fato, a ROP iniciou suas atividades e se tornou uma parcela indissociável da administração provincial. Este ano marca o início efetivo do funcionamento dos governos provinciais nos moldes institucionais estabelecidos pelo Ato Adicional. Os primeiros anos de funcionamento da Repartição foram marcados pelo pequeno número de realizações. O governo provincial não elaborou um programa de ações, apesar de haver realizado um diagnóstico claro das necessidades de obras para a província: a construção de estradas e a mudança dos padrões estéticos do Recife⁴. As pressões vindas da sociedade, por outro lado, ainda não passavam de algumas reivindicações por pequenas obras ou reclamações sobre o estado das ruas e que chegavam até os jornais da época e tinham mais caráter de crítica política ao governo do que uma preocupação com os melhoramentos materiais urbanos⁵.

³ Na primeira “Fala” do presidente da província dirigida à Assembléia Provincial, Manoel de Carvalho Paes Andrade lamenta a decisão da Câmara Municipal: “O Governo da Província viu-se na necessidade de estabelecer e conservar a Repartição de Obras Públicas, que havia sido abolida por decisão legislativa; porque a Câmara Municipal não se pode mais encarregar desta inspeção...”. Diário de Pernambuco, 6 de abril de 1835.

⁴ Diário de Pernambuco, 6 de abril de 1835.

⁵ Em 1836 aparecem as primeiras críticas à ROP: “A presunção fanfarrona de progressos cívicos, defendidas em alguns círculos, e bailes, de Pernambuco, onde então se desenvolvem, e discutem os mais lindos projetos de melhoramentos, e todavia todos se evaporam, e desaparecem com o som das palavras, essas idéias gigantescas de estabelecimentos úteis, as decantadas obras públicas, que ninguém sabe onde se constroem... os encanamentos de rios, que nunca se principiam; enfim todo esse artefato de palavras, de sonho... quadro aflitivo e miserável, que apresenta o estado moral, e material desta infeliz Província...”. Diário de Pernambuco, 18 de janeiro de 1836.

A prática administrativa de um órgão executivo, como a ROP, inexistia, portanto devia ser construída daquele momento em diante, mesmo na ausência de experiências que indicassem os rumos iniciais a serem trilhados. Esta ausência levou a que, nos primeiros anos de atuação, a ROP fosse um organismo ineficiente e mergulhado num certo marasmo. Vários fatores contribuíam para a manutenção deste estado de coisas.

Em primeiro lugar, deve ser ressaltado que a administração provincial estava num estágio de formação de sua estrutura organizativa e funcional e procurava estabelecer práticas político-administrativa de atuação para a sua burocracia e repartições. Este processo colocava a ROP em constantes dificuldades por ser forçada a procurar estabelecer o seu espaço no interior da estrutura governamental e delimitar o seu campo específico de atuação.

Em segundo lugar, apesar de a presidência da província ter realizado um diagnóstico preciso das carências infra-estruturais da economia pernambucana, a ROP ainda não estava capacitada para elaborar um programa de ação, nem definir os principais setores e áreas geográficas de atuação. Agravando o quadro, as dotações orçamentárias para as obras dependiam de aprovação da Assembléia Provincial, que tomava suas decisões segundo a conjuntura política do momento.

Terceiro, a distinção entre área de atuação do setor público e do privado era indefinida. Caberia à própria atuação do Estado encontrar um meio de delimitar o seu papel, face às pressões e resistências do setor privado. A nova ordem institucional, decorrente da Independência, não estabelecia as fronteiras dos setores, apesar do claro caráter liberal e não intervencionista do Estado estabelecido pela Constituição. As obras públicas, como um fato novo, não foram apropriadas, enquanto espaço de atuação por um setor específico, logo caberia à prática política estabelecer os contornos entre as esferas pública e privada.

O regimento da ROP estabelecia que o programa de obras seria apresentado pela direção do órgão ao presidente da província para aprovação. Duas formas de execução das obras poderiam ser utilizadas: por administração, isto é, seriam executadas pela própria ROP, ou então por arrematação, onde empreiteiros - os arrematantes - realizariam os trabalhos⁶.

A definição do espaço de atuação dos agentes privados foi rápida, pois, desde o início da ROP, ficou estabelecido no seu regimento que as obras públicas seriam executadas, preferencialmente, pelo setor privado, através de contratos de arrematação⁷.

⁶ Os arrematantes de obras públicas eram, em geral, pessoas de posses, muitas vezes latifundiários, e grandes proprietários de escravos. A empresa de arrematação era constituída por alguns mestres construtores e um grande número de escravos que executavam os trabalhos de construção. A prática de outorgar a execução de obras públicas a arrematantes já vinha do período colonial. No século XVIII, existiam no Recife vários destes empreiteiros que chegaram a formar fortunas consideráveis e tiveram um papel importante na construção de obras civis e edifícios públicos e religiosos. No século XIX, os empreiteiros se tornam um grupo econômico importante, pois a construção de obras públicas passou a ser uma das alternativas de aplicação de capitais na cidade do Recife. Não havia a possibilidade de pessoas com pequenos capitais se tornarem arrematantes, especialmente, por não disporem de escravos em grande número, nem possuírem bens que pudessem ser dados como garantia para a execução das obras. A fiança estipulada pelo Regulamento da Repartição era igual a uma e meia vezes o valor do contrato e era constituída de: bens de raiz, títulos do governo ou depósito em moeda. Ver Lei 286, Art. 26, de 17 de maio de 1851. Sobre a atuação dos arrematantes de obras públicas no século XVII, ver o clássico: MELLO, J.A.G. (1981a), *Um Mascate e o Recife*. 2 ed., Fundação de Cultura da Cidade do Recife, Recife.

⁷ "Depois de aprovados os planos das obras, propostas ao presidente da província quais as que devem ser feitas por administração, quais as que podem ser feitas por arrematação, preferindo este meio sempre que possível e devendo propor as condições e cláusulas com que devem ser feitas". Lei 286, Art. 5. §2, de 17 de maio de 1851, que estabelece o Regulamento da Repartição de Obras Públicas da Província.

Quarto, faltava à ROP uma tradição e um corpo técnico que permitisse estabelecer-se uma “racionalidade técnica” para o processo de tomada de decisões e de gerência das obras. Além disto, faltavam na cidade, profissionais qualificados para executarem projetos e realizarem um planejamento mínimo de atuação do órgão.

Para enfrentar este problema de falta de pessoal qualificado, várias foram as tentativas de contratar técnicos na província e em outras partes do país.

Devido a todos estes fatores, a ROP ficava na dependência das decisões e iniciativas do presidente da província. A falta de autonomia relativa colocava a repartição em uma posição de desvantagem no interior da administração provincial, pois o seu dinamismo dependia, basicamente, do empenho do presidente e da correlação de forças na Assembléia.

Os trabalhos da repartição demoraram para se iniciar e tiveram um desenrolar tumultuado por um longo período. Em 1842, havia inúmeras obras arrematadas nos primeiros anos de funcionamento da ROP que ainda estavam inacabadas.

3. A busca da racionalidade técnica

Em outubro de 1837, Francisco do Rego Barros foi nomeado presidente da província de Pernambuco. Ele esteve no posto até 1844, realizando um dos mais longos governos provinciais do Império. Sua indicação deu-se num período de reação conservadora no quadro geral da política brasileira. Seu nome foi escolhido como uma medida de apaziguamento das facções conservadoras pernambucanas, que desde as lutas da época de Feijó estavam divididas, e como uma forma de barrar a ascensão dos liberais⁸.

O governo do Barão da Boa Vista foi decisivo na história pernambucana. A ligação entre política local e nacional atingiu uma intensidade nunca antes vista. Os liberais ascenderam na legislatura de 1838 e vieram a constituir, em Pernambuco, uma oposição cerrada aos conservadores, através do “Partido da Praia”⁹. Na vanguarda conservadora estava a figura do Barão que seria o alvo principal dos ataques liberais.

O governo de Rego Barros significou uma mudança profunda no modo de se realizar a gestão urbana da capital. Pela primeira vez na administração provincial os “melhoramentos materiais” tornaram-se opção principal de um programa de governo e tema central de debate político.

A questão dos melhoramentos materiais surgiu no meio da década de 1830. A exportação açucareira encontrava barreiras a sua expansão nas deficientes infra-estruturas materiais da

⁸ Em 1837, começou a chamada “reação monárquica”, que foi formada para parar com os avanços liberais, especialmente, aqueles vindos do Ato Adicional. Ver: ROCHA, J.J. (1855), *Acção, reacção, transacção*. Rio de Janeiro, p.5.

⁹ Em Pernambuco, o período de 1838 a 1848 foi uma fase de disputa acirrada entre liberais e conservadores que desembocou na Revolta Praieira. No cenário nacional este, também, foi um período de intensa oposição entre esses dois grupos políticos. Entretanto, apesar do calor da disputa, esta época pode ser caracterizada como de volta à normalidade institucional, isto é, de aceitação dos princípios monárquicos e estabelecimento da Assembléia Legislativa como o local da disputa política.

província, notadamente as precárias condições do porto do Recife e a ausência, quase absoluta, de estradas que ligassem os locais de produção à capital.

Por outro lado, Recife emitia sinais preocupantes a respeito de suas infra-estruturas urbanas, especialmente dos serviços públicos básicos. A cidade carecia de todas as redes de serviços (água, esgoto, iluminação e transporte público), o que causava graves problemas urbanos, especialmente os de saúde pública.

Recife também “aparecia” aos olhos da elite local como uma cidade antiquada, desordenada, ligada a um passado colonial sem atrativos, distante dos padrões urbanos europeus, enfim sem características condizentes com o papel que assumia como centro comercial importante do Império.

A Independência havia lançado as elites econômicas brasileiras na tarefa de construção de um Estado moderno, inserido no cenário internacional. Estas elites chamaram para si a administração da vida pública e a prática política, além da atividade econômica privada. A construção de uma cidadania aparecia como uma tarefa primordial. Também no projeto político das elites estava reservado um espaço para uma transformação da realidade material do Brasil, no sentido de torná-la condizente com as atividades econômicas a serem desenvolvidas no país. Isto significava modificar profundamente o quadro urbano herdado da colônia.

Rego Barros desde o momento em que assume a presidência de Pernambuco dá início a uma forma de governar bastante diferente das gestões anteriores. Em sua primeira mensagem de governo dirigida à Assembléia Provincial apresenta um diagnóstico dos problemas econômicos locais e identifica a falta de infra-estruturas produtivas como um ponto a ser atacado de modo urgente. As ligações de Rego Barros com os produtores de açúcar eram estreitas. Os problemas do porto e das estradas atingiam seus interesses e de seus pares de forma aguda. Entretanto seria um simplismo afirmar que o presidente, ao enfatizar as obras públicas, agiu somente em função de interesses econômicos pessoais e grupais. A sua educação européia e suas tradições aristocráticas contribuíram para a sua opção de tornar o Recife uma cidade moderna, dotada de infra-estrutura de serviços urbanos e com oportunidades para o desenvolvimento de uma vida cultural e social. Para ele o Recife devia perder, o quanto antes, a aparência de uma cidade atrasada. Neste ponto, ele recebia o apoio de todos os preocupados com as transformações estéticas e construtivas da cidade.

Quanto ao tema das infra-estruturas econômicas regionais Rego Barros teve o mérito de introduzir a questão dos melhoramentos materiais no interior da gestão pública. Também, neste ponto, sua formação cultural contribuiu para a sua opção política. O “privatismo” da economia brasileira dificultava a ação estatal, mesmo na presença de um diagnóstico sobre a incapacidade do setor privado em prover as infra-estruturas necessárias. Em sua primeira mensagem à Assembléia, o Barão comentava sobre a resistência dos proprietários de terras em cooperar com um programa de construção de estradas.

O programa de ação de Rego Barros pode ser resumido nas seguintes diretrizes básicas:

- criação de uma rede de estradas que ligasse a zona canavieira ao porto da cidade do Recife;
- melhorias no porto;
- criação de redes de serviços públicos urbanos;
- ordenamento do espaço urbano do Recife, com o estabelecimento de um plano de alinhamento de ruas e construções e
- construção de equipamentos públicos culturais e edificações modernas para o serviço público.

Para a implantação deste programa via-se como necessária a criação de certas condições materiais e humanas mínimas, como:

- o estabelecimento de uma prática de realização de diagnósticos dos problemas básicos da província e da capital, calcados em dados estatísticos precisos;
- uma ROP com capacidade técnica e material para ação imediata;
- disponibilidade de recursos financeiros para empreender o programa.

Um outro aspecto deve ser ressaltado antes da discussão das ações da ROP: o da opção de programa dotado face à situação política local.

As três condições necessárias identificadas por Rego Barros para desenvolver seu projeto modernizante não estavam presentes no momento em que assumiu o governo da província. Os primeiros anos de sua legislatura foram empregados em tentar construir essas condições, especialmente em estabelecer um modo eficaz e eficiente de pôr em funcionamento a ROP, o organismo central para o sucesso de seu projeto.

As estatísticas não conseguiram ser organizadas no governo do Barão, nem mesmo muito tempo depois. A ausência de pessoal técnico especializado e de uma burocracia profissional constituía barreira para a implantação do projeto do presidente. Tentando superar estes problemas, o presidente pede à Assembléia autorização para contratar técnicos e operários estrangeiros, visto não ser possível encontrá-los no país. Também deu início a uma gestão no sentido de arregimentar engenheiros e arquitetos na França, para assumirem a direção dos trabalhos da ROP.

Quanto aos recursos financeiros havia uma barreira difícil de ser transposta, pois os impostos deveriam incidir principalmente sobre o setor do mercado externo, isto é, do comércio internacional e dos produtores de açúcar, grupos econômicos de sustentação do governo. Assim, Rego Barros apela para a Assembléia Provincial no sentido de aumentar alguns impostos urbanos, com especial ênfase na “décima urbana”, um tipo de imposto predial.

No início dos trabalhos da ROP deu-se ênfase à execução e reparo de estradas e pontes que davam acesso imediato ao Recife. O estado das vias existentes era precário e provocava aumento dos custos de transporte do açúcar para o porto. Contudo os trabalhos corriam lentamente devido à falta de estrutura da ROP e de fiscalização dos serviços dos arrematantes.

Na capital não foi iniciado nenhum programa de construções de edifícios públicos ou de obras para melhoria da situação urbanística e das infra-estruturas existentes, por total incapacidade de resposta da ROP.

Mesmo frente a esta situação adversa, Rego Barros conseguiu convencer empresários pernambucanos a constituírem uma companhia de abastecimento d'água para o Recife - a Companhia do Beberibe -, visto não terem encontrado capitais estrangeiros interessados no negócio por causa de restrições legais existentes. O abastecimento d'água era um problema crônico do Recife que possuía, naquela data, cerca de 40.000 habitantes. Em dezembro de 1838 foi formada a Companhia do Beberibe. Este era o primeiro passo para a formação de companhia de serviço público na cidade, como empresa de concessão de direito de exploração dos serviços outorgados pelo Estado. Apesar do apoio governamental, a Companhia entrou em operação somente em 1848.

O programa de Rego Barros, apesar de ter objetivos claros, carecia de uma estrutura que permitisse ser implantado de modo eficiente. A ROP com suas deficiências de pessoal técnico especializado estava incapacitada de realizar tal tarefa. No seu segundo ato de governo esta situação começou a se modificar.

4. A “Missão Francesa”

Em 1839, chegou a Companhia de Operários ao Recife, fato que veio aumentar a capacidade de atuação da ROP¹⁰. Em setembro de 1840, desembarca o engenheiro Louis Léger Vauthier, vindo de Paris e formado na Escola Politécnica. A ele vieram se juntar mais outros engenheiros e arquitetos franceses que assumiriam os trabalhos da ROP.

Logo após a sua chegada, os técnicos franceses iniciam um trabalho de fiscalização das obras em andamento e projeto de obras novas. O ímpeto com que os franceses se lançaram ao trabalho e as novas técnicas de projeto por eles introduzidas levaram a que uma situação de conflito se estabelecesse entre os estrangeiros e o chefe da repartição. O engenheiro Firmino de Moraes Âncora, técnico que havia mostrado seu apego aos processos burocratizados, revelava uma falta de iniciativa decorrente da sua prática administrativa ligada ao passado e não possuía uma clara compreensão do programa do projeto político do presidente. Frente a este problema, a opção de Rego Barros foi afastar o engenheiro Firmino da direção da ROP, permitindo assim que Vauthier elaborasse um programa coordenado de ações e obras.

O apoio do presidente às iniciativas de Vauthier foi quase incondicional, fato que levou o engenheiro Vauthier a assumir a direção da ROP em 26 de março de 1842. A ascensão do engenheiro francês à direção da ROP decorreu da necessidade do governo provincial elaborar e agilizar a execução de um programa de obras.

Vauthier assumiu os trabalhos da ROP em meio a uma mudança importante do quadro político provincial. A coligação de interesses que havia unido liberais e conservadores para a nomeação de Rego Barros para a presidência da província foi rompida em 1842. Uma parte dos liberais foi alijada de cargos importantes da administração. Os “liberais históricos” protestaram contra o “exclusivismo” partidário de Rego Barros no preenchimento dos cargos públicos.

¹⁰ A Companhia de Operários foi formada por profissionais alemães. Para um relato do processo de formação da Companhia de Operários e seu engajamento nas obras da Repartição, ver: AULER, G. (1959), *A Companhia de Operários (1839-1843)*. Arquivo Público Estadual, Imprensa Oficial, Recife.

Formou-se assim uma oposição cerrada ao presidente que passou a atuar na Assembléia Provincial e na imprensa de modo intenso. Os rebeldes passaram a se intitular “Partido Nacional de Pernambuco”, posteriormente “Partido da Praia” ou “Partido Praieiro”. Uma parcela dos liberais, a comandada por Holanda Cavalcanti, não acompanhou os rebeldes e manteve o apoio à política de Rego Barros¹¹.

A nomeação de Vauthier para a direção da ROP foi um tema bastante explorado pela oposição política. Sendo a realização de obras públicas uma opção administrativa do presidente, os praieiros transformaram a atuação da ROP em tema de uma campanha oposicionista acirrada.

Vauthier empreende um ritmo bastante diferenciado nos trabalhos da ROP. Sua gestão foi marcada por duas características importantes: pela “racionalização” dos processos administrativos e pela realização de obras de vulto. Em 1842, logo após o primeiro ano de atuação, e antes de ser nomeado engenheiro chefe, como engenheiro da repartição, assumiu o cargo de Inspetor Geral, responsável, portanto, pela direção dos trabalhos. Até então seu trabalho estivera limitado ao acampamento das obras do Teatro Santa Isabel, uma das prioridades de Rego Barros.

A racionalização dos trabalhos da repartição era um objetivo buscado pelo presidente há bastante tempo. A formação científica de Vauthier e sua prática de trabalho calcada nos padrões da Escola Politécnica de Paris levaram-no a propor um programa de ação baseado num diagnóstico da realidade material da província. Em seu primeiro relatório como chefe da ROP apresenta um programa que estabelece como prioridade a construção de estradas que ligassem o Recife às áreas produtoras de açúcar da Zona da Mata. Para a execução deste programa identifica como necessária a presença de quatro condições básicas:

- que as obras a serem construídas fossem determinadas segundo critérios claros;
- que fundos estivessem disponíveis;
- que existisse um corpo de técnicos para dirigir os projetos e fiscalizar as obras e
- que o governo tivesse poder para remover os obstáculos postos pelos interesses privados à realização das obras.

A ênfase dada às estradas decorreu de um diagnóstico já elaborado pelo governo da necessidade de aumentar a produtividade da produção açucareira e da impossibilidade de se recorrer, no momento, a outros meios de transporte, como: as ferrovias e a navegação fluvial¹². Vauthier afirma que, até aquela data, não existia uma única cidade que tivesse o papel de centro comercial secundário na província e que estivesse ligada à capital. Ressaltava, ainda, que até 1834

¹¹ Ver: NABUCO, J. (1900). *Um estadista do Império*, Paris. LIMA SOBRINHO, B. (1949), *A Revolução Praieira*, Imprensa Oficial, Recife; QUINTAS, A. (1967). *O sentido social da Revolução Praieira*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro; MARSON, I.A. (1980). *O Movimento Praieiro, imprensa, ideologia e poder político*, Ed. Moderna, São Paulo; PORTO, J.C. (1981), *Os tempos da Praieira*, Fundação de Cultura da Cidade do Recife, Recife.

¹² “De um ponto de vista justo e racional que se examinem os meios de comunicação, evidentes são as vantagens imensas que resultam de se eles porem em prática...eles (os meios de comunicação) dão um poderoso impulso ao rendimento, pelo acréscimo que causam na extração dos produtos, pelos braços inutilmente empregados no serviço dos transportes que ficam livres para se darem aos trabalhos da agricultura ou das manufaturas....” RECROP, 1843, p.24.

inexistiam quaisquer estradas em Pernambuco e que os transportes terrestres se faziam sobre trilhas e caminhos.

As condições identificadas como necessárias para a implantação do programa de ação governamental parecem elementares. Contudo, segundo as práticas administrativas da época, e face à relação existente entre poder público e interesses privados, a criação dessas condições tornava-se uma tarefa complexa e politicamente difícil.

As condições objetivas impostas por Vauthier para a execução de seu plano de ação não foram alcançadas ao longo de sua gestão nem depois. A decisão sobre a realização de obras públicas assumia a feição de processo de “transação” entre interesses privados encastelados no poder público. A ausência quase total de uma prática administrativa voltada a uma reflexão sobre os problemas econômicos e sociais facilitava a pressão dos interesses privados sobre a administração.

Os recursos financeiros do Estado brasileiro vinham, em sua quase totalidade, dos impostos sobre as importações e exportações, portanto tinham uma elasticidade bastante reduzida face às variações nestes fluxos, pois podiam, facilmente, inviabilizar todo o processo de troca internacional. Por outro lado, a identificação entre detentores do poder econômico e administradores e legisladores públicos impedia que políticas fiscais mais rígidas fossem implantadas. A inexistência de pessoal técnico especializado, em todos os níveis da administração, resultava da estrutura escravista da economia brasileira que anulava a possibilidade da formação de uma força de trabalho assalariada baseada no conhecimento de processos produtivos e organizacionais.

A utilização de terras privadas para obras públicas não estava resolvida no interior da ordem institucional e do Estado, logo levava à formação de conflitos importantes.

Enfim, a componente patrimonial da organização social antepunha obstáculos profundos a uma ação mais independente do poder público, especialmente no tocante à realização de obras de infra-estrutura.

As estradas foram o ponto de maior sucesso do programa de ação governamental. A clara conjunção de interesses estabelecida entre ação do Estado e privada, no tocante a este ponto, garantiu o sucesso do empreendimento.

A oposição política enfrentada pelo Barão, a partir de 1842, não quebrou o entrelaçamento dos poderes político e econômico dos latifundiários produtores do açúcar. A cisão política das elites econômicas deu-se no momento que o governo passou a privilegiar somente uma fração deste grupo.

A ruptura de 1842 deveu-se ao favorecimento de cargos político-administrativos a uma parcela ligada diretamente ao grupo político do Barão. Fortes interesses relativos ao contrabando de escravos estavam por trás deste favorecimento e levaram o presidente a correr o risco do cisma político, especialmente. A economia pernambucana era dependente do trabalho escravo. A crescente dificuldade à entrada de novos contingentes de braços africanos, decorrente dos tratados firmados entre o governo imperial e a Inglaterra, forçava os produtores a recorrerem ao

contrabando. A ação policial do governo provincial era o único recurso existente, fora as patrulhas inglesas, para evitar estas práticas ilegais. Contudo a simbiose entre poder de polícia e poder econômico levava a um afrouxamento da repressão ao tráfico ilegal para o grupo econômico que estivesse no poder. O controle do contrabando era vital para garantir o sistema econômico vigente e para manter o poder relativo dos diversos capitais voltados à produção açucareira.

No momento em que o Barão alijou uma fração das elites econômicas da administração e favoreceu um determinado grupo, relaxando a repressão ao tráfico ilegal, gerou uma intensa e sistemática oposição política ao seu governo. As obras públicas, pelo caráter de programa principal do governo, foram escolhidas como tema central das críticas a serem realizadas por todos os meios disponíveis, a fim de denegrir a imagem do governo e desgastá-lo na capital do Império¹³. Assim, iniciou-se um intenso debate, especialmente na imprensa, sobre as obras públicas e sobre a atuação de Vauthier e dos outros técnicos estrangeiros contratados pelo governo. Em especial, as críticas eram dirigidas às novas construções de edifícios públicos, cujo centro das atenções era o Teatro Santa Isabel¹⁴. As estradas, por constituírem uma “necessidade” sentida por todos os grupos econômicos ligados à produção açucareira, eram temas marginais do debate político.

As críticas eram rebatidas de forma sistemática sendo os principais argumentos de defesa apresentados os seguintes: a) a importância dada às obras públicas constituía uma opção pioneira de governo; b) esta opção retirava a administração da letargia burocrática dos ofícios e despachos; c) as obras públicas contribuíam para expansão da economia local e d) geravam empregos, aumentavam as rendas familiares e valorizam o trabalho manual¹⁵.

A ação do governo foi dificultada por causa da disputa política. Vários pontos importantes do programa de obras foram barrados ou não passaram de propostas, mesmo sendo de interesse para todas as facções políticas em disputa. Apesar das intensas críticas à atuação da ROP, as realizações do governo de Rego Barros foram significativas e deixaram marcas na história de Pernambuco¹⁶.

¹³ Esta interpretação do motivo por trás da oposição de Rego Barros, a partir de 1842, está baseada no trabalho de MARSON (1980), pp.6,77.

¹⁴ A figura de Vauthier foi utilizada amplamente pela oposição praieira para atacar Rego Barros. As obras do Teatro Santa Isabel foram motivo de intensa polêmica na imprensa local. Estabeleceram-se discussões sobre a qualidade do projeto, sobre os desperdícios com materiais, etc. Vauthier não fugiu ao debate, travando intensa polêmica com seus críticos. Ver: FREYRE, G. (1940), *Um engenheiro francês no Brasil*. José Olympio, Rio de Janeiro.

¹⁵ “A extinção do comércio de escravos diminuiu... os braços trabalhadores, e a população livre acostumada a ver que certos serviços sempre foram somente exercidos por escravos antes preferiu definir de fome, e pura miséria do que empregar-se em misteres, que reputava próprio de escravos: um homem livre, julgava-se vilipendiado se se empregasse como servente de uma obra. Era este um mal que tinha origem em prejuízos populares, era uma fonte de vícios, era sem dúvida a causa imediata de muitos crimes; mas até então não se tinha cuidado ainda em removê-lo... S.Ex. pois mandou elevar nas obras públicas a 800 réis os jornais dos serventes, e ao mesmo tempo proibiu a admissão de escravos, quer como serventes, quer como oficiais mecânicos: nada mais foi preciso; apareceu a concorrência, afluíram muitos trabalhadores e hoje... já se vê um homem livre, que não tem ofício, não se envergonhar de trabalhar como servente”. *O Artilheiro*, n.12, 16 de janeiro de 1843.

¹⁶ Sobre as realizações de Rego Barros, ver: GUERRA, F. (1973), *O conde de Boa Vista e o Recife*, Fundação Guararapes, Recife, e FREYRE, G. (1940).

Além do sistema viário provincial, as infra-estruturas urbanas ganharam importância no âmbito da administração. Dois pontos básicos foram atacados: o porto e o abastecimento d'água. A infra-estrutura viária do Recife recebeu, também, tratamento especial, pois era extensão natural das estradas que estavam sendo abertas para a interligação do interior da província ao porto. As pontes eram outro grave problema da cidade.

Um outro ponto que merece ser lembrado é o da higiene pública. As condições sanitárias do Recife eram precárias e o contínuo crescimento populacional agravava a situação da saúde pública. Além disto, a expansão do comércio internacional expunha a cidade a epidemias vindas através dos navios. Inexistiam organismos eficientes de controle dos portos. Rego Barros propõe a criação de um Conselho de Salubridade, que regularia as práticas de higiene pública, e a construção de um cemitério público fora do perímetro central da cidade¹⁷. O cemitério somente seria construído na década de 50¹⁸.

As realizações que mais marcaram o governo de Rego Barros foram as que mudaram a estrutura urbanística da cidade e a construção de edifícios públicos.

Vauthier realizou um grande esforço para mapear toda a cidade, a fim de poder elaborar um plano geral de expansão urbana e estabelecer normas de controle da formação dos arruamentos e dos espaços públicos. Entretanto esta tarefa foi bastante prejudicada pela falta de pessoal qualificado, especialmente topógrafos e desenhistas. Dependia, portanto, exclusivamente dos técnicos estrangeiros. Até o final de sua atuação em Pernambuco Vauthier não conseguiu terminar o mapeamento e o plano de arruamento da cidade¹⁹.

Além do mapeamento e de propostas de retificação do alinhamento das ruas dos três principais bairros (Recife, Santo Antonio/São José e Boa Vista) foram elaborados planos para expansão de áreas periféricas, especialmente através do aterro de vários alagados. Vários desses projetos foram realizados em Boa Vista, Madalena e Manguinhos, que se tornaram áreas residenciais importantes. Esses planos buscavam estabelecer um padrão de ordenamento espacial do traçado urbano que se coadunasse com padrões estéticos racionalistas e sanitários, inspirados em moldes europeus mais recentes. Várias foram as propostas de abertura de ruas mais largas e de maior penetração no tecido urbano.

O Bairro do Recife, com seu traçado sinuoso, repleto de ruas, vielas e becos estreitos, resultante de vários séculos de expansão, era tomado como o exemplo da herança arcaica que devia ser removida²⁰.

¹⁷ O Conselho foi criado em 1854, após o governo do Barão.

¹⁸ Existem bons trabalhos sobre a atuação dos organismos de controle da saúde pública em Recife e de sua importância para a conformação do espaço urbano: FREITAS, O. (1979), *Um século de medicina e higiene no Nordeste*, in FREYRE, G., *Livro do Nordeste*, Arquivo Público Estadual, Recife, pp. 29, 35; ROCHA, L. A (1962), *História da medicina em Pernambuco*, Arquivo Público Estadual, Recife, ANDRADE, G. O. (1986), *A cólera-morbo, um momento crítico da história da medicina em Pernambuco*, 2. ed., Massangana, Recife. COSTA, V., (1971), *Alguns aspectos históricos e médicos do Recife*, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

¹⁹ A primeira planta geral da cidade do Recife foi elaborada somente em 1855, sob a direção do engenheiro José Mamede Alves Ferreira. O único exemplar deste trabalho encontra-se na Biblioteca Nacional e foi exposto na famosa "Exposição de História do Brasil" catalogado com o número 2.284. Ver, p. 228.

²⁰ "Podendo a rua das cruzeiras prolongar-se até a praça de Palácio, e haver assim uma rua direita desde a praça do Livramento até a dita praça, senão fora a cerca dos Religiosos, e uma casa da ordem terceira de S. Francisco, seria conveniente habilitar-se a Câmara para abrir esta rua, e indenizar os Religiosos, e a ordem terceira do que se houvesse de demolir." RPPAP, 1844, p. 12.

5. O fim de um projeto

O projeto modernizante da ROP, apesar das inúmeras realizações no plano material, não atingiu os objetivos organizacionais traçados por seus idealizadores. As estruturas administrativas do Estado não foram modificadas de modo a absorver as práticas introduzidas pelos técnicos franceses. O peso do apoio do presidente mostrou-se vital para o tipo de gestão das obras públicas implantadas.

No momento em que Rego Barros deixou o governo, a ROP foi colocada no ostracismo. Vauthier, que permaneceu no seu cargo quase um ano, depois da saída do Barão da presidência, em seu último relatório sintetiza as dificuldades enfrentadas pela repartição. Os problemas enumerados eram os mesmos do início de seu trabalho.

Existia uma clara preferência de Vauthier pela ação direta do Estado no pavimento e na construção de obras públicas. A ação dos arrematantes lhe parecia perniciosa e ineficiente face às necessidades apresentadas ao governo. Fica claro em seus relatos que os contratantes de obras agiam com uma grande autonomia, não respeitavam as cláusulas contratuais e nem eram fiscalizados a contento. Esta dependência da ROP do trabalho dos arrematantes dificultava, ainda mais, a implantação de um processo “racional/científico” na condução da administração das obras públicas²¹.

Assim, a administração da ROP do período de 1842 a 1844 servirá como um marco referencial para futuras tentativas de dinamização da máquina estatal provincial, mas não deixará uma herança significativa para as administrações seguintes. O projeto de modernização terminou quando se encerrou a administração de Rego Barros. Foi um projeto que não ultrapassou a figura de seu idealizador.

²¹ À primeira vista, e independentemente de prevenção qualquer, parece que, quando o governo é quem fornece os fundos empregados nas obras, é ele também quem deveria diretamente executá-las, e o primeiro processo parece o único razoável. Com efeito, ele é mais simples do que o das arrematações; além disto tem a vantagem de que o trabalho das obras é dirigido pelos agentes técnicos que o governo tem à sua disposição, para formar os planos e orçamentos, ao passo que no processo das arrematações entrega-se a execução das obras a homens geralmente ignorantes da teoria da arte das construções e dos métodos que ela indica...” RECROP, 1846, pp.42.43.

A CONCEPÇÃO DE CIDADE E DE PAPEL DO ESTADO PARA OS URBANISTAS PAULISTAS NO INÍCIO DO SÉCULO

Maria Cristina da Silva Leme *

O texto aborda as concepções de urbanistas paulistas sobre a cidade e a definição do papel do Estado no início do século XX. Aponta um percurso nas idéias, momentos de inflexão e algumas das contradições existentes internas à formulação do pensamento urbanístico na época.

A transformação de São Paulo de cidade do capital agroexportador para a cidade do capital industrial é o pano de fundo para a reflexão sobre o significado destas mudanças. Do discurso da estética, da descontaminação se passa ao da fluidez e do descongestionamento. Emerge a cidade moderna, abre-se espaço ao *laissez-faire* urbano.

Para esta análise utilizamos textos escritos por Victor da Silva Freire, Francisco Prestes Maia e Luiz da Anhaia Mello, urbanistas paulistas de atuação extremamente significativa na constituição do urbanismo e do planejamento urbano como campo disciplinar e como área de atuação do Estado. Representam posturas diferenciadas sobre os temas objeto deste trabalho.

Estas reflexões se tornam pertinentes quando constatamos formas antigas de intervenção serem hoje retomadas na gestação das cidades na associação público/privado, a crescente desregulamentação de recorte neoliberal; a descentralização como panacéia da democratização. Assumem novas formas um antigo debate.

1. Higiene, estética e técnica: princípios que orientam o urbanismo no início do século

Na virada do século XX, São Paulo contava com uma população de 240 mil habitantes, concentrados na área central e em alguns bairros isolados entre si e do centro. A comunicação se fazia de forma precária, por ruas estreitas, íngremes, contornando fundos de vale, ultrapassando rios e córregos em pontos isolados.

As atividades de comércio, serviços e os edifícios da administração pública municipal e estadual concentravam-se na colina entre o córrego do Anhangabaú e a várzea do rio Tamanduateí. Para esta área convergiam todas as intervenções de melhoramentos realizadas pelo governo provincial e pelo recém-criado poder municipal.

A palavra melhoramento era muito usada para designar qualquer tipo de intervenção urbana. Victor da Silva Freire¹ observa que o significado da palavra se alterava designando problemas urbanos diferentes conforme a capacidade de atuação da administração municipal.

* Professora FAU-USP, pesquisadora do NERU.

¹ Victor da Silva Freire foi uma das personalidades mais importantes nos quadros da Prefeitura de São Paulo, na área de urbanismo, nas três primeiras décadas deste século. Engenheiro português, formado pela Escola Politécnica de Lisboa e pela Ecole des Ponts et Chaussées, de Paris, ocupou a direção da Seção de Obras da Prefeitura de 1898 a 1925. Foi também professor no curso de engenharia civil da Escola Politécnica.

Na cidade adensada, as barreiras invisíveis da segregação se fazem presentes na oposição entre o cortiço e a vila operária (à desordem se contrapõe a ordem ditada no intramuros da fábrica). A habitação popular é vista como “questão social” suscitando medidas reguladoras do poder municipal e como uma “questão de saúde pública” demandando medidas saneadoras.

Os princípios defendidos pelos higienistas de garantir a boa distribuição do ar e da luz estão presentes nas propostas sobre o traçado das vias, na disposição das edificações nos lotes, a relação espaço edificado/espaço livre. Estes princípios estão na base das regulamentações de zoneamento, no que se refere a questões relativas à ocupação do solo.

Acescente-se a estes princípios a intenção de embelezamento das cidades, a preocupação com o efeito estético da disposição de conjuntos arquitetônicos de alto valor simbólico.

Duas concepções estéticas diferentes penetram e têm influência no urbanismo paulista no início do século: as idéias do urbanista austríaco Camillo Sitte e as do movimento City Beautiful do urbanismo americano.

Camillo Sitte apresentou a crítica à cidade moderna, se opunha aos critérios de eficiência, de aproveitamento racional que passam a orientar o planejamento da cidade industrial. Propunha-se a recuperar, no projeto, os espaços que a configuração histórica proporciona à cidade.

O urbanismo havia ressurgido nos Estados Unidos, provocado pela realização da feira mundial de Chicago em 1893. “Os entusiastas da ‘city beautiful’ nela se inspiraram e começaram a aparecer centros cívicos imponentes, boulevards scenographicos, fontes de mármore e os grupos de estatuaría. É a primeira phase, a esthetica” (Anhaia Mello, 1929, p.107).

Tafuri aponta para o significado ideológico da ordenação do centro monumental de Washington de acordo com os termos do programa proposto por este movimento - uma ideologia concretizada nas imagens urbanas, alegoria de uma ordem política (Tafuri, 1979, p.36).

A constatação do crescimento extraordinário de cidades européias e norte-americanas, no decorrer do século passado, teve certamente um grande impacto no urbanista Victor Freire. Ele afirma a necessidade de preparar São Paulo para o crescimento que ocorria em outras cidades em decorrência da industrialização. Aos princípios defendidos pelos higienistas - de garantir a boa distribuição do ar e da luz - que até aquele momento haviam orientado a atuação dos urbanistas acrescenta-se, agora, a necessidade da antecipação e da previsão.

Em vez de nos deixarmos surpreender pelas suas manifestações não seriam mais avisado caminhar no seu encontro, ir-lhes preparando o terreno? Será isso possível?

Será pos possível, como estávamos dizendo, preparar com antecipação as disposições de uma cidade, tendo em vista a fácil circulação, a boa distribuição de ar e luz?

Não só isso é possível, como conveniente e, até necessário. É o que responde a experiência de muitos. (Freire, 1911, p.94).

Na proposta de Victor Freire de remodelação do sistema viário na área central de São Paulo, em 1911, transparece uma síntese entre o aspecto estético, influência das idéias de Camillo Sitte e os aspecto estético-funcional, influência dos princípios defendidos por Mulford Robinson, urbanista americano representante do movimento City Beautiful.

A combinação harmoniosa entre o espaço construído e o espaço livre orienta o traço de Victor da Silva Freire na sua proposta do anel viário para São Paulo: a elegância do traçado curvilíneo das ruas, largas para permitir a fácil circulação e dilatadas em pontos estratégicos de forma a configurar uma praça e abrigar um monumento e a valorização e aproveitamento do sítio natural de São Paulo formado por vales e esplanadas.

A proposta de um anel viário para a área central pretendia resolver os problemas de circulação da cidade em um horizonte de vinte e cinco anos. Pela primeira vez aparece na intenção de intervenção sobre a cidade a preocupação com a necessidade de previsão, a definição de meios para atingir determinados fins.

2. O papel do Estado segundo Victor da Silva Freire, em 1911

Para realizar as obras necessárias para o seu plano viário Freire expõe no artigo “Melhoramentos de São Paulo” alternativas, que seriam também abordadas por Prestes Maia, porém com posição diferente, senão contrária.

Os princípios que transparecem nas observações de Freire são os de onerar o menos possível a municipalidade, cabendo aos particulares a realização da obra e à prefeitura a indicação de requisitos de projeto: dimensão de ruas e de lotes. No caso da obra realizada pela municipalidade ele considera que deveria se garantir que a valorização dos terrenos, resultante da obra, não fosse apropriada individualmente, mas que retornasse aos cofres públicos.

A participação da iniciativa privada é vista com interesse e aprovada por Freire. Cita o exemplo da abertura de avenida realizada por particulares em Buenos Aires. Segundo ele, o mesmo processo havia sido solicitado, em São Paulo, “por abastados proprietários, tais como os srs. Conde de Prates, Plínio Prado, José Paulino Nogueira, Rodrigues Alves, Ramos de Azevedo, Arnaldo Vieira de Carvalho e Nicolau de Souza Queiroz. O que constitui o comentário prático à justiça e seriedade da medida”. (Freire, 1911, p.142).

Em requerimento enviado ao Congresso estadual, no ano anterior, eles solicitavam o direito de desapropriação em faixa de 160m, com direito de revender ou alienar o que não fosse necessário para a construção e reconstrução².

Os autores do projeto demonstravam uma percepção bastante clara das novas direções de expansão do centro da cidade. Pretendiam transformar o bairro de Santa Efigênia, estrategicamente colocado entre o triângulo central e o bairro de Campos Elíseos, em uma nova área central, expandindo as atividades comerciais e de serviços para as margens das novas avenidas. Esta é a área escolhida por Prestes Maia, no Plano de Avenidas, para transfusão das atividades centrais e que deveria receber do poder público uma atenção especial.

² O plano de “abastados proprietários”, a que se refere Victor da Silva Freire em seu artigo, foi conhecido pelo nome do seu autor o engenheiro Alexandre Albuquerque e propunha uma operação urbanística na área além-Anhangabaú (Albuquerque, 1911, p.38).

Como observa Freire em seu artigo, este projeto não foi aprovado pelo Congresso estadual. Porém, em áreas menos valorizadas da cidade, o problema era tratado de forma diferente. O prefeito de São Paulo, em 1914, Washington Luis Pereira de Souza sugeriu que o construtor do aterro da várzea do Carmo e da canalização do rio Tamanduateí, obras de grande dimensão, recebesse o pagamento do seu trabalho, não em dinheiro, mas em terrenos da várzea, que depois de recuperada, teria grande valorização.

Em 1918, a várzea foi saneada e urbanizada segundo planos de Boulevard, pela companhia da Várzea do Carmo, presidida pelo Visconde de Moraes. A companhia recebeu em troca terrenos para lotear e vender (Lemos, 1985, p.59).

Outra alternativa considerada viável e promissora por Freire era a criação de corporações municipais, à semelhança do que se fazia na Alemanha. Naquele país, segundo o autor, ao se planejar a realização de uma operação urbana, guardava-se segredo sobre o empreendimento, até que a corporação tivesse adquirido, em boas condições, o terreno necessário. Desta forma a municipalidade tirava proveito da valorização decorrente da realização da obra.

3. O Estado e os serviços públicos, segundo Victor Freire em 1919

Victor Freire escreve um artigo, em 1919 para a revista Polytechnica, em que reflete sobre as possibilidades de mudança nas relações contratuais entre o poder concedente e concessionárias de serviços públicos. Trata-se de um campo de atuação distinto do de obras públicas, analisado anteriormente, e reflete o início de uma ampliação de áreas de intervenção no âmbito da administração municipal.

Os setores de água, energia elétrica, gás, telefone, transporte coletivo foram objeto de concessão pelo poder provincial e municipal, inicialmente a empresários nacionais que os transferiram a empresas privadas de capital estrangeiro. Operando com uma lógica empresarial, estas empresas detêm o monopólio dos serviços urbanos do final do século XIX ao primeiro quartel deste século.

Freire estava preocupado com os procedimentos a serem adotados pela Câmara municipal para regulamentar novas formas de contrato com a Light, dado o término do contrato de concessão dos serviços de energia elétrica.

A análise do autor é realizada a partir do relato de experiências americanas. Segundo Freire, a evolução da jurisprudência americana vinha se dando no sentido de admitir-se que a intervenção pública garantisse a função social dos serviços públicos. Ele destaca a formação de comissões especialmente criadas para analisar o funcionamento das empresas de serviços públicos. O urbanista sugere a adoção do exemplo americano em São Paulo.

A partir da década de 20 pode-se observar que esta prática se difunde na Prefeitura de São Paulo. Quando aparece um assunto novo fora da rotina dos órgãos existentes na estrutura administrativa da prefeitura é criada uma comissão técnica, mais tarde incorporada à administração municipal.

Observe-se que esta prática apresenta uma diferença importante em relação à ampliação direta dos órgãos de administração da prefeitura. Pressupõe a incorporação de elementos estranhos à administração, envolvimento de outras instituições da sociedade civil (Instituto de Engenharia, Sociedade Amigos da Cidade são exemplos em São Paulo) em assuntos da esfera “pública”. Ao mesmo tempo em que se constata a ampliação da interferência do Estado em setores antes nas mãos de empresas privadas, este movimento se faz com o preliminar consenso da sociedade civil.

Podemos observar esta proposta no artigo de Victor Freire e mais tarde é também a posição defendida por Anhaia Mello. Este último, ao ocupar por sete meses a Prefeitura de São Paulo, criou a Comissão Municipal de Serviços de Utilidade Pública.

4. Transformações econômicas e políticas: a correspondência nas propostas de intervenção em São Paulo

Em 1930, ano da publicação do Plano de Avenidas, São Paulo tinha uma população próxima a 1 milhão habitantes. A crise do café, em 1929, e a Revolução de 30 têm sido consideradas como os marcos da transição da Primeira República para o novo regime que se instala com o golpe militar de Getúlio Vargas em 1937. Transformações importantes podem ser detectadas neste período: a passagem de uma atividade econômica em que o centro dinâmico é a atividade agrícola para a exportação para a atividade industrial e o rompimento da organização política descentralizada, apoiada no alto grau de autonomia dos estados federados em favor do fortalecimento do poder central.

Essa passagem, tanto em termos políticos como econômicos, não pode ser vista como uma relação de oposição ou complementariedade, mas como uma relação de contradição. Esta relação estaria nas próprias origens da formação do capital cafeeiro, na existência de outras atividades, incluindo a indústria, não diretamente vinculadas à exportação, mas articuladas à expansão da produção cafeeira. Esta articulação se dava tanto enquanto encadeamento de atividades, como pelo fato de um mesmo indivíduo ser grande fazendeiro, diretor ou acionista de empresa de serviço público, banqueiro, acionista de indústria.

Com a crise de 29 e a depressão dos anos 30 as diversas frações de capital assumem sua própria identidade. “Parece possível, a partir de 1930, encontrar uma burguesia ‘bancária’ uma burguesia agrária e uma burguesia comercial” (Saes, 1986, p.277).

No plano político a expansão das organizações políticas articula-se às transformações das relações no interior do circuito dirigente oligárquico. Micelli (1979) caracteriza o período de 1901 a 1926 como de concorrência entre grupos em torno da direção do PRP. A criação do Partido Democrático, em 1926, congrega a maioria dos grupos dissidentes em torno de um programa comum.

A implantação do Estado forte e centralizado, a partir de 37, significou de fato não a exclusão de interesses dominantes do período anterior mas sim uma redefinição de canais de acesso e influência com o poder central.

O fortalecimento do poder central se realiza a partir de uma hegemonia construída previamente na sociedade civil. A nível ideológico, as camadas médias têm um papel importante na difusão de valores da nova classe hegemônica. Identificadas com valores da classe dirigente (com quem mantinham vínculos de família e de negócios) reproduzem e difundem esses valores em um novo quadro econômico e político em que as pressões de grupos dissidentes não contam com canais de representação.

As observações de Prestes Maia, no relatório sobre as obras realizadas quando prefeito de São Paulo, são um exemplo evidente do pensamento tecnocrático que passa a dominar as novas organizações políticas. Atribui a esta nova forma de organização e ao silêncio das organizações políticas o êxito de sua administração (Maia, 1945, p.1).

As idéias e propostas do Plano de Avenidas apresentam uma correspondência com este quadro de transformações econômicas e políticas esboçadas nos seus traços mais gerais. Esta relação pode ser percebida como a combinação de interesses diversos.

5. A cidade moderna: fluidez, descongestionamento, sem barreiras para o crescimento

É o mot d'ordre do urbanismo moderno: espalhar o movimento e a atividade, multiplicar os centros (Maia, 1930, p.46).

O Plano de Avenidas representou a passagem de uma intervenção urbanística em que os princípios que orientavam esta atividade eram a higiene, a estética e a técnica para uma atividade que envolve a racionalidade da ação, a definição de meios para atingir determinados fins. Incorporam-se princípios da administração privada à administração pública, critérios como a eficiência e a eficácia dos planos urbanos passam a ser passíveis de averiguação.

Esta passagem é realizada de forma gradual, sem ruptura com o passado. Prestes Maia adota soluções anteriores, adapta-as a seus objetivos e adiciona novos princípios. A influência de urbanistas americanos ligados ao "Comprehensive City Planning" está presente e diferencia a postura adotada por Prestes Maia de urbanistas que o precederam.

Ele define o planejamento como uma atividade que pressupõe a racionalidade da ação, em que se estabelecem diagnósticos ("o plano informa as direções possíveis de evolução da aglomeração") a partir dos quais se definem os objetivos ("orientar empreendimentos futuros") e se escolhem os meios a serem empregados ("aponta medidas de previsão e a hierarquia dos empreendimentos").

Do conjunto de afirmações do autor, esta observação se repete ao afirmar que qualquer projeto de rua envolve, explícita ou implicitamente, uma concepção de cidade, sua estrutura e desenvolvimento.

A partir das descrições de Prestes Maia sobre o sistema viário e de transportes, complementadas com uma interpretação das imagens que as ilustrações (plantas, fotografias e esquemas) do Plano oferecem, pode-se identificar a existência de um modelo de estrutura urbana implícito nestas propostas: mononuclear, de baixa densidade, ocupação extensiva do solo, sem barreiras para o crescimento da área urbanizável e com uma proposta de direções de crescimento.

Esta concepção aparece na medida em que articulamos os princípios que serviram de base às propostas de sistema viário e de transportes (o princípio de descentralização, a solução viária radial perimetral e o transporte urbano em superfície) e as indicações para o zoneamento da cidade.

A concepção de cidade, implícita nas propostas do Plano, de ocupação extensiva do solo apoiada em um sistema viário radial perimetral, corresponde, a nível da estrutura urbana, a um padrão de ocupação do solo que se faz de formacada vez mais extensiva mas que, por outro lado, apresenta a necessidade de uma integração mais eficiente entre os diferentes setores da cidade.

A predominância que Prestes Maia confere sempre ao sistema viário em relação ao sistema de transportes traduz uma preferência pelo transporte sobre pneus em relação ao transporte sobre trilhos. O critério de aumentar a fluidez do tráfego orienta tanto as soluções para deslocamento das ferrovias como o impedimento do tráfego de bondes em determinadas avenidas.

6. A cidade moderna: contradição entre forma e função

O que se anunciava em 1930, em São Paulo, com o início da industrialização e a decorrente modernização colocou a arquitetura e o planejamento urbano diante de uma nova situação: as redes de relações que estabelecem a partir da metrópole e se entrecruzam na cidade moderna constituem de tal forma um sistema abstrato que perde o sentido perseguir uma forma esteticamente apreensível que corresponda a estas funções.

O Plano de Avenidas carrega esta contradição: projeta a cidade moderna de sistemas de vias perimetrais que se repetem indefinidamente e lançam São Paulo extramuros da confinação que a mantinha os rios Pinheiros e Tietê e apresenta um projeto, o último em um plano, de proposta estética para a cidade. São conjuntos arquitetônicos que transformariam o vale do Anhangabaú na “sala de visitas” da cidade; a Praça da Sé ligada a uma pequena reprodução de Place d’Etoile, uma nova estação às margens do Tietê, “as portas da cidade moderna”.

O que ele procura fazer é traduzir em espaços arquitetonicamente definidos as funções sociais da vida urbana: a representação política, eclesiástica, o trabalho, a circulação, o lazer. E a utopia de Prestes Maia, o momento que ele projeta e sonha a cidade à Haussmann: a cidade dos pontos focais.

Ao projetá-la retorna aos valores estéticos do passado, sem vínculos com a matriz do movimento moderno na arquitetura que mantém um nexo orgânico e deliberado com a sociedade industrial capitalista.

A separação, o alheamento são nítidos entre a arquitetura e o planejamento urbano.

7. O papel do Estado segundo Prestes Maia

A postura de Prestes Maia, expressa no Plano de Avenidas, aponta também para a tendência que se difunde entre os engenheiros municipais de crescente intervenção do Estado. Entretanto

Prestes Maia não menciona a possibilidade e nem defende a mediação da sociedade civil para a realização desta passagem. Na sua visão, o Estado assume um duplo papel: o de provedor, responsável pela realização de obras públicas para as quais deve garantir os meios legais e recursos financeiros através da criação de impostos e taxas, e árbitro na defesa do interesse público e privado.

Como a legislação que regulamentava a questão das desapropriações era antiga, redigida há quase um século, o autor esperava que o novo Código de Processo Civil e Comercial, em estudo, introduzisse mecanismos que tornassem mais rápidos e eficazes os processos. “Tudo se resume em por um lado garantir o interesse público e por outro em evitar contra o particular abusos de uma legislação mais avançada”.

Tanto o interesse público como o do particular nessa matéria se referem à questão da determinação do valor (intrínseco ao imóvel por sua localidade) e quem deve auferir os ganhos de possíveis valorizações em consequência de melhorias divulgadas e realizadas. Ao remeter à esfera do judiciário o arbítrio de tal questão, Prestes Maia introduz um elemento novo às decisões do executivo. O “juiz de carreira, esclarecido, independente, afeito as leis e a sua interpretação” afastado das pressões de interesses particulares, substitui “o bom varão leigo e ocasional”.

O autor apresenta como exemplo dos eventuais abusos que as desapropriações podem causar ao particular o mesmo projeto elogiado por Freire em 1911 - o plano de avenidas de Alexandre Albuquerque. O critério para a desapropriação é “versar sobre a coisa indispensável e apropriada a execução da obra pública, pois nunca deve ser sacrificada inutilmente a propriedade individual”.

Prestes Maia, no Plano de Avenidas, faz um balanço rápido sobre os recursos financeiros para a realização de obras propostas no Plano. Em 1927, Anhaia Mello publica na Revista Polytechnica um artigo com o título “Problemas de Urbanismo - mais uma contribuição para o calçamento”. Neste artigo aparecem as mesmas idéias expressas por Prestes Maia três anos mais tarde.

Em “Dos métodos para custear melhoramentos”, Anhaia Mello cita três das quatro modalidades de custeio de um melhoramento apontadas, mais tarde, por Prestes Maia: rendas ordinárias, empréstimo, taxa de melhoria. Diferem apenas na denominação quanto à forma que seria, para Anhaia Mello, a “excess condemnation” e, para Prestes Maia, a especulação imobiliária. Na realidade estão se referindo ao mesmo fenômeno - a valorização de terrenos pela realização de melhoramentos públicos. Entretanto, se a posição de Prestes Maia é contrária, como vimos expressa no capítulo em que aborda a questão da desapropriação, a posição de Anhaia Mello é diferente. O urbanista paulista considera justo que a municipalidade, ao desapropriar uma larga faixa vizinha ao melhoramento, cubra as despesas ao revender, inclusive auferindo lucros (Anhaia Mello, 1927, p.349).

Os dois urbanistas insistem na taxa de melhoria como “a mais apropriada e satisfatória”, segundo Prestes Maia, e “o mais popular e o mais perfeito dos métodos” segundo Anhaia Mello. Os dois urbanistas inspiram-se no exemplo americano, citando o relato de experiências feitas por Nelson Lewis em “The planning of the modern city”.

Prestes Maia, ao discutir a questão da incidência da taxa de melhoria, apresenta uma noção que permeia muitas das suas posições sobre o papel do Estado: a procura de um equilíbrio entre a ação do Estado e do mercado. Expressões utilizadas pelo autor como “combinar sistemas”, “temperar um pelo outro”, “justo equilíbrio” permeiam a sua exposição sobre a forma ideal de distribuição dos encargos públicos na sociedade.

Ao sistematizar as propostas de Prestes Maia presentes no plano, constatamos que a dois temas correspondem formas diferentes de intervenção do Estado: a remodelação se refere à cidade existente, e a prefeitura intervém diretamente desapropriando casas e terrenos para a abertura ou alargamento de ruas, enquanto a extensão da cidade é controlada pela legislação urbanística, através de normas para regulamentar a abertura de vias e princípios de zoneamento.

Políticas de intervenção mais direta, indutoras do processo de urbanização, como a *Bodenpolitik* (política territorial de municipalidades alemãs de aquisição de terras para controlar o preço da terra e evitar a especulação imobiliária), relatadas no capítulo “Extensão”, são consideradas, por Prestes Maia, com muitas ressalvas para a aplicação ao caso brasileiro. A relação com o mercado imobiliário é regulamentadora, fixando diretrizes de forma a compatibilizar a cidade existente à sua extensão.

Um aspecto particular a salientar dentro deste recorte temático, que denominamos a percepção do papel do Estado, é a existência de uma definição de um campo de trabalho para o engenheiro municipal. Esta definição se configura, em última análise, em uma defesa dos interesses de uma classe de profissionais - os engenheiros civis e engenheiros arquitetos - que têm como campo de atuação profissional o serviço público³.

Afirmávamos, anteriormente, que as camadas médias ocupam cada vez mais os postos burocráticos. Cabe a elas legitimar e ampliar este espaço. Nesse sentido, a defesa que Prestes Maia faz de um campo de trabalho profissional parece reforçar esta hipótese: a continuidade do planejamento urbano é garantida em parte pela própria necessidade dos engenheiros municipais em preservar as funções e posições conseguidas. Observe-se, entretanto que estas posições, internas ao aparelho de Estado, não explicam um crescimento da intervenção estatal, apenas apontam para uma associação de interesses diferentes favorável a esta expansão.

Referências Bibliográficas

FREIRE, Victor da Silva. Os melhoramentos de São Paulo. *Revista Polytechnica*. São Paulo, n.33, fev/mar.1911.

³ A nossa hipótese para explicar esta postura, favorável à ampliação do campo de trabalho do engenheiro, é a ausência de outras alternativas de atuação profissional. Ao lermos as biografias dos engenheiros civis e engenheiros arquitetos organizadas por Ficher (1989) percebemos a existência de dois campos principais de atuação profissional nas primeiras décadas do século: os escritórios de projeto e a construção de edifícios públicos, residências para a classe alta e classe média (o escritório de Ramos de Azevedo é o exemplo mais conhecido e significativo deste tipo de atividade profissional) e a área de projeto, construção e fiscalização de obras públicas (construção de estradas de ferro, levantamento topográfico para a construção de estradas de rodagem, serviço sanitário). Na medida em que os serviços públicos foram sendo assumidos pelo Estado, os engenheiros passaram a exercer as mesmas atividades, agora dentro da estrutura administrativa municipal, estadual e federal.

- FREIRE, Victor da Silva. O futuro regime das concessões municipais na cidade de São Paulo. *Revista Polytechnica*, n.60, out.1919.
- LEME, Maria Cristina da Silva. Revisão do Plano de Avenidas: um estudo sobre o planejamento em São Paulo, 1930. Tese de Doutorado, FAU-USP, São Paulo, 1990.
- LEWIS, Nelson P. *The Planning of the modern city. A review of the principles governing city planning*. 2nd. ed. New York, John Wiley & Sons, Inc. 1923.
- MAIA, Francisco Prestes. *Um estudo de um Plano de Avenidas para a cidade de São Paulo*. São Paulo, Cia. Melhoramentos, 1930.
- MELLO, Luiz de Anhaia. A verdadeira finalidade do urbanismo. *Boletim do Instituto de Engenharia*. São Paulo, n.51, ago.1929.
- ROBINSON, Charles Mulford. *City Planning: With special reference to the planning of streets and lots*. New York, G.P. Putnam's Sons, 1916.
- SCHORSKE, Carlo E. *Viena fin de siècle. Política e cultura*. São Paulo, Companhia das Letras/ Editora da UNICAMP, 1988.
- SIMÕES JUNIOR, José Geraldo. O setor de obras públicas e as origens do urbanismo na cidade de São Paulo. Dissertação de Mestrado, EAESP/FGV, São Paulo, 1990.
- TAFURI, Manfredo. *Projet et Utopie: de l'Avant-garde à la Métropole*. Paris, Dunod, 1979.

A REFORMA URBANA NO BAIRRO DO RECIFE NO INÍCIO DO SÉCULO: INTERVENÇÃO PÚBLICA OU PRIVADA?

Caíia Wanderley Lubambo*

No início deste século, o bairro portuário da cidade do Recife sofreu uma drástica intervenção que modificou sensivelmente sua fisionomia e estrutura social. A despeito de o Bairro do Recife vir sofrendo modificações várias ao longo do seu processo histórico, a reforma de 1910/13 foi um marco expressivo na sua trajetória. Não existe mais a “parcela da cidade” que nasceu com o porto. Foi demolido quase que completamente o antigo bairro portuário, destruindo parte substantiva de registros históricos para dar lugar a avenidas e ruas mais largas.

Com certeza, pode-se afirmar que a reforma fez parte de um grande projeto de modernização nacional que se efetivou no início deste século; tanto que ocorreu simultaneamente à reforma do Rio de Janeiro e de outras capitais, às obras de melhoramentos do porto do Recife, como em outros portos do país, e às obras de saneamento do centro da cidade. Mas não foi apenas isso; a reforma, sobretudo, foi concebida e implantada a partir de interesses específicos e particulares. O momento era propício; não faltando à reforma, justificativas dentro do novo modelo ideológico e cultural que o país vivenciava. Era bastante oportuna a conjunção de justificativas, de forma a não deixarem explícitos os reais interesses envolvidos. A reforma implicaria como implicou dois momentos: a) a expropriação de frações sociais, segregadas ou excluídas do bairro e b) a valorização e transformação de usos e ocupação da área para ser apropriada por outras frações sociais.

Sem querer avançar considerações sobre a forma autoritária implícita numa investida dessa natureza, ressalta-se apenas que toda essa transformação social alentada por interesses particulares só poderia ser viabilizada financeira e juridicamente pela ação do Estado, ou seja, precisaria corporificar-se através de uma iniciativa de intervenção pública. E assim ocorreu.

A análise possível de ser feita no caso particular da reforma no Bairro do Recife, a respeito das articulações entre os interesses privados e as intervenções públicas, vem reforçar a evidência de uma faceta fundamental a ser considerada nos estudos dos processos históricos de estruturação das cidades. Obviamente, a maior ou menor articulação ou mesmo a manifestação de conflitos de interesses está a depender da ordem política em vigor. As lições que se podem extrair de uma iniciativa ocorrida no início do século são indicadores de caminhos possíveis dessa articulação, sobretudo por se identificar seu caráter inovador na época, enquanto prática de intervenção pública no espaço urbano.

1. Os interesses do capital privado na época

A partir do início desse século, diferentemente da situação dos séculos anteriores, começou a se acentuar a concentração dos investimentos estrangeiros no país. Entre 1900 e 1932, as

* Mestre em Desenvolvimento Urbano e Regional e Pesquisadora do Departamento de Estudos Populacionais da Fundação Joaquim Nabuco-Recife.

sociedades estrangeiras chegavam a representar 65% do total de sociedades no Brasil, atuando primordialmente nas grandes obras públicas e no estabelecimento de vasta rede bancária.

Essa concentração era praticamente setorializada: os ingleses (em torno de 44% das sociedades estrangeiras) se ocuparam das estradas de ferro, seguros, empréstimos públicos e bancos; os americanos (23%) investiram em produção agrícola e industrial e exportação de café; os franceses (15%) em indústria açucareira, construção de portos, equipamentos de cidades, transações financeiras (bancos, sociedades financeiras e companhias de seguros) e nas estradas de ferro; os alemães (43%) em comércio externo e setor bancário e os holandeses, principalmente, em transportes marítimos e equipamentos de portos. A Société de Construction du Port du Pernambouc, sociedade francesa que se responsabilizou pela construção do porto do Recife, foi mais tarde adquirida por uma empresa holandesa a Société de Batignolles (Perruci, G. 1978, pp. 74 e 75).

**TABELA 1 - Investimentos Estrangeiros no Brasil-(%)
(1886-1913)**

Distribuição Setorial	1886/1896	1897/1902	1903/1913
Ferrovia	19	37	16
Serv. Urbanos	31	23	46
Bancos e Seg.	34	23	13
Comercio Imp./Exp.	7	6	9
Agrop. e Minas	5	6	8
Ind. Transp.	4	3	7
Diversos	-	1	1
Total(Milhares Libras)	33	25	189.4
Lugar de Origem	1886/1896	1897/1902	1903/1913
Reino Unido	62	73	53
França	7	6	7
Alemanha	9	1	3
Bélgica	7	7	29
Canadá	-	10	11
EEUU	6	1	20
Outros	9	2	4
Total(Milhares libras)	33.3	25	189.4*

(*) O volume neste período superou a soma de todo capital estrangeiro imigrante desde 1860. Fonte: CASTRO, A.C. *As Empresas Estrangeiras no Brasil 1860/1913*, Zahar; Rio de Janeiro citado por GUNN, P. (1979) obra citada, p. 121.

Os dados da tabela permitem observar que o capital estrangeiro se dirigiu, fundamentalmente para os investimentos em infra-estrutura física. Por uma análise mais ampla, pode-se afirmar que esse período foi marcado pela tomada de novas relações entre o Estado e o capital privado, tanto o nacional quanto o estrangeiro.

A despeito de estar inserida dentro um quadro nacional, em que era evidente a influência cultural e financeira dos estrangeiros quando se idealizava um grande projeto de modernização para o país, a reforma no bairro portuário do Recife revestiu-se de relevância e significados particulares em meio àquelas mudanças nacionais. A transformação do antigo bairro em um “centro moderno” parece ter sido concebida como um projeto de grupos particulares locais, comerciais e financeiros, unidos a grupos estrangeiros que detinham interesses no local, objetivando fortalecer-se frente às elites sociais que se consolidavam no poder com a República.

Era necessário, segundo a ótica das elites locais, uma nova imagem para a cidade. Assim seria possível atrair para a região, além de investimentos, uma parcela de progresso e modernidade, como a que já chegara à capital federal. A um nível micro, era a chance de ser realizado um empreendimento que, mediante uma reestruturação urbana, conferisse uma supervalorização de áreas a serem apropriadas e ocupadas favoravelmente por grupos de prestígio e poder.

Bairro do Recife - o alvo das atenções

Não existem dúvidas sobre ser o Recife o centro comercial e financeiro da região no início do século. Esta condição, contudo, corporificava-se no bairro do porto: além das relações comerciais que a área desenvolvia com várias partes do mundo por ser o centro do comércio exportador e importador, o bairro concentrava as finanças nacionais e estrangeiras, os serviços públicos básicos, como o transporte ferroviário e marítimo e as comunicações.

Inegavelmente, a essa época, o Bairro do Recife era o centro dinâmico da cidade a qual lhe emprestara o nome. Ainda assim, mais de 13.000 pessoas residiam no bairro na primeira década do século. Tal adensamento explica-se por ser uma área caracteristicamente ocupada por sobrados, nos quais o pavimento térreo era, geralmente, liberado às atividades comerciais, deixando aos outros andares o uso residencial. Esse conjunto de fatores fazia com que os edifícios públicos e privados, as casas, os armazéns e os terrenos dessa parte da cidade fossem bastante valorizados.

A sociedade e o poder local

Entre as últimas décadas do século passado, a transformação da economia açucareira, o crescimento urbano do Recife e a ideologia da modernização que dominava no país e na região começaram a modificar a fisionomia social do meio ambiente do Nordeste. Na verdade, a paisagem rural passava, a partir de então, a ser permeada por “padrões”, “estilos” e “moldes” tipicamente urbanos, enquanto proprietários de engenhos e trabalhadores do campo eram forçados a trocar de atividade ou mudar-se para o Recife. Era através do Recife que os novos valores urbanos que acompanhavam a modernização chegavam. Tal condição criava entre a elite urbana e a burguesia uma ânsia evidente em acompanhar as novas modas do Rio de Janeiro e da Europa.

A essa época dois grupos compunham a elite urbana: as velhas famílias rurais e os comerciantes e banqueiros citadinos, muitos de origem estrangeira. Abaixo dessa elite vinham os membros das profissões liberais, os comerciantes e os burocratas da faixa mais elevada da classe média. A classe média, por sua vez, incluía também famílias de posses modestas com bons empregos, mas sem luxo. Toda essa gente se espelhava na elite e se dizia “gente de bem”, “de sociedade”, “cidadãos merecedores de uma cidade moderna e civilizada”.

Ricos e pobres coexistiam, mas não há dúvida de que ocupavam e viviam mundos separados. Para a “gente de bem”, o povo era anônimo. Não apenas os mendigos, pescadores de siri e residentes em mocambos, mas também os artesãos, os caixeiros de lojas e os trabalhadores especializados em pequenas indústrias. Em sua maioria viviam em ruas sinuosas e estreitas dos bairros centrais, como o próprio Bairro do Recife, em casas que se desfaziam, de dois a cinco andares, em cortiços; nas áreas alagados em mocambos, ou então, junto às fábricas que iam se implantando.

Foi com essa estruturação que a sociedade local se manteve durante pelo menos todo o século XIX até o final da Primeira República (1930). Foi então sob a égide do conservadorismo que se manteve o arcabouço não só político, mas também econômico e social, em Pernambuco nesse período.

Outro traço marcante do modo de pensar e tomar decisões entre a elite que se mantinha no poder eram os ideais da “geração modernista” de 1870, que pregavam a crescente modernização, urbanização e a transformação das capitais do país em centros cosmopolitas, alimentados pelos acontecimentos nas metrópoles européias. Toda essa elite europeizada esteve envolvida e responsabilizada pelas mudanças no cenário brasileiro (Servenco, N. 1985, p. 78-118).

Apenas para dar um exemplo, Artur Orlando, enquanto intelectual ligado às elites no Recife, teve uma participação efetiva na formação de opiniões, através da imprensa e outros veículos. Sua exaltação à modernização do porto e à reforma “sanitária” da cidade foi vigorosa em várias oportunidades:

Um vasto plano de melhoramentos e desenvolvimento do porto de Pernambuco deixa logo entrever uma grande cidade e reconstruir-se de conformidade com as regras da arquitetura e prescrições da higiene. (Orlando, A. 1908, p. 42).

Ligado o porto do Recife à rede universal das linhas de comunicação e transporte, Pernambuco... transformará como por encanto, sua vida econômica, política e social... (Orlando, A. 1913, p. 51).

É interessante observar que entre a concepção e a implantação da reforma urbana no Bairro do Recife, grupos políticos se alternaram no governo do estado. Ao que parece no entanto, apesar de constituírem facções de oposição política, como foram o grupo de Rosa e Silva e o de Dantas Barreto, a elite da sociedade local não estava dividida frente à questão da reforma. Conflitos existiam, sem dúvida, entre fazendeiros e usineiros, comerciantes e banqueiros, contudo os interesses desses grupos, face ao projeto, pareciam mais convergentes do que divergentes. Parece pouco provável que, frente a um empreendimento da dimensão do que ocorreu, que, pelas suas vantagens, os custos para esses setores seriam praticamente compensados, as posturas desses segmentos não fossem de consenso.

2. A intenção e a intervenção pública

No período que decorreu entre as últimas décadas do século XIX e as primeiras desse século, as sociedades ocidentais sofreram uma grande transformação. Contra as extravagantes implicações da política de liberalismo econômico, começou a se estruturar uma nova estratégia político-social - o protecionismo de Estado - (Polanyi, K. 1980). Nessa ocasião, o protecionismo passou a construir em todos os lugares uma similaridade de interesses e a difundir, ao menos a nível dos discursos, a necessidade de se criarem condições reais mais uniformes de produção e de trabalho. Nos diferentes países a intenção protecionista passou a tomar lugar nos atos legislativos e administrativos do aparelho de Estado, mediante a efetivação de tarifas, taxações e leis sociais.

Em meio a essa reorientação conferida ao papel do Estado, agora produtor de serviços, regulador das concessionárias, dos serviços urbanos, do trabalho, da propriedade, da defesa do meio ambiente, da segurança e moral pública, da estética e da saúde pública, consolidou-se o Projeto de Modernização e Reparelhamento da Infra-Estrutura Nacional.

O Projeto de Modernização e Reparelhamento da Infra-Estrutura Nacional inseriu-se no quadro de mudanças que se verificavam naquela época. O que ocorreu nas décadas finais do século XIX não foi uma simples expansão da “revolução industrial” que começara na Inglaterra. A revolução dessa vez foi diferente. Foi mais prodigiosa em suas consequências, mais rápida em seu impacto e mais revolucionária em seus efeitos sobre os hábitos e perspectivas das pessoas. Não era apenas um aperfeiçoamento da utilidade do carvão e do ferro, era agora a idade do progresso científico e tecnológico dirigido à sociedade internacional.

O progresso durante esse período foi alcançado em vários setores. Além daquele tecnológico, progrediu extremamente o setor da medicina, higiene e nutrição. Não se poderia subestimar a importância desses avanços, na medida em que os mesmos incorporavam modificações significativas, tanto na estrutura da sociedade como no seu padrão de vida cotidiana.

Foram essas mudanças científicas, tecnológicas e industriais que constituíram a “grande revolução” na sociedade. Ao mesmo tempo que se desestruturava a antiga ordem, construía-se uma nova. A sociedade industrial e urbana que se conhece hoje foi criada desde então.

No Brasil, toda essa transformação foi traduzida principalmente pela recomposição social e política que envolveu a instituição da República. Foi um processo que assumiu feições bem nítidas na cidade do Rio de Janeiro, o centro cultural, além de centro político, financeiro e administrativo do país. A introdução de novos padrões culturais no país significou uma profunda separação entre os grupos tradicionais e a burguesia emergente, citadina, cosmopolita e progressista. Concomitantemente com a República foi proclamada a vitória do cosmopolitano no Rio de Janeiro. Era um cenário de completa transformação de valores e papéis no interior da sociedade. A nova composição das elites sociais no país elaborou e pôs em prática um projeto em favor da consagração do progresso e modernização.

Tratou-se, na verdade, de um amplo projeto para o país, em que seriam prioridades: o reaparelhamento da infra-estrutura urbana nacional, sobretudo os portos e estradas inter-

regionais, a modernização dos principais espaços urbanos, o que equivalia praticamente às capitais, e a disseminação de uma ideologia progressista e sanitaria, logo abraçada pelos intelectuais, médicos e higienistas nacionais.

Indubitavelmente, os investimentos em transportes foram os de maior peso, graças tanto aos financiamentos públicos, aos incentivos fiscais, à iniciativa privada quanto às garantias legais dadas às empresas para a exploração. Assim é que a ferrovia no Brasil recebeu em grande impulso nesse período. As estradas de ferro passaram a integrar o interior do país à economia mundial, reduzindo o custo e ampliando a escala de produção.

Nexo de articulação entre a ferrovia e os navios que faziam o escoamento dos produtos, os portos teriam de passar por uma série de melhoramentos para poder dar conta do crescimento comercial. A partir de então intensificaram-se os estudos e os projetos para melhoramentos nos portos do país: Rio de Janeiro, Santos, Recife, Salvador, São Luís e outros.

Obviamente, há que se considerar os imperativos de ordem técnica. A Revolução Industrial naquele momento introduziu uma série de inovações significativas, como o emprego do ferro na construção de navios, aumentando sua dimensões e capacidade, passando a exigir diferentes condições de ancoragem e de serviços portuários; o uso de energia a vapor no transporte marítimo contribuiu, entre outros aspectos, para ampliar consideravelmente o movimento dos portos do mercado mundial.

Com relação ao porto do Recife, a despeito de ter existido uma sequência de projetos de melhoramentos desde 1815, só em 1909 iniciaram-se as obras, com base no projeto de Alfredo Lisboa - Memória do Plano de Melhoramento do Porto do Recife - aprovado em 1907. Em concorrência para a execução das obras, apresentaram-se firmas construtoras das mais conceituadas e representantes dos mais creditados estabelecimentos financeiros da Europa: C.H. Walker & Co. Limited; S.P. Pearson & Son. Limited; Schneider & Co. Jean e George Hersent, Fourgerolles Freres e H.W. Ackerman Van Haaren; Banque de L'Union Parisienne, Banque de Paris et Pays-Bas e Bernard & Jarilowsky; Edmond Bartissol & Demétrio Ribeiro com Banque Française pour le Commerce et L'Industrie. Foi aceita a última proposta, muito embora o contrato tenha sido mais tarde transferido para a Société de Construction du Port de Pernambouc. Ainda no início das obras a responsabilidade dos serviços passa para a Société de Construction de Batignolles. Tais fatos evidenciam o interesse do capital estrangeiro em fixar território, naquela época, aqui no Brasil.

Até 1917, as obras tiveram continuidade introduzindo modificações físicas bastante visíveis na área do Bairro do Recife:

- foi construído o molhe de Olinda, dando uma nova configuração à bacia do porto do Recife;
- foram feitos vários aterros, a partir do que o bairro, que compreendia uma área em torno de 73 ha, foi estendido a uma área próxima de 90 ha.

Enquanto a empresa construtora executava as obras do plano relativas ao melhoramento do porto propriamente dito, outros trabalhos no bairro, sob o mesmo título, eram efetuados pela

Subcomissão Fiscal e Administrativa das Obras do Porto do Recife. Foram desapropriadas por utilidade pública várias construções, para a abertura de três avenidas e o alargamento de várias ruas na área. Entre as construções, algumas de inestimável valor histórico estavam incluídas, como a Igreja do Corpo Santo, com o respectivo largo e o Arco da Conceição. Sobre a questão, tardamente Mário Sette se expressou:

Pouco a pouco desaparecia aos olhos, não um bairro, mas um cenário de milhares de criaturas no seu presente e no seu passado... E o Corpo Santo também de desmanchava... Poucos falariam ainda desse burgo onde o Recife nascera, tão enviesado de ruas e ruelas... tudo no chão. Nunca se virá uma loucura assim. (Sette, M.1978-p.55).

Essa verdadeira metamorfose no Bairro e no porto do Recife foi viabilizada pelo Estado, enquanto executor das obras e responsável pela complexa estrutura administrativa e legal criada ou reformada para servir de suporte àquela intervenção “pública”. Várias ocorrências atestam o oportunismo das decisões e ações do poder “público”.

A despeito da aprovação do Plano de Melhoramento do Porto do Recife (14/11/1907) e mesmo depois de iniciadas as obras e os serviços da Subcomissão, o Estado não encontrou dificuldades em decretar seguidas alterações no plano aprovado. Verificou-se um aumento progressivo das áreas incluídas, a cada proposta, correspondendo possivelmente a uma diversificação dos atores envolvidos. Pode-se afirmar que a concepção de reformar o Bairro do Recife “evoluiu” da simples conveniência de se abrir a Avenida do Cais (como indicava o Plano de Alfredo Lisboa) para uma “justificada” necessidade de se reconstruir uma parcela da cidade.

Um fato bastante indicativo do oportunismo de que se valeu o governo federal ainda na reforma do Rio de Janeiro e posteriormente no Recife foram as alterações imprimidas à “LEI DAS DESAPROPRIAÇÕES”. O Decreto nº 1.021 (26/08/1903) diminuía o quantum da indenização ao proprietário de 20 vezes o valor locativo anual do prédio para 10 ou, no máximo, 15 vezes o mesmo valor. Além da redução da base de cálculo, o decreto permitiu a utilização pela Subcomissão das declarações de valor dos imóveis para avaliação do imposto predial (tradicionalmente subestimada pelos proprietários para burlar a lei). O objetivo evidente era o de reduzir o custo com as desapropriações.

Outra conveniência observada no texto da lei é a exclusão dos prédios considerados “ruinosos” dos parâmetros estabelecidos para indenização. Nessa categoria poderiam ser enquadrados inúmeros pardieiros ocupados por oficinas e pequenos estabelecimentos comerciais ou transformados em casas de cômodos.

A um outro nível, contudo, mais uma vez o Estado tomou o papel central na consolidação das condições favoráveis à reforma. Nos espaços urbanos em todo o país onde a nova ordem se propagou tornou-se oficial a urgência do saneamento e da higienização. Formalizaram-se nessa época as Políticas Sanitaristas e os Planos de Saneamento nas principais cidades. Nesse ímpeto, assume a Diretoria Geral da Saúde Pública, em 1903 (governo de Rodrigues Alves), Oswaldo Cruz, permanecendo no cargo até 1909. Recém-chegado da Europa, médico e sanitarista brasileiro, Oswaldo Cruz reformulou o Código Sanitário e colocou a Diretoria Geral de Saúde Pública à frente da campanha contra a varíola, a peste bubônica, a tuberculose, a malária e a febre amarela no Rio de Janeiro.

No Recife, a Política Sanitária se instituiu como competência da Diretoria de Higiene e Saúde Pública do Estado, desde 1902, sem ter no entanto atuação significativa. Em 1912 foram criadas as Delegacias de Saúde Pública, subordinadas àquela diretoria. A partir de então institucionalizaram-se as visitas domiciliares a todas as habitações, dando-se preferência à classe pobre com o propósito de remover, através da limpeza pública, tudo que fosse considerado insalubre. Eram publicados periodicamente na imprensa local, Boletins da Diretoria de Higiene e Saúde Pública do Estado com as seguintes ocorrências: número de visitas da polícia sanitária; número de visitas da vigilância médica; número, de vacinações (especialmente contra a varíola que era obrigatória); número de desinfecções, de remoções; número de intimações aos proprietários a executarem medidas de higiene, inutilizações de mercadorias e as demolições dos edifícios.

Por ocasião das obras da reforma no Bairro do Recife, muitos prédios foram demolidos sob o atestado de “insalubridade”. Tal alegação serviu a que inúmeras construções, mesmo fora dos limites físicos aprovados para desapropriações, fossem demolidas.

Nesse mesmo período, mais precisamente em 1910 tiveram início as obras do Plano de Esgotamento Sanitário do Recife. Os planos e trabalhos foram orientados por Saturnino de Brito, sem no entanto serem concluídos. Em 1919 estava concluída a rede geral, mas as derivações domiciliares em sua maioria ainda estavam por fazer. Das 16 mil casas que constavam no Plano, menos de 3 mil tinham sido saneadas. Diante deste saldo, pode-se dizer que o Plano de Esgotamento Sanitário serviu principalmente para aumentar o caos, a sujeira e a desordem na cidade, que já eram enormes com a reforma no Bairro do Recife.

3. A articulação e o conflito de interesses

Não é difícil supor que existiram conflitos de interesses sobre a questão da reforma no Bairro do Recife. Não é difícil também admitir que práticas como “concessão de privilégios”, “clientelismo” e “troca de favores” evidenciaram-se durante todo o processo. Cabe então destacar em que medida ocorreu sobretudo a articulação do poder público com o interesse privado; quais as principais implicações da reforma e os conflitos de interesses que existiram.

Durante toda a implantação da reforma no Bairro do Recife, a influência do poder político nas decisões, quer a nível administrativo, quer a nível das transformações urbanas tornou-se a chave-mestra do processo. Por exemplo, a essa época, o poder local estava nas mãos de Dantas Barreto, governador do Estado de Pernambuco (1911-1915). Embora fosse um representante da oposição à elite açucareira e ao Partido Conservador do estado, não trouxe inovações à política centralizadora que se instalara desde a República. Contudo, por sua larga influência junto a José Bezerra Cavalcanti, chefe da bancada pernambucana federal, algumas questões locais puderam ser tratadas à margem dos trâmites burocráticos institucionais, como a intermediação em nomeação ou permanência de funcionários na Comissão das Obras do Porto de Recife.

De outra feita, dessa vez com implicações mais significativas, evidências revelam que eram dados privilégios a grupos de pessoas na ocupação da nova área reformada no Bairro do Recife. Sobre a questão da aquisição terrenos nas áreas reformadas, ocorreram alguns processos e

requerimentos acusando a preferência irregular dada a terceiros, que não eram ex-proprietários, na compra de terrenos nas principais avenidas. Evidentemente não era sem razão que conflitos como esses existiram. A valorização imprimida à área gerou uma disputa que não encontrava antecedentes na região e, no país, assemelhava-se apenas à ocorrida durante a reforma da capital federal.

Outro aspecto que vale salientar é a tendência evidente ao enriquecimento privado, em todo recurso desse empreendimento. Com essa intervenção, o Estado beneficiou, reconhecidamente, o capital financeiro, na obtenção dos recursos com os quais foram financiadas as obras e outros setores, incluindo não apenas os adquirentes dos novos terrenos, mas as firmas construtoras, firmas fornecedoras de material de construção e as companhias de serviços de montagem e transportes de materiais. O Estado ainda assegurou benefícios próprios, enquanto agente incorporador, ao executar a venda dos terrenos reformados.

A ocupação do bairro depois da reforma assumiu feições nitidamente segregacionistas. Por um aspecto inicial, enquanto o número de lotes desapropriados foi em torno de 480, o número de lotes colocados à venda após concluídas as obras foi de apenas 127. Ainda que parte considerável das áreas liberadas com a desapropriação tenha servido aos novos arruamentos, as áreas da maior parte dos lotes eram muito superiores às das antigas terrenos. Os preços desses terrenos, por consequência, eram muito altos tornando impossível a aquisição por parte dos antigos proprietários.

A venda em hasta pública das sobras dos terrenos desapropriados se constituiu mais uma conveniência para os empreendedores da reforma:

[...] Fica o comprador obrigado a nele [no terreno] construir o prédio ou prédios de acordo com estas condições no prazo de doze meses contado na data de assinatura da respectiva escritura de aquisição, ficando sujeito a multa de 1% mensal, do valor do terreno, até o prazo de um anno, findo o qual, reverterá o terreno ao pleno domínio da União Federal sem direito o comprador a indemnização de especie alguma. (Cláusula VI do Edital para o Leilão de Terrenos.)

Além dessa obrigação para as construções localizadas nas avenidas e ruas principais, era exigida a altura mínima de 7m. Sem querer considerar as razões estéticas de um “estilo paisagístico”, o fato é que tal imposição avolumava a série de impedimentos à compra de terrenos por aqueles menos favorecidos. Esses mecanismos permitiram que o espaço urbano “renovado” fosse apropriado apenas por quem de fato podia bancar a valorização imprimida com a reforma. Nada restava aos menos favorecidos, além de serem expulsos para áreas mais distantes.

Foram numerosas as desapropriações de imóveis. Até 1913, pelo menos 200 delas já haviam sido executadas, chegando a 480, no mínimo, até a finalização das obras. Contudo as demolições não se limitaram a esse número. Além dos edifícios “ruinosos”, que não eram passíveis de indenização, existiu uma série de construções que foram demolidas sob a alegação de “insalubridade”, “periculosidade” ou “desagradável impressão” (no caso principal dos mocambos), por ação da Prefeitura ou da Diretoria de Higiene e Saúde Pública do Estado.

Diante deste fato, entre 3.000 e 5.000 pessoas foram desalojadas do Bairro do Recife, entre 1910 e 1911, com problemas muitas vezes agravados pelo atraso ou não pagamento das indenizações. Para aqueles que pagavam aluguel em atraso em casas de cômodos, pensões e pardieiros na área,

as desapropriações significaram expulsão real de suas moradias, além de deterioração nas condições de vida, com a escassez de habitações e o provável aumento dos aluguéis nas outras áreas próximas.

Para uma parte dos comerciantes e arrendatários de prédios antigos convertidos em casas de cômodos, as desapropriações representaram uma perda de localização, de rendas e de clientela. No entanto, para a outra parcela que conseguiu uma “boa” indenização, muitas vezes através do apadrinhamento, e principalmente para aqueles que não saíram do bairro, a reforma possibilitou uma maior margem de rendas, tanto pela escassez de habitações, como pelas vantagens locacionais.

Contudo nada se comparou às vantagens daqueles que ocuparam o local após a reforma. A partir de 1911, teve início, em hasta pública, a venda dos novos terrenos. Ao mesmo tempo, iniciaram-se logo as construções nas avenidas principais. Foram companhias comerciais, financeiras, seguradoras e outras firmas do gênero os primeiros ocupantes da área. O primeiro edifício construído depois da reforma foi o do “London and Brazilian Bank”, em 1912. Verifica-se que os usos conferidos ao bairro renovador não diferiam daquelas atividades desenvolvidas antes da reforma. Evidenciou-se um aumento significativo do número de estabelecimentos bancários, passando o Bairro do Recife a concentrar a quase totalidade dessa atividade na cidade.

Da população fixada no Bairro do Recife, em 1910, que era de 13.000 pessoas, apenas 5.146 permaneceu residindo na área, nas 694 construções que não foram demolidas. Essa população foi se reduzindo pouco a pouco, deixando o bairro, sobretudo às atividades comerciais. Em 1923, apenas 3.206 pessoas tinham residência fixa no Bairro do Recife.

Reconhecidamente os objetivos da reforma no Bairro do Recife voltaram-se ao atendimento de um emaranhado de interesses de diversos grupos que se envolveram com a questão. Entre esses, os principais beneficiados pela Société da Construction du Port de Pernambouc, as grandes companhias empreiteiras, especuladores e construtores, até as diversas frações do capital comercial, financeiro e industrial que puderam permanecer ou vieram a se instalar na área reformada. Contudo, se a hipótese de que a reforma no Bairro do Recife era uma tentativa das elites locais de resgatar o seu prestígio junto à elite nacional for procedente, ao que parece, a investida foi um insucesso. O prestígio não foi resgatado, a notar pela trajetória política e econômica da região em relação às outras do país do final da reforma até hoje.

Toda a articulação existente entre o poder público e o interesse privado ainda assim não foi capaz de fazer a reforma atender aos objetivos propostos. Conseguiu-se, sim, uma série de transformações nas relações sociais que as pessoas mantinham naquele espaço da cidade. No mesmo local onde se erguia o pardieiro explorado pelo comerciante, dono também de um armazém ou de uma oficina que servia ao trabalhador do porto, surge o prédio suntuoso, repleto de escritórios de grandes companhias nacionais ou estrangeiras, com um agência bancária, uma loja de miudezas importadas ou uma requintada confeitaria. O Bairro do Recife que emergiu dos escombros e do possível lamento popular não tinha exatamente o perfil propagado pelos apologistas da reforma.

A despeito de seu aspecto impotente e opulento das metrópoles do mundo europeu, era o retrato de sérias contradições surgidas ou agravadas a partir de então.

Os efeitos de intervenções públicas (ou privadas) do gênero da reforma urbana no Bairro do Recife têm revelado toda a vulnerabilidade dos direitos sociais instituídos e das evidências materiais do passado. No caso em questão, nem o direito de propriedade dos que ocupavam a área, nem a solidez de um bairro secularmente edificado foram suficientes para rechaçar o projeto. Pelo contrário, a ação do “poder público instituído”, ou seja, do Estado, no plano só veio consolidar, como insuperável, a correlação de forças pró-reforma. Leis, discursos e idéias se transformaram a despeito de tudo e contra tudo, no propósito de repartir o bairro.

Referências Bibliográficas

- BARRACLOUGH, G. (1976). *Introdução à História Contemporânea*, Ed. Zahar, Rio de Janeiro.
- PREFEITURA MUNICIPAL DO RECIFE. *Boletim da Cidade e do Porto do Recife*. Diretoria de Documentação e Cultura, nºs publicados entre 1941/1956.
- GUNN, P. (1985). Espaço, Estados e Território (Contribuição à Análise Crítica da Organização Social em São Paulo e no Brasil), Tese de Doutorado da FAU/USP, mimeo, São Paulo.
- LEVINE, R.M. (1980). *A Velha Usina: Pernambuco na Federação Brasileira 1890-1937*, Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- LUBAMBO, C.W. (1991). *O Bairro do Recife: entre o Corpo Santo e o Marco Zero*, CEPE/ Fundação de Cultura Cidade do Recife, Recife.
- ORLANDO, A. (1908). *O Porto e a Cidade do Recife*, Typografiado Jornal do Recife - Recife.
- _____. 1913. *A Terra e o Homem*; Emp. d'O Tempo; Recife.
- PERRUCCI, G. (1978) *A República das usinas: um estudo de história social e econômica do Nordeste 1889-1930*, Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- PINTO, E. (1940). *A Associação Comercial de Pernambuco*, Oficinas Graphicas do Jornal do Commercio, Recife.
- SETTE, M. (1978). *Arruar: História Pitoresca do Recife Antigo*, Secretaria de Estado de Educação e Cultura, Recife.
- SEVCENCO, N. (1985). *Literatura como Missão: tensões sociais e criação cultural na Primeira República*, Ed. Brasiliense S.A., São Paulo.
- VIANNA, A.J.B. (1900) *O Recife Capital do Estado de Pernambuco*, Recife.

O PLANO DE SATURNINO DE BRITO PARA SANTOS E A CONSTRUÇÃO DA CIDADE MODERNA NO BRASIL

Carlos Roberto Monteiro de Andrade*

1. Breve comentário sobre a historiografia do urbanismo no Brasil

O plano de saneamento, melhoramentos e extensão da cidade paulista de Santos, elaborado pelo engenheiro sanitarista Francisco Saturnino Rodrigues de Brito e por ele executado na segunda metade da década de 1900, constituiu a primeira obra do urbanismo moderno em nosso país. Assim, bem antes dos trabalhos de Lúcio Costa, ou da construção de Brasília na década de 50, o urbanismo - e com ele a concepção de planejamento urbano - irá se implantar e se firmar no Brasil através dos projetos e realizações dos engenheiros sanitaristas, dentre os quais se destacou Saturnino de Brito e, de modo pioneiro, seu plano para Santos.

A historiografia do urbanismo no Brasil, quando se debruça sobre os trabalhos do início do século, não tem dado quase nenhuma atenção a estes projetos, apesar do grande número de obras de saneamento e planos urbanos realizados por engenheiros sanitaristas como Brito, Lourenço Baeta Neves, Miguel Presgrave, Teodoro Sampaio, Bernardino de Queiroga, Manoel Pereira Reis, Américo Rangel, José Pereira Rebouças e outros. Somente Saturnino de Brito executou obras de saneamento e elaborou planos de extensão para mais de duas dezenas de cidades brasileiras¹. Entretanto o que mais atraiu os historiadores de nossas cidades foram as reformas de Pereira Passos no Rio de Janeiro, projetadas desde 1903 e executadas ao longo da primeira década do século.

Essas intervenções, embora no bojo de um projeto de remodelação da Capital visando criar uma imagem de cidade européia em pleno trópico, não consistiram, de fato, em aplicações do urbanismo moderno então nascente. Nem mesmo as proposições haussmannianas pode-se dizer que ali estiveram presentes, apesar da abertura da Avenida Central ou pelo fato de Passos ter sido um admirador das cirurgias urbanas do prefeito de Paris sob Napoleão III.

Pois, se nas operação haussmannianas ainda não temos a concepção de plano urbano em sua acepção moderna, isto é, como um elemento determinante do crescimento da cidade, portanto, antecipador de seu futuro, por outro lado, já encontramos nelas a representação da cidade como uma totalidade e a intervenção urbanística como meio de redefinição do conjunto da estrutura urbana. O mesmo já não sucede com as reformas de Passos no Rio de Janeiro que, mesmo se vinculadas às obras de modernização do porto e às realizações de Paulo Frontim, tiveram um caráter pontual e fragmentário, sem pretenderem dar uma resposta ao problema do crescimento da cidade a médio ou longo prazo. Claro que tais observações não devem nos levar a reduzir a importância das obras de Passos, na medida em que elas formularam um tipo novo de espaço

* Arquiteto e sociólogo. Docente do Departamento de Arquitetura e Planejamento da Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo.

¹ Estudo a teoria e as realizações urbanísticas do engenheiro Saturnino de Brito em minha dissertação de mestrado, sendo desenvolvida junto ao Curso de Pós-Graduação da FAU-USP.

público, induzindo novas formas de sociabilidade e criando uma imagem urbana que rompia com a tradicional paisagem herdada da Colônia. No entanto, para se atingir tais objetivos, não foi preciso os princípios do urbanismo moderno ou mesmo as formulações haussmannianas. Bastaram as concepções contidas em projetos de embelezamento, inspirados na tradição neoclássica, com o alargamento e alinhamento de algumas ruas e o saneamento de quarteirões insalubres, sem a necessidade de um plano enquanto elemento de previsão do destino da cidade².

Obviamente, no estudo da história não podemos nos deixar levar pelas aparências dos fatos. Não é porque Passos adotou uma política de fazer “tábula rasa” do tecido urbano que sua obras urbanísticas podem ser caracterizadas como haussmannianas, assim como não é porque Lúcio Costa se aproximou dos modernistas que gravitavam em torno de Mário de Andrade que ele deva ser visto como o pai do urbanismo moderno no Brasil, como afirmam alguns trabalhos³. Do mesmo modo, podemos afirmar que, embora os engenheiros sanitaristas das primeiras décadas do século XX não se dissessem modernos - como alardeavam os modernistas nos anos vinte a cinquenta, suas concepções, implícitas em seus projetos, o eram profundamente. Eis o que pretendemos demonstrar analisando o Plano de Santos de Saturnino de Brito. Antes, porém, vale lembrar que investigações recentes sobre os pioneiros do urbanismo no Brasil, tomando como objeto de estudo planos, projetos urbanos e reformas em cidades como São Paulo, Salvador e Recife nos anos de 1910 e 1920⁴ têm indicado que o campo da modernidade penetrou em nossa cultura urbanística antes da propaganda ideológica dos modernistas ou da visita de Le Corbusier ao Brasil.

Tafuri e Dal Co apontam em sua história da arquitetura moderna⁵ que nem todas as realizações desse período têm suas raízes em movimentos de vanguarda, reinterpretando, desse modo, as produções arquitetônicas de Tony Garnier, Adolf Loos e Herinrich Tessenow, ao caracterizá-los como clássicos modernos. Parece-nos que, com mais propriedade ainda, podemos afirmar o mesmo em relação ao urbanismo moderno. Tanto as propostas urbanísticas marcadas pela idéia de cidade-jardim, como aquelas formuladas pelos membros da Société Française des Urbanistes, ou ainda as concepções de Sitte, Hénard, Geddes e outros, seriam mal caracterizadas se as enquadrássemos sob a vaga denominação de protomodernas. O urbanismo sanitarista do engenheiro Saturnino de Brito também situar-se-ia entre este conjunto de proposições que, sem se dizerem e muito menos se propagandearem como modernas, de fato o eram.

²Maria Pace Chiavari, em “As Transformações Urbanas no Século XIX” (In: Giovanna Rosso Del Brenna - org.; *O Rio de Janeiro de Pereira Passos: uma cidade em questão II*, Index, Rio de Janeiro, 1985), contesta a comparação das reformas do Rio com as de Paris sob Haussmann.

³O ensaio de Adauto Lúcio Cardoso “Construindo a utopia: Lúcio Costa e o pensamento urbanístico no Brasil” (In: Revista *Espaço & Debates*, ano IX, nº 27, NERU, São Paulo, 1989) é um dos que incorrem neste equívoco.

⁴No Seminário de História Urbana realizado em Salvador, em novembro de 1990, foram apresentados diversos trabalhos neste sentido, como os de Fernandes e Gomes, “Idealizações urbanas e a construção da Salvador “moderna”; Andrade, “A cidade como um corpo são e belo: o pensamento urbanístico do engenheiro Saturnino de Brito”; Simões Jr., “O setor de obras públicas e as origens do urbanismo na cidade de São Paulo”; Outtes, “A reforma urbana do bairro de Santo Antonio, em Recife”; Leme, “O lugar das nossas idéias fora do lugar: a formação do pensamento urbanístico em São Paulo nas três primeiras décadas do século XX”.

⁵Manfredo Tafuri e Francesco Dal Co; *Modern Architecture*, Electa Rizzoli, New York, 1986 (cap.7: “Modern Classicism: Architecture without avant-garde”).

2. Santos na virada do século e antecedentes do plano de Brito

Com o surto cafeeiro paulista, a partir da segunda metade do século XIX, e a construção da ferrovia “Santos-Jundiá”, o porto de Santos desponta como escaadouro vital de nossas exportações. A cidade que, apesar de sua importância como porta de entrada da ex-Capitania de São Paulo, permanecera durante mais de três séculos e meio na letargia colonial, triplica sua população entre 1886 e 1900⁶. Dar conta do problema do crescimento urbano passa a ser, portanto, objeto de preocupação das autoridades governamentais. Nesse sentido, em 1896, a Câmara Municipal elabora um projeto de expansão da cidade que, no entanto, foi sistematicamente desrespeitado, com a construção de prédios nos locais das ruas projetadas⁷. Por outro lado, resolver a questão dos esgotos sanitários torna-se emergencial, levando à implantação da primeira rede, através de concessão municipal, já em 1889, tendo-se adotado então o sistema separador parcial (a rede de esgotos receberia os despejos domiciliares e as águas pluviais das áreas calçadas e dos telhados). Também a realização de reformas no porto surge como necessidade premente e, em 1888, a Empresa de Melhoramentos do Porto de Santos obtém autorização do governo para a construção do primeiro trecho de cais⁸. O abastecimento de água potável, embora insuficiente, se fazia deste 1870 pela Cia. Melhoramentos de Santos, antecessora da City of Santos Improvements.

A execução desses projetos e melhoramentos, ainda em fins do século XIX, deve-se não apenas à importância econômica que a cidade cada vez mais adquiria mas, sobretudo no caso das obras de saneamento, às suas condições sanitárias, que a transformaram em um “foco irradiador de doenças para o interior, colocando em risco a entrada do imigrante e o funcionamento do porto”⁹. As epidemias visitavam Santos periodicamente desde 1850. Além da febre amarela grassando endêmica e fazendo grande número de vítimas a cada explosão epidêmica¹⁰, outras doenças transmissíveis, como a peste oriental, a febre tifóide, a peste bubônica e a malária¹¹ produziam elevados coeficientes de mortalidade entre os imigrantes, comprometendo o porto e a própria cidade, esta também assolada por inundações frequentes.

Em 1892 o governo do estado encampa os serviços de esgoto e contrata o engenheiro Estevam A. Fuertes, professor de Engenharia Sanitária da Universidade de Cornell (EUA), para realizar um projeto de saneamento da cidade. No relatório que apresenta às autoridades paulistas o

⁶Ver a respeito José Ribeiro de Araújo Filho, “A expansão urbana de Santos” (In: *A Baixada Santista*, aspectos geográficos, vol.III, EDUSP, São Paulo, 1965) e Wilson R. Gambeta, “Desacumular a pobreza: Santos, limiar do século” (In: *Revista Espaço & Debates*, ano IV, n° 11, NERU, São Paulo, 1984).

⁷Ver o comentário de Saturnino de Brito sobre este projeto em Francisco Saturnino Rodrigues de Brito: *A Planta de Santos*, Typographia Brazil de Rothschild & Co., São Paulo, 1915. Em Saturnino de Brito: *Esgotos - Parte geral*, Obras Completas, Vol II, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1943, pp.185-228, há uma descrição pormenorizada de cada uma das propostas apresentadas para os esgotos santistas na virada do século.

⁸Ver a respeito Alvaro Cunha e J.M. Azevedo Netto; *Destino dos Esgotos Sanitários de Santos e São Vicente*, mimeo, impresso por J. Carlos Lomba, Rio de Janeiro, 1955, pp.3-18.

⁹Gambeta, op.cit., p.21.

¹⁰Cunha e Azevedo Netto nos fornecem os seguintes dados a respeito do número de vítimas da febre amarela: 1873 - 140 vítimas; 1889 - 750 vítimas; 1891 - 1.000 vítimas; 1892 - 1.892 vítimas; 1893 - 1.642 vítimas; 1.895 - 1.085 vítimas.

¹¹Engenheiro Antonio José Guimarães de Freitas, *História do Saneamento de Santos*, IV Congresso Inter-Americano de Engenharia Sanitária, São Paulo, 1954 (citado por Cunha e Azevedo Netto, op.cit.).

engenheiro americano reputa as péssimas condições sanitárias da cidade às seguintes causas: “a incúria municipal; os esgotos imperfeitos; o volume insuficiente de água potável; o calçamento impróprio; um sistema de construção de prédios não apropriados ao clima; a falta de drenagem e especialmente a existência de grandes pântanos de água doce na vizinhança da cidade”¹². Outras duas comissões, a de Thomas Cochrane em 1896 e a de Alfredo Lisboa em 1897, são criadas para buscar uma solução definitiva para os esgotos de Santos, mas tampouco logram resultados efetivos. Indicam, de qualquer modo, a persistência das autoridades governamentais em dar conta do problema que mais afligia a cidade na época.

Vale destacar outras medidas que antecederam o plano de Saturnino de Brito: em 1893 é instalada a Comissão Sanitária do Governo Estadual, “com um poder paralelo, senão preponderante à Intendência Municipal”¹³. Em 1897 vem à luz o Código de Posturas Santista que, ao lado do Código Sanitário do Estado, reforçava o poder da Polícia Sanitária. As intervenções higienistas sobre os cortiços existentes na cidade sucederam-se de modo violento e autoritário, conjugando-se com propostas de construção de vilas operárias e “familistérios”¹⁴ que tampouco foram levadas a termo, como sucedera com o projeto de Fuertes que adotava, no entanto, o sistema separador absoluto (uma rede para águas cloacais e outra para águas pluviais) para os esgotos. Em 1903 é organizada a Comissão de Saneamento, de cuja direção foi encarregado o engenheiro José Pereira Rebouças que, dois anos depois, passa a coordenação dos trabalhos para o engenheiro Saturnino de Brito. Este, que já em 1898 escrevera um artigo sobre o saneamento de Santos defendendo o sistema proposto por Fuertes, apesar das críticas que também faz, e incluindo estações elevatórias distritais¹⁵, substitui os planos de Rebouças que previam um sistema de esgotamento separador parcial e, em 1906, inaugura as obras do emissário de esgotos de aproximadamente 12 quilômetros, lançando-os na Ponta de Itaipu após a travessia do canal através da Ponte Pênsil. Entre 1905 e 1914, a custo vultoso para a época (16), são executados os esgotos de Santos - 80 quilômetros de rede e 177 quilômetros de canais de superfície para as águas pluviais - conforme o plano de Brito, transformando o entreposto comercial em uma das cidades mais saudáveis do país. Vejamos, pois, os pressupostos, as características principais e as consequências urbanísticas desse plano.

3. Sanear, embelezar e prever a expansão da cidade em um único plano

O trabalho que Saturnino de Brito realiza para a Cidade de Santos, como engenheiro-chefe de sua Comissão de Saneamento, nomeado pelo governo do Estado de São Paulo, é, sem dúvida, sua mais importante obra construída. É também, como afirma seu filho, “a obra de maior significado na constituição da escola brasileira de engenharia sanitária, porque nela se elabora concretamente a diretriz técnica nacional relativa à construção dos esgotos”¹⁷. A experimentação contida nos projetos de expansão e saneamento de Santos foi a responsável, como ainda observa o engenheiro

¹² Cunha e Azevedo Netto, op.cit., p.11. Este relatório foi publicado no Diário Oficial do estado entre 22/5/1894 e 17/10/1895, conforme indicação de Gambeta, op.cit., p.21.

¹³ Gambeta, op.cit., p.23.

¹⁴ Gambeta, op.cit., p.22.

¹⁵ Brito, *Obras Completas*, Vol.II, op.cit.

¹⁶ Cunha e Azevedo Netto informam que o governo do estado aplicou entre 1903 e 1909 a importância de Cr\$ 12 milhões.

¹⁷ Brito, *Obras Completas*, Vol.II op.cit., p.1.

Saturnino de Brito Filho, por modelar a técnica apropriada ao nosso meio. Diversos aparelhos e processos inovadores foram desenvolvidos por Saturnino de Brito na construção dos esgotos de Santos, destacando-se, pelo pioneirismo, o emprego do concreto armado nos canais de drenagem das águas pluviais, a adoção de estações elevatórias distritais, além de inúmeras peças para as instalações domiciliárias. Também no campo administrativo e econômico os trabalhos de Brito para Santos inauguraram novos procedimentos no sentido de racionalizar operações e obras. Mas o aspecto de sua obra em Santos que nos parece o principal é o traçado do plano de expansão da cidade. As realizações de Saturnino de Brito deram origem a uma nova cidade com um desenho extremamente moderno para a época, aproximando a paisagem urbana santista daquela de cidades européias.

Um dos princípios urbanísticos prescrito por Brito, e por ele aplicado em Santos, é o de que é fundamental se prever a expansão da rede de esgotos, para o futuro desenvolvimento da cidade, em prazo suficientemente dilatado. A necessidade de elaboração de planos gerais deve-se, para Brito, a três fatores: evitar os erros provenientes de deixar o crescimento urbano suceder ao acaso, dirimir os conflitos entre os interesses particulares e públicos e impedir que as obras de saneamento venham a ser comprometidas futuramente. Nesse sentido, assim afirmava:

A tarefa da atualidade consistirá essencialmente em levantar as plantas das cidades existentes e dos terrenos adjacentes, para estudar os melhoramentos da parte construída e os planos de saneamento e de expansão; este trabalho metódico deve ser regulamentado por lei e exigido também para os pequenos núcleos populosos que progridem¹⁸.

E enfatizava: "A necessidade de planos gerais para previsão da expansão das redes sanitárias, e portanto dos arruamentos, impõe-se tanto no caso das cidades planas como no caso das cidades acidentadas"¹⁹.

Se para o segundo caso Brito propunha um traçado irregular, de acordo com a topografia do sítio, conforme orientação da engenharia sanitária inglesa do século XIX²⁰, para Santos, uma cidade de planície com vastas áreas inundáveis, ele adotará um traçado regular, sem cair, entretanto, no rígido desenho em tabuleiro de xadrez, como fizeram os técnicos da Câmara Municipal no projeto de expansão de 1896 (Figura 1).

Analisemos como Brito irá definir o traçado de seu plano, o qual, conforme outro de seus princípios urbanísticos, deveria ter suas linhas principais determinadas pelas exigências sanitárias, por ele entendidas como prioritárias e, em relação às quais, as demais necessidades - circulação, segurança, estética - seriam subordinadas. Em seu escrito sobre os esgotos de Santos, de 1903, ele já propunha a separação da contribuição pluviométrica dos morros - então ainda inabitados - da contribuição pertencente à cidade, isto é, à planície. Assim, ele projeta um canal de contorno, com perfil semi-hexagonal, desenvolvendo-se pelo sopé da montanha. Mas é a adoção do sistema separador absoluto para os esgotos de Santos o fator que determinará o principal elemento formal de seu traçado urbanístico - os canais de drenagem a céu aberto (Figura 2).

¹⁸ Brito, *A Planta de Santos*, op.cit., p.8.

¹⁹ Brito, *A Planta de Santos*, op.cit., p.9.

²⁰ Ver a respeito o ensaio de François Beguin, "Les Machineries Anglaises du Confort" (In: L'Haleine des Faubourgs. Ville, habitat et santé au XIX^e siècle, textes réunis par Lion Murard et Patrick Zylberman, *Recherches* n° 29, déc. 1977).

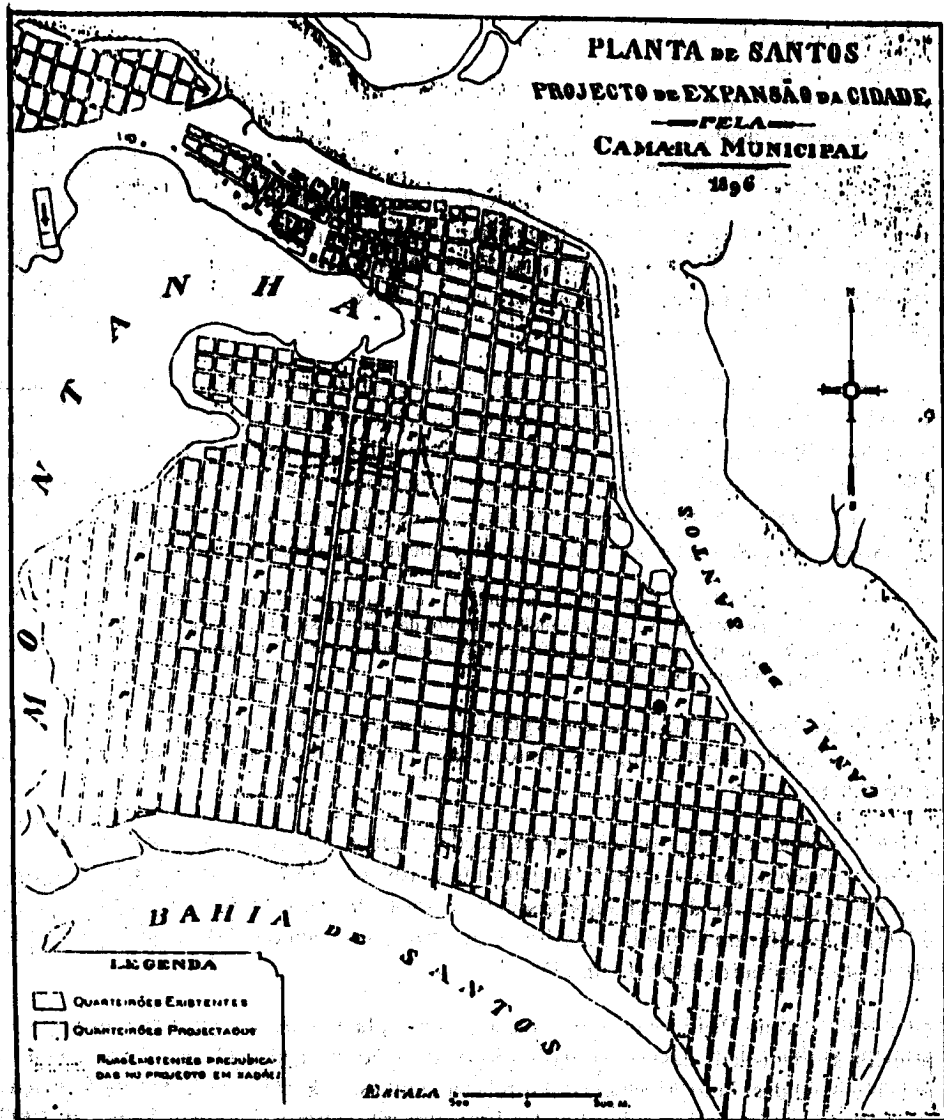


FIGURA 1

A solução dos canais - os quais iam do estuário à baía, possibilitando sua limpeza permanente através do aproveitamento da alta e baixa das marés, cujas águas vazantes eram controladas por adufas - não apenas viabilizou o enxugamento da planície e assim a criação de uma ampla área para a expansão da cidade, em condições adequadas de saneamento, mas também definiu a estrutura básica de seu sistema viário. Ladeados por avenidas e calçadas arborizadas, os canais de Brito eram navegáveis por embarcações simples mas que funcionavam como meio de transporte, como o caso do canal de número 4 que servia para a condução dos pestosos retirados dos navios até o hospital de isolamento, situado em local então afastado da cidade. Com seus passeios laterais, pontes e passadiços, os canais de Santos, à maneira dos boulevards haussmannianos,

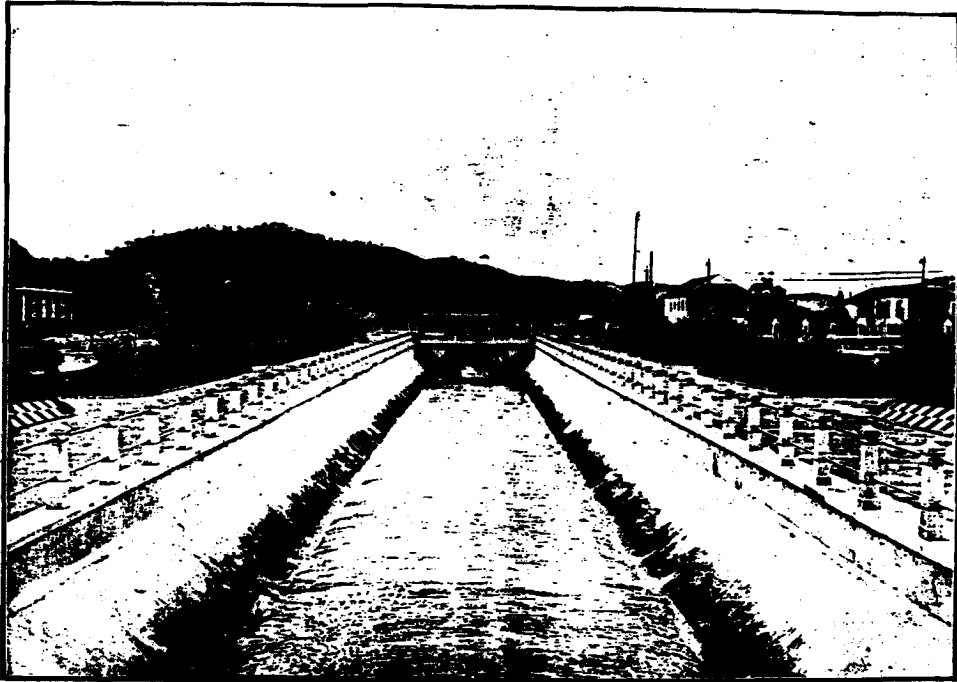


FIGURA 2

possibilitavam novas práticas sociais e despertavam formas de sensibilidade modernas, em particular aquelas percebidas através do olhar, para o qual eles eram como aparelhos ópticos que transformavam a cidade em paisagem, inaugurando o “townscape” tropical. Entretanto o desenho urbano proposto por Brito só se esclarece plenamente se atentarmos para esta sua afirmação:

Nas cidades planas os traçados retilíneos mais regulares e mais simples são justamente os mais convenientes para a economia da cidade, isto é, para os estabelecimentos dos serviços de saneamento e de todos os outros serviços municipais; são também os mais convenientes ao policiamento e ao trânsito, desde que sejam traçadas as avenidas diagonais, ou em direções que encurtem as distâncias nas comunicações entre diferentes zonas da cidade²¹.

Assim, Brito acrescentará às avenidas definidas pelos canais de drenagem as avenidas-parques, cortando diagonalmente a trama urbana, como as Avenidas Saneamento e Municipal, ou as Avenidas Sul e Leste, estas não construídas. Como se pode observar na planta que resume seus projetos (Figura 3), na área da planície próxima à barra de delimitada pelo canal de número 4, Brito desloca o traçado urbano, desenhando o sistema viário segundo direções paralelas e perpendiculares à margem do estuário, com a avenida-parque da Barra dividindo o traçado e articulando-se com as Avenidas Sul e Leste. Realizando um desenho racionalmente funcional - daí sua modernidade - o plano de Brito é também de uma beleza exemplar, pois, para ele, embora engenheiro, a dimensão estética da cidade não devia ser descurada, daí suas freqüentes referências à obra de Camillo Sitte.

²¹ Brito; *A Planta de Santos*, op.cit., p.11.

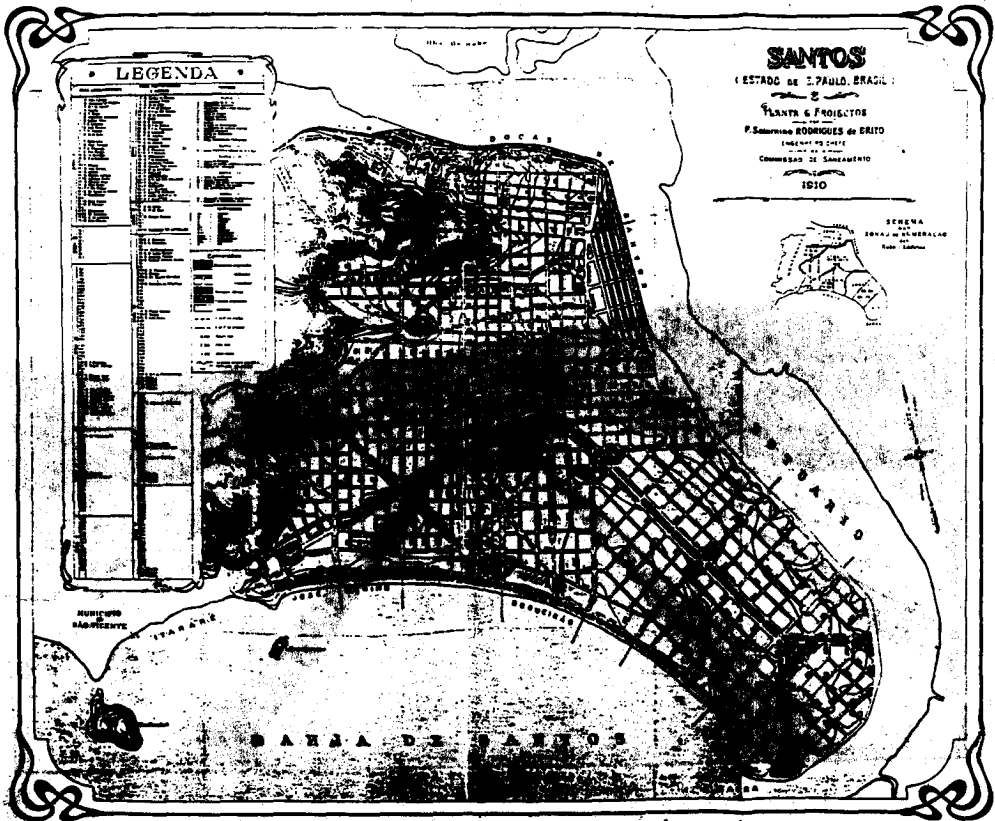


FIGURA 1

Como ele próprio explicita contudo, é na planta de L'Enfant para Washington, de 1791, que se situa a principal fonte de inspiração de seu desenho urbano, revelando a influência neoclássica no Plano de Santos, associada, entretanto, a exigências sanitárias, o que resultou em uma forma urbana de originalidade inequívoca - uma cidade sã e bela como, durante ao menos um certo período de sua história, Santos chegou a ser. Mas, além do traçado estruturador do sistema viário, outros elementos urbanísticos devem ser ressaltados. Em primeiro lugar é preciso se destacar o fato de que Brito não esposava o princípio urbanístico da "tábula rasa", adotando, pelo contrário, o critério pinturesco de origem sitteana de incorporar o traçado de ruas já existentes. É o caso da Avenida Gafrés Guinle e Rua Carvalho de Mendonça, entre outras, que aparecem tracejadas na Figura 1. Desse modo, como ele argumenta em polêmica que manteve com os críticos de seu plano²², escudando-se na opinião do urbanista Bouvard:

[...] desde o canal número 4 até o sopé da montanha o plano de Santos não é um traçado geométrico, no rigor da expressão, pois que não se nota a preocupação do paralelismo, da esquadria, da equidistância; fez-se um estudo local, as ruas foram projetadas (salvo talvez raras exceções) onde mais convinha, de acordo com as divisas e com prédios existentes de valor apreciável²³.

Apenas na faixa entre o estuário e o mar, então praticamente vazia, predomina o traçado geométrico. Outro aspecto relevante de seu traçado é a preocupação em evitar longas ruas retas,

²² O livro *A Planta de Santos*, op.cit., em sua segunda e terceira partes reúne os documentos principais dessa polêmica.

²³ Brito, *A Planta de Santos*, op. cit., p.161.

sem interrupção do horizonte. Também de clara filiação sitteana, tal princípio é atendido por Brito através da criação de pequenas praças e jardins em cruzamentos ou extremidades de avenidas, alguns dos quais são aproveitados para implantação de edifícios abrigando equipamentos sanitários, como estações elevatórias e mictórios públicos. Acrescente-se aos elementos urbanísticos já mencionados os parques públicos, em especial o parque acompanhando a orla, junto à Avenida Beira-Mar que, como as demais avenidas-parques, também deveria ser utilizada para a instalação de equipamentos de uso público, campos de esporte e “bosques”.

Por outro lado, com o urbanismo sanitaria - e aqui, não exclusivamente aquele realizado por Brito - estabelece-se, como uma ruptura brusca, uma nova relação do edifício com o lote. A exigência de recuos, atendente às demandas higiênicas relativas a insolação, iluminação e ventilação, promoverá o isolamento das moradias, particularmente as da burguesia. Já para as habitações operárias permanecerá a concepção do edifício como “corps de logis”, segundo o modelo francês. Na forma dos loteamentos propostos por Brito apresenta-se um novo tipo de lote, radicalmente distinto do lote colonial. O lote padrão subúrbio-jardim, com sua área generosa e frentes amplas, possibilitando largos afastamentos, dissolverá a contigüidade da trama urbana colonial. Rompendo o tecido conectivo da cidade tradicional, o lote planejado e higiênico introduz a descontinuidade da forma urbana. A cidade não mais construir-se-á por justaposição de partes que se conectam com os edifícios já existentes, mas sim através da ocupação de vazios em uma malha previamente definida no terreno. Não obstante, Brito posicionar-se-á contra o isolamento de igrejas em situação adoçada com outras edificações, seguindo mais uma vez os procedimentos sitteanos.

Com o plano de Brito para Santos, como já nos referimos, teremos também a criação de um novo tipo de espaço público. Não mais a praça tradicional, abrigando formas variadas de sociabilidade - do comércio ao pequeno artesanato, quando não o teatro - e tampouco a rua como lugar de encontros e comunicações, mas sim o canal com suas avenidas marginais e as avenidas-parques que, além de seus benefícios, devem ser fruídos como objetos estéticos. O passeio pelos canais e avenidas possibilitará o contato poético com uma paisagem sob controle - natureza submissa - mas que não perde a beleza dos organismos em harmonia.

Para concluirmos esta sumária exposição do plano de Saturnino para Santos, vejamos o que diz sobre seus canais um cronista da época:

Esses canais, ora retos, atravessando de ponta a ponta o terreno, ora desviados aqui e ali, por conveniência técnica, ou disposição topográfica, incumbem-se de drenar o subsolo e produzir o enxugo superficial (observe-se aqui que, em um sítio cuja rede hidrogáfica é praticamente indefinida, como em Santos, inexistindo rios que marcam a cidade atravessando-a e recolhendo suas águas, o canal constrói o rio, relevando toda a artificialidade da paisagem). Aí está a primeira condição do saneamento para a habitabilidade. Acresce que esses canais preenchendo a sua função principal são também verdadeiras avenidas e, o que é melhor, veículos de canalização do ar, permitindo a renovação constante desse grande elemento vivificador. O progresso consigna, por outro lado, além de um forte xadrez de ruas longitudinais e transversais, esplêndidas avenidas que são outros tantos condutores de oxigênio regenerador afora o que há nelas sob o ponto de vista da sociabilidade e da civilização - magníficos centros de passeio e de gozo recreativo²⁴.

²⁴ Brito, *A Planta de Santos*, op. cit., p.237.

Sem dúvida, a construção da cidade moderna no Brasil não se fez apenas a partir de uma visão racional do urbano, calcada na concepção de um zoneamento funcional - aliás, também presente no plano de Brito para Santos - e de uma maquinaria sanitária que revela a cidade como objeto técnico e científico. Mas, sim, no embate com a noção de pinturesco, resultando na idéia de "townscape" ou paisagem urbana, que o urbanismo sanitário anuncia em Santos a modernidade da cidade do capital monopolista e seus territórios de refúgio das formas de sociabilidade competitivas, com parques e subúrbios-jardins onde se busca conservar a aura de um passado que já não faz mais sentido - e que, em nosso caso se quer abandonar - ou a proximidade com uma natureza em franco comprometimento, que o futuro não conseguirá encobrir.

FORMA URBANA: IDEALIZAÇÃO, “MYTHOS” E “LOGOS”

Heliodorio Sampaio*

A questão da forma urbana na projeção das cidades resgata um importante eixo e matéria de discussão no planejamento urbano por várias razões. Dentre outras destacam-se:

. a forma urbana é um tema dos mais polêmicos e não raro negligenciado nos estudos sobre o urbano, daí a pouca referência à mesma nos encontros da ANPUR, aflorada de modo incontestado tanto na ausência de comunicações teóricas como pela escassez de estudos empíricos, em que pese na prática se observar as mais diferentes posturas em relação à sua inserção no planejamento das cidades;

. o esgotamento das teses do movimento moderno, como parte de uma crise mais ampla dos “valores”, “símbolos” e “ideologias” gestados nos anos 20/30, agudizados nos anos 60/70 a crítica aos modelos espaciais da cidade baseados na vertente do “urbanismo progressista” (Choay, 1965), desaguando numa fuga de planejadores e pesquisadores ao tema, o que na prática nem melhorou os planos, nem ampliou - de modo equivalente a indiferença pela forma - o conhecimento sobre o controle/gestão do espaço urbano na sua dimensão física;

. a consistência das teorias econômicas, sociais e políticas sobre o espaço urbano inibiu o saber arquitetônico - incapaz de elaborar um conceito de cidade compatível com sua arte - e não logrou a passagem da crítica à forma urbana como idealização utópica (descolada do real), para um campo do domínio de novas formulações com maior aplicação prática.

Se, por um lado, os conceitos de cidade embutidos nos planos derivam da evolução do próprio conhecimento sobre os processos urbanos, por outro lado, ainda existe uma grande lacuna no planejamento da produção e controle de espaços no que concerne à forma urbana, sobretudo na sua dimensão qualitativa, ambiental.

De modo a precisar o conceito de forma, no seu sentido mais amplo, Vasconcelos (1990) discorre:...

Milton Santos define como forma a estrutura revelada; é a estrutura técnica ou objeto responsável pela execução de uma determinada função (1985:51); são formas geradas para tornar possível a vida institucional e cultural; são objetos criados para permitir a produção econômica ou para permitir a reprodução da população...

Logo, é impossível dissociar o conceito de forma urbana da “vida institucional e cultura”, ou seja de funções, atividades, processos, que se estruturam (de estrutura no tempo e no espaço, conforme as relações de produção e reprodução num dado contexto histórico. A forma urbana não pode ser reduzida à noção de mero envólucro, é ela a estrutura urbana revelada e, embora articulada em sua gênese à estrutura econômica, à estrutura social e estrutura política, pode a cidade (ou trechos) na sua evolução temporal (história da cidade) permanecer enquanto forma, enquanto se modificam os processos econômicos, sociais e políticos que lhe dão causa.

Se não fosse por outros motivos, só pela importância da dimensão simbólica dos espaços, embutida à questão ideológica, estaria justificada a forma como tema de alta relevância para o planejamento urbano em determinados contextos culturais. É o caso de Salvador, Porto Seguro, Ouro Preto, Parati, etc., sem falar no viés das cidades novas e seu impacto sobre o ambiente cultural criado.

1. A forma como o mito: o caso de Salvador

O mito é entendido correntemente como um relato, versão ou crença em algo supostamente acontecido num passado remoto. Um exemplo clássico é o da mitologia grega e os poderes dos deuses, em que misturando o real ao imaginário, numa perspectiva fantástica, rebatia-se na vida concreta dos cidadãos o próprio mito.

No urbanismo, desde sua gênese com Cerdá (1867) e sua “Teoria General da La Urbanisation”, a hipótese aqui levantada aponta para uma concepção mitológica da forma urbana, derivada de Platão, que considerava o mito como um modo de expressar certas verdades que escapam à racionalização. O mito nesta ótica é inerente à filosofia platônica, sendo depois incorporado ao saber urbanístico moderno. Sabe-se da importância dos mitos e seu “poder explicativo” na Idade Média, mas desde o Renascimento o problema da “realidade”, da “verdade” e conceitos correlatos passaram a considerar o “mythos” como algo de desconfiança e a eleger o “logos”, a razão, como nova profissão de fé da ciência. Na modernidade, o conceito de “história verdadeira” coincide com a noção de que a mesma nada tem de mística, e a correta interpretação dos fatos deveria eliminar o mito como objeto da investigação empírico-descritiva. A “verdadeira ciência”, não deveria portanto se ocupar da “consciência mítica” como manifestação cultural, historicamente constituída, sendo amiúde a ciência chamada a “desmitificar” interpretações falsas do mundo real, concreto.

Vem daí que “desmitificar” passou a ser necessidade e objetivo de qualquer ciência, de modo a eliminar tergiversações sobre o real. Evoluiu um certo preconceito quanto à “função do mito” como emulação, seja no imaginário do campo criativo, não necessariamente lógico-dedutivo, seja no imaginário do campo da percepção e apreensão das imagens do urbano, ambos antepondo-se à visão positivista de uma “verdade histórica”, “determinista”, como algo “absoluto”, linearmente constituído, passível de tratamento estatístico-matemático, oriundo da lógica formal.

Se a forma urbana concreta pode ser a “estrutura revelada” conforme assinala Milton Santos (in Vasconcelos, 1990), a forma urbana desenhada - enquanto desígnio, projeto, intenção, na visão de Artigas (1981) - é um objeto mítico, cuja imagem deriva e revela tanto um dado modelo de produção econômica (feudal, capitalista, socialista, etc.) como as necessidades de reprodução da população no modelo supra. Acontece que a vida institucional não necessariamente se articula de modo linear à vida cultural, em especial à produção de vanguarda (artística, literária, musical, arquitetônica), tornando complexo o campo do imaginário em busca de suas “fontes” de inspiração, na criação de novos arquétipos, tipologias e formas de expressão. Assim o esforço do movimento moderno em racionalizar seu imaginário submeteu a forma urbana projetada no desenho das cidades a modelos espaciais derivados em parte da aceitação da “forma urbana”

como uma expressão da visão de mundo oriunda do positivismo-lógico e sua “razão”, e em parte perseguindo cegamente o mito do socialismo-utópico de uma forma igualitária de homem, implicando admitirem-se cidades igualitárias.

Tanto faz no mundo capitalista, como no socialista, tais práticas se consolidaram e se reproduziram. Ali forma urbana é mito de uma racionalidade perseguida, e depois revela-se mito da própria realidade constituída, que embora provocando ruturas com o passado e o presente (por vezes intocado no plano das estruturas), passaram a constituir de fato a memória do moderno em suas contradições internas. São clássicos os exemplos Brasília, Chandigarh, Combernauld, Hook, Cidades Soviéticas, etc., sem falar nos bairros novos, centros industriais, administrativos, campus universitários, conjuntos habitacionais e empreendimentos similares já incorporados ao imaginário urbano da “cidade-moderna”, cujos conflitos resultam da dialética na práxis entre o “mythos” (da criação) e o “logos” (da razão).

Em Salvador, pode-se observar três momentos em que se elege a forma urbana como um mito, na condição de um vir-a-ser embutido nos planos: a) EPUCS (1946/50); b) CIA - Centro Industrial de Aratu (1966/67) e c) o PLANDURB (1976/79). Em todos os planos observa-se a idéia de forma como condição necessária à revelação do imaginário prospectivo da realidade urbana, embora lastreados em diferentes discursos em suas formulações lógicas, metodológicas e de racionalidade.

O EPUCS como mito do “urbanismo científico”

Ali a cidade moderna e progressista tem sua gênese na famosa Semana de Urbanismo, realizada em 1935. A Semana elegia o “plano” da cidade como imperativo de modernidade perseguida, a exemplo dos países hegemônicos (na Europa e U.S.A.), além de reforçar a visão progressista dos intelectuais e promotores que creditavam ao planejamento a saída para o “enigma baiano”, imagem do atraso social e econômico da Bahia com a decadência da economia agroexportadora do Recôncavo (Sampaio, 1990).

A forma urbana no EPUCS se apóia no discurso forte de Mario Leal Ferreira, que, embora não cite, reflete as teses de cidade como organismo evolutivo de Patrick Geddes (1915), passando pela visão da Escola de Chicago representada por Burgess (1935) e suas zonas concêntricas, além de incorporar um modelo viário radioconcêntrico largamente utilizado na Europa e Estados Unidos, como exemplo de “boa forma” para fluidez do tráfego urbano.

Em que pese o “discurso científico” pretendido, na verdade, o mito de uma cidade progressista enquanto forma expressa muito mais em seu conteúdo a visão lecorbusiana gestada na reconstrução das cidades européias arrasadas pela 2ª Guerra Mundial que o espaço concreto de Salvador tradicional. Assim, o mito da forma urbana se apóia na substituição do “velho” pelo “novo”, em que as transformações no casco antigo espelhavam uma estrutura urbana renovada. Ali casarões, sobrados e ruas antigas dariam lugar às edificações modernas, rasgando-se vias concêntricas e radiais, direcionadas para uma “Base de Tráfego” que polarizaria a cidade em torno do Centro Principal com as funções administrativas, comerciais e portuárias da cidade.

A forma urbana do EPUCS incorpora ainda o mito do zoneamento (em semi-anéis concêntricos) como o instrumento legal capaz de evitar a “promiscuidade” da mistura de usos, da decadência física, da higiene e salubridade das moradias, reorientando a forma urbana numa nova ordem,

reveladora pois de uma outra estrutura social, já não mais estagnada, mas em evolução, prevendo-se inclusive novas formas de morar em “moradias provisórias”, a serem substituídas por moradias definitivas num futuro imaginado não tão distante, mas não precisado como horizonte de tempo no plano.

A forma radioconcêntrica do sistema viário se ajusta de modo criativo e inovador ao sítio em sua morfologia, buscando eficiência na fluidez do tráfego, alargando o mito de um domínio técnico do “homem” sobre a natureza, ao se reverter via drenagem as condições de insalubridade nos vales úmidos. O verde contínuo nos vales higienizaria os alagadiços e pântanos hospedeiros dos mosquitos transmissores de malária, canalizando talvez os coletores dos dejetos humanos poluidores das águas fétidas, principais meios disseminadores das várias endemias que grassavam na cidade. O real local e o imaginário da cidade moderna se fundem na produção e síntese do mito, que no fundo tem raízes no urbanismo moderno dos países hegemônicos.

A forma dos bairros, assentados em “trevos” de quatro folhas, abrigaria unidades da vizinhança com “centros cívicos” aglutinadores de bens e serviços de consumo imediato. O rearranjo criativo mantinha a “natureza submetida” embasando a racionalidade dos edifícios modernos nas encostas e cumeadas. Natureza reinterpretada, quando não melhorada, pela engenhosidade do saber arquitetônico e do urbanismo, cujo eixo do movimento moderno não era integrar, mas dominar. Na prática, as diretrizes do EPUCS tanto serviram ao mito de modernizar Salvador (as avenidas de vale por exemplo) como serviram a outros objetivos do poder político não passíveis de racionalização pela “cientificidade” do método, cuja maior característica seria a de não perceber as desarticulações entre análise (diagnóstico exaustivo de Geddes) e a proposta formal do espaço no viés lecorbusiano da Carta de Atenas.

Durante muito tempo a visão do EPUCS continuou perpetuando o mito de única forma lógica para a cidade, mas “incompreendida” pelos políticos, técnicos oportunistas, capitalistas pragmáticos e quejandos. A ideologia disseminada no meio técnico e elite cultural não conheceu contestações, não se observando na época críticas aos conflitos entre imaginário da forma e o mundo real. Sabe-se contudo: aquilo que não é integralmente realizado pode se constituir um mito similar a algo supostamente acontecido num passado remoto, em que pese sua frustração e cobrança advir de um “futuro irrealizado”, mas ideologicamente incorporado como válido, inclusive por falta da contraprova.

O CIA como mito da “cidade industrial linear”

Ali a cidade moderna e progressista é parte de um todo, de uma região, e ao contrário do EPUCS almeja uma outra forma, aberta ao crescimento, tendo Salvador como cabeça de um sistema urbano industrial moderno, cujo referencial advém do modelo de cidade industrial linear muito aplicado nas cidades novas soviéticas. Do ponto de vista do discurso o mito das cidades lineares remonta a Soria y Matta, passando por Le Corbusier, pelos arquitetos russos e suas teses da “desurbanização” (integração cidade-campo) nos anos 30, até alcançar as visões do grego Doxiadis. Tanto na reflexão teórica como no campo de propostas concretas, a cidade linear sempre foi uma referência de “boa forma”.

O mito da cidade linear como funcionalidade se baseia nos deslocamentos casa-trabalho (em curtas distâncias) e nas necessidades de separar zonas poluidoras (industriais) das zonas residenciais e de serviços, separadas por extensas faixas verdes (verde contínuo). A idéia da “fábrica verde” lecorbusiana está plasmada no plano do CIA na forma e no conteúdo da proposta, cuja articulação longitudinal com Salvador apóia-se numa antevisão de um “eixo” de transporte especial, de grande capacidade, cortando a região numa escala metropolitana, ligando os núcleos industriais e urbanos periféricos à metrópole moderna.

A cidade linear é uma forma que facilita as possibilidades de um “crescimento ilimitado”, no sentido Salvador-Feira, e, contornando a baía de Todos os Santos, “integraria” Itaparica ao continente. Esboçava-se na idéia uma grande ponte sobre o mar, ligando Monte Serrat a Bom Despacho. Salvador teria uma outra configuração radioconcêntrica, baseada num novo centro no Cabula, antecipando o CAB, cuja forma lembra muito um “coração humano”, ligado às “artérias” radiais, e às vias que dariam acesso à nova orla, já ali preparada para o turismo e o lazer metropolitano. O mito se ancora na utopia de um sistema de transporte intra-urbano, baseado em catenárias suspensas por sobre as colinas, apoiadas em pontos altos no “core” dos bairros espalhados nas cumeadas.

O bordo do território teria suas formas “geometrizadas” em caprichosos meandros que cuidariam de amoldar e regularizar as áreas de contacto do continente com o mar, ora com aterros (nas águas da baía) de modo a ampliar ocupações nas cotas rasas de até um metro de profundidade, ora criando enseadas e marinas ancoradas nos arrecifes e acidentes geográficos. A natureza seria geometrizada, domada, numa outra visão mais utópica e radical que a do EPUCS. O imaginário é tão mitológico que não reconhece as análises do meio físico nem o perfil sócio-econômico dos assentamentos da região, não se sabendo a lógica do discurso e das propostas das novas formas urbanas desenhadas com tanto rigor e ousadia.

O mito da nova forma apóia-se num desenvolvimento industrial futuro, sem escala ou horizonte definido, mas cuja configuração em si é ela própria a materialização do progresso, da industrialização moderna, da “era mecânica”. A pobreza estaria raspada do território de tal modo que não se observa nos desenhos marcas do passado, a não ser o “velho” centro, preservado para o turismo e a visitação pública, como um museu. Tal visão futuroológica, imaginada num contexto militar-tecnoburocrático é de uma Bahia moderna digna do Brasil potência, primeiro-mundista. Estaria então formalizada a resposta ao “enigma baiano”, já referido anteriormente, ou sua forma é tão somente aquela parte lúdica e alegórica de um plano não comprometido com a realidade dos municípios envolvidos?

A título de curiosidade, o plano do CIA nunca foi institucionalizado sob a forma legal, em que pesem as transformações nos territórios fora de Salvador e imediações terem acontecido de fato.

O PLANDURB como mito da “visão sistêmica”

Ali a modernidade não mais se expressa pelos modelos de cidade com referencial da forma urbana proposta. O poder do discurso visionário dos anos 50 e 60 perdia força na sustentação da forma urbana como necessidade do “discurso do poder” (Sampaio, 1990).

No PLANDURB o discurso da forma se ancora em dois procedimentos básicos, primeiro numa visão sistêmica, em que as variáveis do “uso do solo e transportes” são elementos estruturantes na ordenação do território, segundo na valorização dos aspectos da “imagem e desenho” da cidade, incluída a perspectiva dos usuários.

A cidade vista como um sistema (de sistemas) de atividades e fluxos permitia quantificar o desempenho de diferentes alternativas formais em seu arranjo espacial. Nota-se aí influências da Teoria Geral de Sistemas (Bertalanfy, 1970) bem como seu rebatimento sobre a quantificação do sistema de transportes. A imagem da cidade (Lynch, 1960) de certo modo representa também um enfoque sistêmico, na medida em que, identifica elementos espaciais (marcos, vias, bairros, limites, nós) como intermediadores estruturantes da leitura do espaço urbano na prática.

Assim a forma urbana é mitificada na sua legitimação por um lado na noção de desempenho da mesma face aos movimentos necessários à vida urbana, via quantificação, e por outro lado na preservação da memória, via qualificação, pela apreensão da “imagem e desenho” da cidade percebida. A configuração viária em “malha” seria consequência e não ponto de partida. O mito tenta se legitimar pela ótica da explicitação do “modelo” em sua formulação, sendo básico o reconhecer territórios, lugares e sítios, previamente identificados como significativos na “visão de técnicos, empresários e população” (PLANDURB, 1986 - Pesquisa de Imagem).

O diagnóstico não é exaustivo, tem limites preestabelecidos. A forma se assenta ainda num zoneamento que admite certa mistura de usos (verificadas as compatibilidades), na flexibilização de parâmetros nas “áreas de proteção socioecológica”, admitindo certa irreversibilidade da pobreza a curto e médio prazos, reconhecendo conflitos entre mercado imobiliário e as classes sociais pobres em sua lógica de reprodução no espaço. São como territórios reconhecidos a posteriori, não sendo prefixados no plano, do ponto de vista da forma.

Os grandes espaços verdes e abertos, na perspectiva de parques metropolitanos e urbanos, ratificam alguns mitos populares com Abaeté, Pituaçu e São Bartolomeu (ali denominados Parques de Itapua, Pituaçu e Pirajá) como integrantes do imaginário e memória urbana. Criam-se outros como Ipitanga I e Ipitanga II junto aos mananciais de abastecimento d’água. Zonas de Proteção Rígida são criadas, no Centro Tradicional e na Península de Itapagipe, como partes integrantes da “zona de bordo” nas imediações da área do contacto entre o continente e o mar. Silhuetas e tipologias são pretensamente protegidas como parte da forma perseguida.

O mito da forma urbana de certo modo passa a limpo, põe no papel, parte do imaginário já percebido e incorporado pela população em seu cotidiano e por outro lado cria novos mitos do ideário urbanístico recente, como o “transporte de massa”, o “centro histórico”, os “parques metropolitanos”, as “áreas de proteção socioecológicas”, as “vias transversais do miolo”, “subcentros”, numa estrutura complexa, em que o novo não implica mais a substituição e erradicação do velho, do antigo, mas sua incorporação/valorização: mito da preservação.

Claro, entre a intenção do mito e a prática constituída, legal, tal como no EPUCS, aconteceram modificações, inclusões e rupturas aqui não consideradas nem “no enfoque sistêmico” adotado, por total incapacidade do método prever descontinuidades, bem com velocidade e aleatoriedade

de alguns processos. Mas isto é outra história a ser vista: a do mito da participação como saída para o impasse da forma frente aos processos.

2. A forma urbana como idealização: início de uma reflexão

Uma reflexão teórica sobre a forma deve partir da história como base. Neste viés constata-se que a forma urbana foi para o urbanismo clássico não só uma aspiração como derivação do saber arquitetônico. O próprio Alberti no seu livro *De re aedificatoria* (séc. XV) já definia o arquiteto como “aquele que saberá com regra e razão certa, maravilhosa, imaginar com a mente e o espírito e realizar na prática todas aquelas coisas que, mediante movimento dos pesos, união e encaixe de corpos, podem com grande dignidade, muito bem acomodar-se ao uso humano” (Ochoa, 1990).

Regra e razão conduziram por muito tempo as idealizações arquitetônicas, num tipo de saber em que a concepção intelectual não estaria descolada da possibilidade de realização material na práxis. Tal preocupação entre idealização (concepção) e prática permeia vários escritos instauradores conforme analisa Choay (1985), mas o urbanismo clássico, aqui englobando tanto as vertentes de “progressistas” como a dos “culturalistas”, “tecnopostas” e outros, ao derivarem do saber arquitetônico não mais para atender às regras - como princípios instauradores - mas para a concepção de modelos ideais de cidade, apontaram desde sua gênese para uma certa rutura entre concepção e prática.

Assim a lógica do saber arquitetônico a partir dos anos 30 se propõe a uma modernidade que implica substituir, revolucionar, transmutar não só as formas preexistentes como a própria prática. Daí, não raro, os modelos ideais de cidade de um Le Corbusier, F. Lloyd Wright, Walter Gropius e a nível nacional Lucio Costa, Niemeyer, Reidy, etc. desembocarem numa idealização de formas, que no fundo não revelam as estruturas econômicas, sociais e políticas reais, mas utópicas sociedades, como aspiração de um futuro mitológico, imaginário, uma espécie de vir-a-ser. Às vezes são formas concretas, construídas (vide Brasília, Chandigarh), mas que tiranizam as estruturas do mundo real, tanto que este vai se reproduzir nas periferias e cidades-satélites. São formas que não podem conter, abrigar, admitir as estruturas reais em sua contradições e complexidade, composta de vários estratos (classes) e níveis de poder, simplesmente por serem idealizações impregnadas de um “igualitarismo” utópico.

Reter esta ambigüidade entre a forma urbana e as estruturas e processos que lhe sustêm leva a discussão para o campo das diferenças entre o ser humano e os outros seres vivos, quanto à produção e uso dos espaços. Os outros seres vivos possuem um “mundo circundante”, onde atuam e reagem de uma maneira homogênea e muito mais restrita, formalizada num sistema de informações e estímulos que caracteriza um “círculo funcional” preciso. Já os seres humanos possuem uma maior capacidade de adaptação ao meio em que vivem, inclusive modificando-o por outros interesses, não mais baseado e só no “habitat” enquanto função primária. Esta diferença não só amplia as possibilidades do ser humano na produção/alteração da forma do seu habitat, como distingue-o qualitativamente dos outros seres por ter como elo mediador entre a espécie humana e meio ambiente um sistema simbólico de articulação. Assim o real e o imaginário se fundem, tanto no campo perceptivo como no criativo da produção do habitat.

A visão de Alberti de que “realizar na prática todas aquelas coisas” que podem com grande dignidade, muito bem acomodar-se ao uso humano” (Ochoa, 1990), por certo já embute a visão de forma como algo a acomodar-se ao uso, como necessidade humana. Mas é o viés funcionalista e racionalista do movimento moderno que vai radicalizar e desenvolver a concepção de forma como algo correspondente e unívoco à função, sendo o conhecimento “para-arquitetônico”, como constata Portas (1970) que vai romper com esta limitada visão da forma - na arquitetura e no urbanismo - admitindo ter ela própria (a forma) uma função simbólica não menos importante que a função utilitária. Fala-se então de funções primeiras e funções segundas de significado, de denotação e conotação, numa perspectiva semiológica.

As funções utilitárias da forma urbana, por exemplo, quanto ao desempenho e custos na relação da mesma com os transportes, as redes de água, esgotos, energia, etc., não invalidam a perspectiva da importância da forma urbana como linguagem, articulada ao sistema simbólico, tal como existe nas artes, nas religiões, no esporte, enfim na produção cultural humana como parte indissociável da sociedade a que pertence. Não como algo estático, mas algo que se transforma, criando inclusive novos símbolos.

A linguagem, tanto na “arquitetura isolada” como na forma urbana, se expressa/realiza em uma estrutura social historicamente determinada, sendo parte do espectro cultural mais amplo que inclui palavras, comportamentos, vestuários, objetos, parte de um universo igualmente simbólico. É espaço-forma que simboliza um tempo, que denota signos e importa em significados: daí ideológicos. Por ser simbólica, a forma urbana em sua idealização (concepção) implica de pronto esta dimensão importante, a ideológica: “se por ideologia se entender o sistema de idéias, crenças, representações e normas que participa permanentemente da regulamentação social e que, em ampla medida se reproduz inconscientemente em cada um de nós” (Ansart, 1978; citado em Magnavita, 1991).

Neste sentido a forma urbana existente ou proposta, ou forma do espaço urbano, ou forma da cidade, é “forma que significa”, mas significa o quê? para quem? por quê? Nada mais ideológico que a tentativa de responder a tais questões.

A imagem de uma cidade (Lynch, 1960) tanto deriva da forma como da função, implicando configuração, uso e apropriação. Acontece que o planejamento urbano evoluiu mais nos últimos anos como um domínio-necessário mas não suficiente - das relações entre variáveis do tipo uso do solo x transporte, atividades econômicas x emprego, habitação x saneamento, produção x consumo, etc., ficando as contribuições sobre o desenho/imagem da cidade e as relações simbólicas na apropriação do espaço como campo de estudos teóricos e acadêmicos, muito pouco aprofundados na prática do planejamento.

Daí sua passagem do campo analítico ao propositivo, ao contrário do planejamento de transportes por exemplo, vir sendo muito mais tentativo que efetivo (Sampaio, 1991), com evidentes conflitos metodológicos entre o objetivo e o subjetivo, entre o real e o imaginário, entre o concreto e a alegoria.

Acontece que a forma urbana não é percebida, ou sequer fluida em sua totalidade, ficando restrita ao “espaço de vida” de cada cidadão ou grupo social. Daí se depreende ser a totalidade formal uma abstração, levando muitos críticos do movimento moderno a considerarem forma como algo

supérfluo e sem sentido. O próprio Lynch (1985) coloca a desimportância relativa da forma urbana como totalidade estética, mas daí a ser desnecessária, como algo de importância secundária no planejamento de cidades vai alguma distância. Ora, se do ponto de vista simbólico a idéia de totalidade “progressista” gerou formas no viés “totalitário” - como criação autoritária, imposta - é fácil entender que não há como se articularem as partes (bairros, vias, centros, subcentros, etc.) em suas especificidades, formais e funcionais, sem uma visão de síntese do todo que se idealiza. Mesmo que seja um todo fragmentário, ambíguo, grotesco (Eisenmann, 1989). Simbolicamente a forma se expressa é pelas partes, em sua configuração e uso, mas operacionalmente a previsão técnica, a implantação e operação dos sistemas urbanos dependem de uma visão de síntese do todo, mesmo que isto resulte apenas numa “hipótese de trabalho”. Resulta inviável planejar e gerir o curto, o médio e o longo prazo sem alguma síntese formal qualquer norteadora da práxis.

A forma urbana como totalidade é uma idealização, logo um mito, que se por um lado gera situações ambíguas, as vezes próximas da utopia, por outro lado permite ao planejamento um mínimo de racionalidade, na previsão e correção de rumos ao longo do tempo, daí a necessidade de um processo de planejamento que reveja rumos, distorções e inadequações da forma idealizada como síntese daquele todo imaginário aludido.

A forma urbana vista como parte de um todo, em sua concretude, por exemplo num bairro tradicional, numa silhueta significativa, num campi universitário, numa favela, pode assumir concretamente uma relação muito mais direta com os moradores e usuários que a forma na sua visão técnica, aglutinadora dos fragmentos da realidade percebida e projetada.

O princípio de “construir a memória” urbana (Burkhardt e Grumbach, 1987) implica admitir a cidade e suas “arquiteturas”, eruditas ou não, como obra coletiva, em que pese se admitir a arquitetura enquanto técnica e arte com especificidade que se pode classificar e transmitir, ou melhor, possui uma “tectônica”, como saber técnico em sua arte. Aqui parece oportuno retomar Viollet Le Duc “se então a unidade deve existir na arte da arquitetura, não se pode chegar a ela aplicando esta ou aquela forma; mas procurando a forma que é a expressão daquilo que prescreve a razão” (in Burkhardt, 1987; pg.3). Verificar pois a razão da forma como expressão de cada contexto cultural é um princípio geral que vai de encontro à racionalidade modernista.

Um bairro preexistente, uma rua ou praça possuem simbolicamente uma imagem, têm uma forma que significa algo - pode ser o velho, o novo, o tradicional, o moderno - e não dizem respeito à racionalidade do “futuro projetado”, ali o preexistente é memória que articula o passado-presente-futuro, assegurando territorialidades que dizem respeito a alguém, a um grupo, que reagem ou sucumbem às ruturas processadas na forma. Ideologicamente, construir a “memória” é preservar formas urbanas preexistentes, e paridigando Vitor Hugo, se “a arquitetura é um livro de pedras” a cidade é uma biblioteca de livros de pedras. Simbologia é também ideologia, sendo aqui tomada pelo viés da resistência aos processos econômicos que privilegiam a “renovação urbana”, aliando tipos arquitetônicos, arranjos especiais, acidentes geográficos e sítios naturais - já não tão virgens assim - substituindo os registros do imaginário urbano articulado à forma, pelas determinações do capital imobiliário em sua reprodução. Uma dicotomia que todo plano enfrenta mas nem sempre explicita a estratégia no seu “por que”. Sair da escala da forma urbana

global e passar à escala da forma urbana do bairro é estratégia que poucos planos abrigam. A esta escala talvez fosse possível maior interação entre o morador e a forma desejada, discutida, ideologizada. É neste nível e escala que os conflitos entre grupos com interesses divergentes podem aflorar (Malta, 1989), sem se escamotear a verdade com índices, taxas e parâmetros, adrede preparados para enganar os leigos e/ou facilitar os trâmites nas câmaras legislativas.

Toda forma pode ser vista como um signo. Neste sentido, construir a forma urbana como produto cultural é toma-la do ponto de vista de acontecimento histórico, assim, os monumentos, sítios, bairros, trechos de cidades, ruas e logradouros públicos são a um só tempo fragmentos e suporte da história da cidade, além de repositório de evocações e significados que articulam passado, presente ou futuro. Aí não se enquadram o pastiche ou a modernosa pretensão de um formalismo gratuito, colorido, mas de sentido social duvidoso, apenas mais uma embalagem do mercado.

A crise da poética do racionalismo não se limita à crítica das novas formas criadas em suas ruturas com a memória urbana como fato cultural, como resposta à cidade industrial e suas mazelas. Sua crise é metodológica, resulta ainda da impossibilidade de seu corpo paradigmático (racional) não incorporar uma realidade mais complexa, em que o elemento subjetivo na idealização da forma - da arquitetura à cidade - acaba por reduzir a expressão como uma linguagem de "certezas", tão lógicas, que se eliminam as possibilidades de surpresas, dicotomias, diversidades, que muitas vezes é de fato o mote gerador do caráter, identidade e pregnância de um lugar qualquer.

O significado de um lugar extrapola "mythos" e "logos" da forma mas não a dispensa como necessidade de expressão. Um discurso sobre a forma urbana, para ser rigoroso, não elimina a subjetividade como característica do ato projectual, especialmente quanto ao "mythos" da imagem do espaço a ser preservado ou construído, podendo mesmo se admitir que este é um dos seus fundamentos lógicos. Dentro de certos limites, é possível se esperar da forma urbana um nível de articulação do "logos" e os usuários na sua produção, bem como conservação, impossível de ser alcançado pelos procedimentos tradicionais: quando certeza e precisão são sinônimos de racional, onde a régua e o compasso reduzem o imaginário à geometrização. Assim, os níveis de concepção, idealização e controle podem e devem ser diferenciados tanto nas várias partes da cidade, como nas escalas de tratamento. Forma e escala, eis aí outra questão.

A escala dos "territórios livres" para uma forma urbana não controlada ou pouco controlada, passando por "territórios" medianamente controlados, até se admitir "territórios" altamente controlados. Em qualquer um deles seria passível a educação e participação de segmentos da população, em diversos níveis: na definição do onde estariam tais territórios, quais as suas delimitações, até passar pelo grau e tipos de controles a serem imprimidos tecnicamente.

Concorda-se com Carvalho (1988) quando diz:

"O estudo e a discussão acerca da memória não devem ser encarados como meros exercícios acadêmicos, como aliás é da preferência de intelectuais que têm aversão pela atividade prática. Mas isto, a rigor, só tem sentido se empreendido desde o ponto de vista do interesse popular e se feito no âmbito de uma práxis que, por seu turno, esteja inserida num projeto próprio de transformação histórica da sociedade, de vez que a memória também é, sob tal ângulo, uma referência.

Neste viés, forma e memória implicam escalas de abordagens, não sendo uma questão exclusivamente “técnica” como tem sido tratada nos planos e projetos urbanísticos, mas pode se constituir um outro campo ético e estético, de natureza política, em que os embates ideológicos e de conflito entre grupos de poder emergiriam em termos concretos, na práxis: desde a elaboração e aprovação dos planos, até a gestão e controle dos mesmos.

Eis um novo mito para a idealização da forma urbana. Projetá-la como um processo mais participativo tendo por base o “bairro” (Malta, 1990) em sua territorialidade e imagem constituída. Equivale a não diluir as especificidades dos lugares na perspectiva de uma totalidade imaginária (necessária), inalcançável, mas reunir os fragmentos da forma percebida na construção de um todo nunca totalmente determinado, nem fechado às múltiplas contribuições parcelares, desde que preservada a memória em sua continuidade.

A forma urbana como idealização pressupõe um método de análise e prospecção que aponta atualmente para a necessidade de se reverem antigas posições quanto ao conceito de história embutido na relação forma-processo.

Questões tipo ruturas/permanências, todo/parte, estrutura/conjuntura, real/imaginário são apenas referenciais necessários à visão temporal da cidade num dado momento, capazes de relativizar as “certezas” e ambigüidades da forma idealizada frente ao campo bipolarizado entre o racional (possível) e o subjetivo (criativo, perceptivo).

Algumas áreas de estudo vêm contribuindo de modo mais sistemático para a compreensão da forma e do desenho urbano (Del Rio, 1990), tais como: morfologia urbana, análise visual, percepção do meio ambiente, comportamento ambiental.

Entretanto outras áreas podem ser apontadas como passíveis de contribuição; dentre elas destacam-se: climatologia urbana, história urbana, semiologia/semiótica.

A concepção e idealização de novas formas requer produção de conhecimento sobre a forma, não como uma aparência, mas em seu sentido mais pleno. De resto, Aristóteles já dizia: “Chamo forma a essência de cada ser, sua substância primeira”, ou seja, é estrutura revelada, daí ser preciso uma releitura para daí repensá-la.

Referências Bibliográficas

- ARTIGAS, V. (1981). O Desenho. In: *Caminhos da Arquitetura*. S. Paulo, LECH, pg. 39 a 50.
- BERTALANFY, L. (1970). *Teoria Geral dos Sistemas*. Petrópolis, Ed. Vozes.
- BURGESS, E.W. (1925). *The Growth of the City*. In: PARK, R.E. et alii. *The City*. Chicago University Press. pg. 47 a 62.
- BURKHARDT, F. e GRUMBACH, A. (1987). “Construir a Memória”. In: *Rev. Traverses*, nº 40; Trad. Ana Fernandes, xerox.

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

- CARVALHO, E. (1988). A questão da memória. In: Rev. *RUA*, nº 1. Mestrado de Arquitetura e Urbanismo, UFBA, pg. 9 a 33.
- CERDÁ, Ildefonso (1867). *Teoria General de La Urbanizacion*. Paris, Editions du Seul, 1982.
- CHOAY, F. (1985). *A Regra e o Modelo*. S. Paulo, Ed. Perspectiva.
- _____. (1965). *El Urbanismo: Utopias y Realidad*. Barcelona, Editorial Lumen, 2a. ed. 1976.
- DEL RIO, Vicente (1990). *Introdução ao Desenho Urbano no processo de planejamento*. Rio, S. Paulo, Ed. PINI.
- EISENMANN, P. (1989). En Terror Firma: in Trails of Grotexs. In: *Architectural Design* vol. 58, nº 1-2, pg. 40 a 44. Trad. Anete Araújo.
- GEDDES, P. (1915). *Cities in Evolution*. N. York, Oxford University Press.
- LYNCH, Kevin (1960). *The Image of the City*. Cambridge (Massachusetts), MIT Press.
- _____. (1985). *La Buena Forma Urbana*. Barcelona, Ed. GILLI.
- MALTA, C. (1989). *Cidades Brasileiras: seu controle ou o caos*. S. Paulo, Nobel.
- MAGNAVITA, P. R. (1991). A Propósito da Ideologia, Pós-Modernidade e Desenho Urbano, IV SEDUR. Semin. de Des. Urbano, UnB-DF.
- OCHOA, César G. (1990). O Significado do Espaço Construído. In: Rev. *SÍNTESE* nº 2, Univ. Fed. de S. Catarina, Dep. Arquit. Urban.
- PLANDURB. EPUCS: *uma experiência de planejamento urbano*. Salvador, OCEPLAN/PMS, 1976.
- PORTAS, Nuno (1970). Arquitetura: forma de conhecimento - forma de comunicação. In: *Novas Perspectivas das Ciências do Homem*. Lisboa, Ed. Presença Ltd.
- SALVADOR. Comissão do Plano da Cidade de Salvador. *Semana de Urbanismo*. Salvador, Cia Ed. Graphica da Bahia, 1937.
- SECRETARIA DE INDÚSTRIA E COMÉRCIO. *Plano Diretor do Centro Industrial de Aratu*. Salvador, 1967.
- SAMPAIO (1990). Em Busca da Modernidade: três desenhos para Salvador-Metrópole. Sem. da História Urbana da ANPUR. Salvador.
- _____. (1991). O EPUCS: ou notícia de um antecedente de Brasília. Brasília, IV SEDUR. Semin. de Desenho Urbano, UnB-DF.
- VASCONCELOS, P. (1990). Repensando a Região Metropolitana de Salvador In: VII Congresso de Geografia, Salvado., Bahia, xerox.

Sessão 6:

Temas Emergentes

Coordenadora: Moema Debiazi

MODERNIZAÇÃO A QUALQUER PREÇO

Rosélia Piquet *

Um dos temas polêmicos que já se faz anunciar para a sociedade brasileira é o amplo processo de privatização, que se constitui uma das principais metas do governo federal. Procurando materializar sua proposta de modernização da economia, algumas decisões cruciais encontram-se em curso, envolvendo a passagem à iniciativa privada de tarefas que tradicionalmente têm sido atributos do Estado. De Brasília emanam ordens para “pensarmos moderno” pois, afinal, para se entrar no Primeiro Mundo é preciso imitá-lo e nada mais atual do que a convicção de que em mãos privadas a economia funciona melhor.

O tema da privatização não é propriamente um assunto de grande público, embora essa moda européia venha fazendo sucesso em um restrito círculo de privilegiados. Existem na atualidade brasileira renovadas opiniões que propõem a privatização de serviços e empresas estatais, sob o argumento de sua ineficiência. Segundo este novo figurino, as vozes que levantam em contrário assim o fazem porque não “pensam moderno”.

Neste debate, no entanto, os estudiosos do urbano e do regional no Brasil têm permanecido acentuadamente ausentes. Esta ausência contribui para que as discussões fiquem centradas em seus aspectos econômico-financeiros e jurídicos, sem o aporte sobre as resultantes deste processo em nossas cidades e/ou regiões.

É procurando pensar moderno que no presente texto se discutem as propostas neoliberais em seus traços pertinentes à privatização.

Um rico campo de questões, envolvendo o sentido, formato e eficácia das propostas de privatização em curso, consiste no exame do pacto que interligou os interesses privados com o Estado brasileiro. O que acontece hoje com esta simbiose constitui-se um dos elementos centrais para se pensar o atual momento histórico do país.

1. Os componentes da polêmica no Brasil

Para se “decodificar” o tema da privatização, trazendo-o à arena concreta do caso brasileiro, propomos deslocar o debate do campo redutor das formas de propriedade - pública ou privada - para o campo mais amplo das relações que subjazem entre os distintos agentes que participam desse processo. Essa é uma questão que deve ser sublinhada, na medida em que nas discussões centradas em torno do público “versus” privado os interlocutores não se confrontam com as mesmas armas. De um lado, alinham-se os argumentos generalistas e eivados de conteúdo ideológico em prol da privatização e desregulamentação, em que toda sorte de falácias são utilizadas para demonstrar a ineficácia das empresas públicas. De outro, situam-se as análises teórico-conceituais que, ao remeterem o tema ao papel do Estado ou às matrizes teóricas da economia, ciência política ou jurídica, se colocam em nível de abstração que não instrumentaliza o debate e afasta o posicionamento dos “não iniciados”.

* Doutora em economia, professora do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, IPPUR/UFRJ.

Embora a privatização não seja uma questão nova, posto que entre nós são recorrentes as “campanhas antiestatização” (períodos 1963/64, 1975/76 e 1987/88), as colocações da atualidade assumem uma nova roupagem. Hoje estamos diante de um poder executivo forte, que já se revelou capaz de provocar choques econômicos que vêm deixando marcas profundas no país. É esse mesmo governo que acaba de divulgar o documento “Brasil, um projeto de reconstrução nacional” (“Projetão”), contendo propostas que, caso sejam viabilizadas, implicarão um profundo reordenamento entre público/privado.

Tendo como pano de fundo a crise financeira do Estado e o esgotamento do modelo centrado na busca de um relativo desenvolvimento auto-sustentado, o governo federal pretende deslanchar um processo, de amplo espectro, de transferência de funções assumidas pelo Estado para a iniciativa privada.

Uma simples listagem das manchetes de jornais dos últimos meses indica a amplitude que se pretende imprimir a esse processo: da Via Dutra à Petrobrás, se depender do governo federal, tudo passará à iniciativa privada¹. A proposta não se restringe “apenas” às empresas do setor produtivo estatal, alcançando também a infra-estrutura. Nesta, o “Projetão” prevê a participação maciça da iniciativa privada, mediante concessões nas áreas de transporte, telefonia, portos, lavra e comercialização de minérios metálicos, petróleo e produção e distribuição de energia elétrica. Para tanto propõe como ponto de partida a implantação de uma política tarifária realista, capaz de cobrir os custos de produção, remunerar o capital investido, formar reservas para investimentos futuros e ainda dar lucro, como única forma de atrair o capital privado.

Como parte desses setores encontra-se protegida pelo arcabouço jurídico herdado da “velha ordem institucional” e mantido na Constituição em vigor, decorre daí a prioridade que o governo vem dando à reforma constitucional.

Evidentemente se podem minimizar essas propostas sob o argumento de que em todas as experiências históricas concretas (mesmo as consideradas bem-sucedidas como o caso inglês) o processo de privatização se revelou longo, desgastante e exigiu consideráveis recursos financeiros, condições essas que irão ocorrer no Brasil, inviabilizando grande parte da proposta.

Ainda que tais condições sejam procedentes, a amplitude das propostas, bem como a inclusão de determinados setores - os protegidos pela Constituição - são indicativas de que se trata de uma questão por demais relevante para ser deixada apenas no âmbito daqueles diretamente envolvidos.

2. Um campo minado

Embora o setor produtivo estatal brasileiro tenha tomado corpo no extraordinário período expansivo de 1956/62, apenas posteriormente, em 1974/75, com a implantação simultânea de vários projetos de grande porte, materializou-se um modelo de crescimento com maior articulação entre as empresas do setor estatal e destas com as do setor privado.

¹ Eis alguns dos títulos de matérias do Jornal do Brasil: Livre concorrência deve reger as telecomunicações (11/6/90); Rodovia Presidente Dutra: edital será conhecido em 60 dias (7/8/90); Light será colocada à venda em 30 dias (4/9/90); Capital estrangeiro poderá comprar até 40% de estatal (17/8/90); Medida privatiza rodovia e porto (13/9/90); Zélia planeja mais privatizações (18/8/90).

Convém sublinhar que esta estratégia de crescimento, tendo como sustentáculo os investimentos do setor público, foi viabilizada pela utilização de extensa gama de estímulos fiscais e financeiros concedidos às empresas privadas, assim como por uma política de preços e tarifas públicas subsidiadas.

Os setores industriais foram assim instalados sob o amparo de fortes mecanismos de estímulo, que visavam desde reduzir o custo do investimento até bancar a taxa de rentabilidade, passando por proteções de todo tipo. A classe dominante brasileira (o 1% que detém praticamente toda a riqueza do país) constituem-se sobre esse conjunto de incentivos, favores e benefícios.

Nas articulações que se estabeleceram podem ser identificados quatro subgrupos, em que os interesses se alinham de forma diferente:

- os grandes projetos do próprio setor produtivo estatal (planos siderúrgicos, os projetos hidrelétricos, de telecomunicações, os programas de investimento da Petrobrás) articulados a importantes segmentos do capital estrangeiro na área de material elétrico e de bens de capital sob encomenda e às grandes empresas brasileiras de construção civil pesada;
- os empreendimentos de exportação de minerais e produtos metalúrgicos (alumínio, minério de ferro) onde o Estado se articulou diretamente com grandes empresas internacionais, beneficiando ainda o setor doméstico de bens de capital;
- o grande número de projetos estatais de insumos básicos (fertilizantes, álcool, papel, não-ferrosos) para suprir o mercado interno, em que empresas estatais assumiram os investimentos pesados do setor, em estreita colaboração com empresas privadas nacionais e/ou internacionais;
- os projetos na área de bens de capital fixo, em que se articularam setores privados nacionais e estrangeiros.

Durante a etapa expansiva da dinâmica cíclica da economia brasileira (1968/74), as empresas do setor produtivo estatal adotam uma agressividade de comportamento empresarial tipicamente capitalista, passando a acumular capital com recursos próprios, gerados por suas operações produtivas, e muitas delas tornam-se altamente rentáveis.

Em meados da década passada, o uso das assim chamadas “razões de governo” passam a submetê-las a procedimentos que as levam a resultados contrários aos interesses das empresas em si, como também aos objetivos que as sustentariam. Os “controles” exercidos as conduziram a um processo de exaustão que é hoje apresentado como prova irrefutável de sua “ineficiência”, sendo esse o principal argumento que vem justificando a passagem à iniciativa privada desse patrimônio público.

Apresentamos a seguir os principais mecanismos dessas práticas:

a - Contenção dos investimentos

As empresas do setor público foram atreladas econômica e financeiramente a parâmetros externos, fora do controle de suas direções e gerências, como os de decretos restritivos quanto a gastos com investimentos e pessoal.

A elas foi ainda vedado crédito com correção monetária limitada; não tiveram prioridade para a tomada de recursos de longo prazo junto a agências federais especializadas, nem recursos favorecidos em termos de taxas e prazos para o capital de giro necessário às suas atividades, sendo estes, entretanto, procedimentos comumente adotados para o setor privado.

b - Endividamento externo

Uma vez que um bom número de empresas federais gozava de prestígio internacional, foi através do endividamento externo acima de suas necessidades que o governo brasileiro muitas vezes captou recursos no exterior. A mudança do quadro financeiro internacional em fins dos anos 70, que passa a operar com taxas de juros flutuantes em lugar de taxas fixas, compromete ainda mais o desempenho das empresas estatais. Enquanto em 1977 o saldo da dívida externa do conjunto das empresas dos setores elétrico, siderúrgico, petrolífero e de telecomunicações era de 10 bilhões de dólares, em 1984 este saldo já escalava a cifra de 31 bilhões de dólares.

c - Contenção da receita operacional

A performance aquém do desejável das estatais federais brasileiras deveu-se, em grande parte, à política do governo de abusar do direito de administrar as taxas da inflação via controle de preços e tarifas das estatais.

Nada mais isento que dados da SEPLAN para comprovar a transferência de recursos do setor produtivo estatal para o setor privado.

EVOLUÇÃO DE PREÇOS E TARIFAS (1975 = 100)

Discriminação	1975	1980	1988
Aço	100	77	56
Transp. Ferr. (minério de ferro)	100	73	58
Eleticidade	100	73	65
Telefonia	100	68	47
Correios	100	83	54

Fonte: SEPLAN/SEST - valores deflacionados pelo IGP - DI.

Tal controle de preços beneficiou em larga medida o setor privado industrial, pois só as siderúrgicas estatais deixaram de receber US\$ 18 bilhões por suas vendas. Perto dessas cifras, o programa de privatização de Mrs. Thatcher torna-se até modesto.

Mas não param aí as drenagens de recursos para o setor privado. Um procedimento largamente utilizado pelo governo federal para viabilizar futuros empreendimentos privados foi a realização em caráter preliminar de custosas obras em infra-estrutura. Ainda que esse seja um dos papéis do investimento público, pouco se sabe do volume de recursos colocado a serviço da iniciativa privada frente àquele alocado para o bem-estar da população.

É também fato notório que os incentivos concedidos foram, em muitos casos, exagerados e reconhecidamente mal administrados. Para ficarmos apenas com os casos mais notórios, um estudo do IPEA, realizado em 1985 e referente aos projetos agropecuários e agroindustriais incentivados na Amazônia, nos mostra que, de 94 projetos implantados, apenas 3 apresentavam rentabilidade positiva; o conjunto atingiu, em média, apenas 16% das produções previstas, enquanto que a maioria não apresentava receitas².

Este mesmo estudo mostra ainda que, dos projetos cancelados - 50 agropecuários, 3 agroindustriais e 36 industriais -, recuperou-se apenas 3% do valor liberado (liberação de aproximadamente 4,5 milhões de ORTN's com recuperação de, apenas, 135 mil ORTN's).

Os dados anteriores retratam parte do processo de transferências de recursos do setor público ao setor privado, articulado e implantado com invejável eficiência e sobre o qual não se pode "passar a borracha".

Esse comprometimento crescente do setor público com gastos e investimentos complementares e subordinados às exigências do setor produtivo privado se fez acompanhar de uma urbanização descapitalizada e da ampliação do fosso social intra e inter-regional. A ocupação do território, o sistema urbano e a própria cidade tornam-se meros subprodutos do avanço industrial e das articulações dos interesses hegemônicos, processo esse conhecido e vivenciado por todos.

Uma vez que resolver os problemas do atraso industrial num capitalismo tardio não equivale a solucionar os problemas do subdesenvolvimento e da pobreza, toda a sociedade brasileira ansiava (e lutou) por uma reorientação da política econômica.

Era chegado o momento de avaliar se existia uma real incapacidade financeira do setor público para assumir maiores compromissos sociais, chamados pela burocracia estatal de "investimentos a fundo perdido" ou se a insolvência do Estado não seria decorrente do tipo de alianças e comprometimentos que mantinha com o setor privado, via incentivos e subsídios, estes sim, muitos deles constituindo-se "fundos perdidos". Mas, em seu lugar, tivemos: a partir de agora todos são iguais perante a lei... do mercado.

3. Os mitos reinventados

Como nenhum balanço do passado foi proposto, o caráter historicamente perverso a que foi conduzida a sociedade brasileira pelo estilo predatório e irresponsável das elites econômicas parece não ter chegado ao fim. A forma como vem sendo conduzido o processo de privatização das empresas e serviços, com apoio em falácias explicativas e no uso de práticas abusivas de poder, é sua prova cabal.

As privatizações se darão sem conhecermos a ordem de grandeza de toda a sorte de transferências do setor público já ocorridas. Se no passado foi através das compras interindustriais e da

² YOKOMIZO, C. & GASQUES, J.C. Avaliação dos incentivos fiscais na Amazônia, mimeo, versão preliminar. Brasília, IPEA, 1985.

concessão de incentivos e subsídios que processou a drenagem dos recursos públicos ao setor privado, hoje ela se dará através do Projeto Nacional de Desestatização.

Em lugar de ser proposto um programa justificado por razões estratégicas ou de dinâmica econômica para embasar a escolha dos setores que deveriam ou não ser privatizados, foram apresentadas em tal projeto apenas proposições generalistas. Assim, não se sabe segundo quais critérios “foram selecionadas 20 empresas e diversas participações acionárias de estatais em outras companhias” para serem privatizadas³.

Tal nível de imprecisão leva a crer que o processo de privatização brasileiro será marcado por:

- . subavaliações das empresas a serem privatizadas;
- . permanência no setor público da parte não rentável dos segmentos e/ou empresas hoje da esfera estatal e
- . desmantelamento do setor público, sem nenhum retorno para outros segmentos da sociedade.

Em todas as experiências de privatização, um dos pontos em torno do qual a polêmica se acirra é aquele referente à avaliação dos empreendimentos a serem privatizados. O esquema adotado para se chegar ao preço final das empresas dá margem a que pesem suspeitas quanto a possíveis subavaliações. No modelo utilizado internacionalmente, o peso maior da avaliação recai sobre a possibilidade de geração de lucros futuros dessas companhias, ficando em segundo lugar o volume do investimento já realizado pelo governo em cada empreendimento. Ocorre que, em algumas avaliações, a diferença entre o preço de venda e os valores já investidos é de tal magnitude que surgem suspeitas (ou certezas?) de subavaliações.

Uma das principais críticas que se fez ao programa inglês de privatização é exatamente quanto a este ponto. O governo de Mrs. Thatcher, após recuperar algumas empresas de renome mundial que estavam deficitárias, colocou-as à venda por preços extremamente baixos, sob o protesto dos sindicatos e da oposição trabalhista⁴.

No BNDES a polêmica já se instalou quanto às avaliações das duas siderúrgicas consideradas o “filet mignon” das empresas privatizáveis: USIMINAS e Cia Siderúrgica de Tubarão. Embora os editais não tenham sido ainda divulgados, já houve vazamento de informações no sentido de que estas duas empresas, nas quais os investimentos governamentais foram da ordem de US\$ 7 bilhões na USIMINAS e US\$ 3 bilhões na CST, seriam colocadas à venda por US\$ 1,5 bilhões e US\$ 270 milhões, respectivamente. Será realmente difícil justificar para a sociedade brasileira estes valores, embora os “guardiões do templo” já tenham se apressado em afirmar que as críticas quanto às subavaliações partem de pessoas mal informadas...⁵.

³ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Brasil, um projeto de reconstrução nacional*. Brasília, 15 de março 1991. p.8-11.

⁴ GRIMSTONE, Gerry. *A experiência britânica de privatização*, mimeo. Brasília, set. 1987.

⁵ Alguns títulos do Jornal do Brasil são por si só reveladores: Privatizações polêmicas (1/9/91); Usiminas, vedete das privatizáveis, tem lucro alto (2/9/90); Grupo privado disputa estatais com grandes bancos (2/9/90); Economista explica cálculo (1/4/91).

Do mesmo modo, a divisão passada entre investimentos estatais e privados em um mesmo complexo industrial está originando disputas quanto aos segmentos a serem privatizados. Neste caso, tendem a passar à iniciativa privada apenas as empresas mais rentáveis do complexo, permanecendo com o Estado as mais “pesadas”. As disputas que estão ocorrendo atualmente no setor petroquímico e de fertilizantes giram em torno deste ponto⁶.

Não existem indícios de que esse desmonte do setor público venha a garantir a entrada de recursos para outros segmentos da sociedade, como seria o caso, por exemplo, dos investimentos em infraestrutura. A prova disto é a previsão da entrada da iniciativa privada também neste setor, onde ocorrem os principais problemas das privatizações.

O quadro hoje configurado no país pode ser assim sumariado: existem setores industriais com capacidade ociosa e, portanto, onde não vale a pena investir, frente a setores onde são prementes as necessidades de investimentos (serviços de utilidade pública).

A transferência de recursos dos setores ociosos (com problemas de realização de lucros) para os setores de infra-estrutura poderia, assim, representar não só uma estratégia de solução setorial, mas até mesmo de crescimento da economia brasileira. Entretanto uma série de fatores atua como elemento inibidor dessas transferências, que então só se efetivam quando o capital privado tem interesses concretos e diretos em romper gargalos.

Como, por exemplo, poderiam ser citados os casos dos fornecedores de máquinas e equipamentos e dos usuários finais de uma determinada infra-estrutura. No primeiro caso, a empresa se interessaria em investir em infra-estrutura, com vista ao fornecimento dos bens de capital que produza, ou seja, como forma de realização de sua produção. No segundo, a empresa efetuará o investimento (p.ex. um ramal ferroviário, um porto) uma vez que se não o fizesse teria inviabilizada sua existência, pelo bloqueio da circulação de sua produção.

Quando este critério é aplicado aos serviços públicos, implica reduzir sua oferta à demanda solvente e definir a qualidade em função da capacidade de pagamento dos consumidores. O discriminante do preço produz uma desagregação do mercado em duas partes que não estão necessariamente associadas: uma esfera de consumo solvente e outra de consumo reduzido. Com isso, qualquer efeito redistributivo que os serviços públicos poderiam desempenhar fica abandonado, e as condições de exclusão dos mais pobres provocam uma cadeia de degradação à semelhança do que se passa com o consumo alimentício, habitação, saúde, etc.

Os serviços públicos assim concebidos se transformam em um elemento reforçador da segregação urbana. Igualmente, a infra-estrutura de longo alcance passa a ser direcionada exclusivamente (e não poderia ser de outra forma) segundo as exigências das empresas e/ou setores que nela investiram, repetindo para todo o território as condições imperantes ao nível intra-urbano.

⁶ Ainda no Jornal do Brasil: Acionistas da Petroquisa vão à Justiça (10/9/90); Grupos privados compram a COPENE por Cr\$ 2,6 bilhões (19/8/90); Modiano critica privatização em bloco (14/9/90); Venda favorece a Norquisa (10/9/90).

Embora o exposto remeta a antigas e recorrentes práticas em nosso país, o governo e as parcelas dominantes da sociedade brasileira procuram passar tais propostas como a verdadeira escolha de um novo padrão de desenvolvimento. O pensamento universitário não pode deixar passar esta hora de mitos reinventados sem dar mostras de que está atento.

4. Pensando moderno

Como pedra de toque do discurso neoliberal, o processo de privatização em curso no país exigirá o posicionamento dos setores organizados da sociedade brasileira e daqueles interessados nos rumos políticos da questão urbana-regional com relação às novas formas institucionais de implantação e manutenção dos serviços coletivos.

A questão nacional tem de ser revista, mas não será com o genérico discurso da modernização utilizado pelo governo federal, na busca da legitimação de seus atos, que o país romperá o arcaísmo de nossas estruturas político-sociais.

A modernização que o “marketing” político presidencial procura identificar com os respectivos ideários, postura e práticas políticas atuais não romperá as fronteiras do nosso subdesenvolvimento. Este ideário não responde às grandes questões de natureza estratégica que se colocam para o nosso futuro.

Quais os principais desafios e o conteúdo das pressões por maior privatização?

Foi precisamente a falta de sentido social das empresas públicas e seus graus de eficiência econômica e operativa que permitiram a fácil fundamentação de um discurso propondo sua privatização. Na maioria dos casos a propriedade pública das empresas não garantiu nenhum tipo de vantagem para aqueles que mais essencialmente requeriam um “serviço público”. Pelo contrário, as empresas públicas serviram à classe dominante brasileira, que se apropriou do Estado com tal voracidade, que provocou uma postura antiestatizante quase generalizada.

A questão nacional mudou de natureza: as velhas palavras de ordem “pelo ensino público e gratuito”, “o petróleo é nosso” já não mobilizam. As escolas públicas são assaltadas como qualquer propriedade privada, posto que a face do Estado com a qual os estratos de baixas rendas tomam contacto é sua face ineficiente, cruel, excludente.

Manter a polêmica da privatização restrita ao campo das formas de propriedade - estatal “versus” privada - serve antes para esconder os elementos essenciais do problema e esterilizar as reivindicações e soluções que possam ser buscadas.

O fenômeno que se verifica na atualidade brasileira representa uma rearticulação entre segmentos do capital privado frente aos agentes do Estado. Isto significa que será necessário dirigir a atenção e a crítica para as novas lógicas da privatização e para as propostas liberalizadoras, e desreguladoras dos serviços públicos, considerando-se que nestes a ação reguladora do Estado será sempre necessária.

Sendo o Estado o lugar onde se arbitra o excedente social, o que se coloca como desafio são as questões referentes ao financiamento dos serviços públicos em geral, suas formas de organização e de operação. O que nos angustia no presente são velhas e recorrentes questões: como recuperar salários, com melhorar as condições de vida nos grandes centros urbanos, como reduzir as desigualdades regionais.

Hoje o que tem de ser buscado é a mudança, o novo, mas não colocando a informática como uma "questão nacional" em um país de analfabetos; não dirigindo a biotecnologia para servir às culturas de exportação, e tendo uma derrota interna na tecnologia da vida.

Referências Bibliográficas

- TAVARES, Maria da Conceição. A política econômica do autoritarismo. Rio de Janeiro, IEL/UFRJ, março/1989, 13 p. (Texto para Discussão; nº 190).
- _____. Economia e felicidade. Rio de Janeiro. IEL/UFRJ, agosto/1988, 18 p. (Texto para Discussão; nº 172).
- _____. *Aquarela do Brasil*: apresentação. Riode Janeiro, Rio Fundo Editora, 1990, p.7-11.
- ERBER, Fábio. Política Industrial: paradigmas teóricos e modernidade. In: *Aquarela do Brasil*. Riode Janeiro, Rio Fundo Editora, 1990. p.107-122.
- TEIXEIRA, Aloísio. Contribuição à crítica dos economistas apolíticos. In: *Aquarela do Brasil*. Rio de Janeiro, Rio Fundo Editora, 1990. p. 15-24.
- YOKOMIZO, C. e GASQUES, J. C. Avaliação dos incentivos fiscais na Amazônia, mimeo, versão preliminar, Brasília, IPEA, 1985.
- GRIMSTONE, Gerry. A experiência britânica de privatização, mimeo. Brasília, set. 1987.
- ORENSTEIN, Luiz. A privatização e o setor de infra-estrutura. In: *Crise Urbana e privatização dos serviços públicos*. Rio de Janeiro, CCJE/UFRJ, 1987, p. 152-164.
- LEAL FILHO, A. Gerenciamento dos serviços públicos. In: *Crise Urbana e privatização dos serviços públicos*. Rio de Janeiro, CCJE/UFRJ, set./1987. p. 123-137.
- BOSCHI, Renato. Cem anos de atraso e cem dias de Collor. *Cadernos de Conjuntura*, nº 29, junho 1990. p.9-14.

INFRA-ESTRUTURA URBANA, PRIVATIZAÇÃO E REGULAÇÃO PÚBLICA: LIMITES DO MERCADO

Ricardo Toledo Silva*

Este artigo discute alguns limites da aplicação das “leis de mercado” sobre os sistemas públicos de infra-estrutura urbana no Brasil, considerando as responsabilidades explícitas e implícitas do Estado na garantia dos direitos sociais básicos. São comparadas as condições de contexto em que ocorreram as principais experiências de privatização dos sistemas de infra-estrutura pública em países capitalistas desenvolvidos com aquelas hoje existentes no Brasil.

A análise conduz a uma distinção nítida entre os processos de privatização e desregulação, contrariando a retórica conservadora que os confunde. Afigura-se, em contrapartida, uma perspectiva de maior envolvimento dos agentes privados na execução dos programas de infra-estrutura, dentro de uma política de privatização regulada. Isso implica a necessidade de um Estado regulador competente e capacitado, mais que o tradicional Estado provedor.

1. Eficiência e eficácia da ação estatal

Entre os estudiosos da administração pública existe um razoável consenso sobre as especificidades desta com respeito à administração privada. Esse consenso não prevalece, reciprocamente, entre os administradores privados e ideólogos do liberalismo, que em muitos casos propugnam pela extrapolação dos parâmetros de produtividade privada à esfera pública. Chandler (1989) relaciona oito pontos fundamentais de diferenciação que prejudicam a transposição dos critérios de avaliação da administração privada para a pública, entre os quais se destacam: i) importância relativa da orientação ao lucro, decisiva no setor privado e secundária no público; ii) atuação privada majoritariamente em mercados competitivos e estatal em monopólio; iii) maior estruturação da autoridade no setor privado, onde as unidades de execução subordinam-se às instâncias de planejamento, enquanto na administração pública são paralelas (op.cit.: 188-194, resumo e trad. livres).

Demarca-se um limite claro entre os domínios das administrações estatal e privada. As diferenciações quanto à importância relativa do lucro, quanto à natureza predominantemente competitiva da ação privada e quanto à estrutura da autoridade na relação planejamento-execução são mais que suficientes para distinguir os dois domínios no plano estritamente técnico da gestão. As estruturas das esferas de planejamento, execução e avaliação e as relações entre elas são marcadamente diferenciadas.

Na esfera privada, a superposição conceitual entre eficiência e eficácia pode ser admitida em função da unidade decisória sobre as instâncias de planejamento, execução e avaliação e, sobretudo, pela convergência de objetivos e metas à rentabilidade. Já na esfera estatal, o uso de um conceito genérico de produtividade, baseado nessa superposição, implica confundir objetivos

* Arquiteto, professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. Ex-secretário de desenvolvimento urbano do MHU, ex-secretário geral adjunto do MBES.

de longo prazo da sociedade com metas setoriais e estas com a viabilidade econômica de serviços isolados. Do ponto de vista de seu significado em uso corrente na língua portuguesa, os conceitos de eficiência e eficácia são em geral empregados como sinônimos (Aurélio, 1975). Mas, para efeito de avaliação de desempenho, é imprescindível que os dois conceitos sejam diferenciados. A eficácia, de maior abrangência, vincula-se aos objetivos propostos (que produz o efeito desejado, que dá bom resultado) a partir de formulações setoriais ou multissetoriais correspondentes a exigências socialmente estabelecidas. A eficiência diz respeito a finalidades do sistema e aos processos envolvidos em sua materialização (ação, força, virtude de produzir um efeito), sem entrar no mérito de sua validade como instrumento para atingir os objetivos socialmente definidos.

Os sistemas urbanos de habitação e infra-estrutura, que constituem objeto central do desenvolvimento intra-urbano, tanto correspondem à realização de objetivos amplos da sociedade, como a ações setoriais passíveis de avaliação de eficiência. Eles envolvem um grau de ambigüidade certamente maior do que os sistemas públicos de caráter estritamente social, como educação, saúde e seguridade social, o que leva freqüentemente à confusão entre objetivos e finalidades. Entre os sistemas de saneamento básico construídos e operados no Brasil sob a égide do Planasa são freqüentes os exemplos de desempenho divergente quanto à eficácia social, eficiência técnica e eficiência econômica.

A própria configuração técnica dos sistemas de infra-estrutura, em geral, contribui para essa divergência. Todos eles são estruturados mediante um conjunto hierarquizado de subsistemas, correspondentes a pelo menos três grupos distintos de funções: i) produção ou processamento central, com características de bem público indivisível, localização bem definida e beneficiários finais não identificados a priori, ii) distribuição arterial, ainda com características de indivisibilidade típicas dos bens públicos, com localização abrangente mas bem definida e beneficiários finais identificáveis em grupos de população espacialmente distribuídos; iii) distribuição capilar, constituída por componentes de acesso individual ou semi-individual, com localização dispersa na malha urbana, ainda que disciplinada pela conexão à distribuição arterial e beneficiários finais perfeitamente definidos (ver Rothenberg, 1986; Silva, 1991).

Os ganhos localizados de produtividade em um subsistema nem sempre implicam ganho correspondente no âmbito de todo o sistema e, muito menos, um rebatimento em termos de eficácia social. Ao evocar o exemplo do Planasa é necessário reconhecer que o modelo trouxe contribuições importantes ao desenvolvimento tecnológico e operacional, especialmente no âmbito das unidades centrais de processamento e dos subsistemas de distribuição arterial. O que frustrou decisivamente a consecução dos objetivos originalmente propostos foi a inviabilidade de auto-sustentação financeira, que concretamente ocorreria pelo retorno nas "pontas" do sistema, configuradas pelo acesso à distribuição capilar.

Em outras palavras, ninguém "compra" os bens ou serviços diretamente produzidos em uma estação de tratamento de água, em um interceptor de esgoto ou em uma adutora. Reciprocamente, ninguém tem condições de "vender" conexões prediais de água ou esgoto se não correspondentes a uma certa quantidade de benefícios transmitida das unidades centrais de processamento. Essas

características de equilíbrio dependente, peculiares a todos os sistemas públicos de infraestrutura, é que lhes conferem o status de monopólio natural. Nesse âmbito não são válidas as “leis de mercado” que supostamente seriam capazes de promover a auto-regulação entre oferta e demanda. E nele são acentuadas as distinções entre eficácia, eficiência operacional e eficiência econômica.

No Brasil, a experiência do Planasa pode ser entendida como uma primeira aproximação à privatização dos serviços, embora tenha sido estruturada numa rede de companhias estaduais e a partir de um sistema financeiro regulado. As condições essenciais à auto-sustentação dos serviços — baixo desemprego, inflação controlada, salário real crescente — são as mesmas diante de uma perspectiva de privatização. Um estudo realizado sobre sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Estado de São Paulo (Fontenele et alii, 1983) mostra que esses serviços necessitavam subsídios de respectivamente 39,1% e 54,9% sobre os investimentos, considerando as perspectivas de retorno pela via tarifária. A alternativa seria (como de fato foi) o endividamento crescente da companhia ou da unidade da Federação, mediante repasse dos empréstimos tomados pela administração estadual junto ao sistema financeiro federal. Daí emerge uma observação de extrema importância na avaliação de desempenho das companhias estaduais de saneamento: pelo menos uma parte de suas dívidas e, de maneira mais geral, de seu fracasso econômico, corresponde a um efeito compensatório, de subsídio implícito, não debitável à ineficiência em sentido estrito. E nenhum ganho localizado de eficiência teria sido (como de fato não foi) capaz de reverter esse quadro.

Mais do que a discussão bizantina sobre a eficiência das organizações privadas com respeito às estatais, é necessário o questionamento sobre a validade de se transpor para atividades essenciais, exercidas em condição de monopólio natural, parâmetros de produtividade concebidos para avaliação da atividade econômica em segmentos competitivos. Igualmente necessário é procurar entender, a partir das experiências de privatização realizadas nos países capitalistas desenvolvidos, que manifestações particulares de desenvolvimento em geral se associam às iniciativas privatizantes, sobre que premissas se assentam e em que medida atingiram os objetivos propostos.

2. Privatização e estágio de desenvolvimento

Os processos de privatização de serviços públicos que tiveram lugar nos países capitalistas desenvolvidos durante a década de 1980, em sua maioria ocorreram sob inspiração fortemente ideológica, mais do que por qualquer razão de caráter técnico. O ganho de eficiência na gestão privada dos serviços é tomada como pressuposto às medidas privatizantes e não como resultado de experiências significativas. Da mesma maneira são pressupostos o alívio no conjunto das despesas estatais, quando contabilizadas a longo prazo e consolidadas em escala nacional, e a democratização do capitalismo, quando projetada a médio prazo.

As melhores informações disponíveis sobre experiências de privatização de serviços públicos em geral e de sistemas de infra-estrutura urbana em particular são aquelas relativas a Grã-Bretanha e Estados Unidos. Nesses países os governos Thatcher e Reagan impuseram políticas decisiva e ostensivamente privatizantes, diferentemente de seus pares em outros países

industrializados, mais discretos e cautelosos. Importantes também são as experiências de privatização levadas a efeito no Chile e, em menor escala, na Venezuela e no México. Mas a documentação disponível sobre elas, especialmente quanto a seus resultados, é ainda muito escassa.

Na Grã-Bretanha, o governo conservador que se elegeu no final da década de 1970 e perdurou por toda a década de 1980 encontrou um Estado em crise. Este dava sinais de exaustão tanto em seu papel de impulsor da economia, segundo o modelo keynesiano do pós-guerra, como no de fiador do bem-estar social, via promoção de políticas públicas. Eram manifestações claras de uma crise fiscal abrangente, que comprometia simultaneamente as funções de acumulação e legitimação do Estado (O'Connor, 1973).

A resposta do governo conservador à crise fiscal foi uma política agressiva de privatização, baseada em dois programas de ação: a desnacionalização, que consiste na venda de ativos ou ações de uma empresa estatal, e a liberalização, que consiste na retirada de regulação estatal, ou desregulação, sobre atividades econômicas específicas (Heald e Steel, 1989). Na primeira metade da década de 1980 os programas de desnacionalização atingiram, em sua maioria, empresas estatais atuantes em setores competitivos ou potencialmente competitivos, mediante desregulação. É o caso, por exemplo, da British Petroleum, da Cable and Wireless e da Jaguar. Foi apenas na segunda metade da década que se estenderam as políticas de privatização para os sistemas de infra-estrutura pública.

Do ponto de vista do alívio das despesas estatais, em seu conjunto, não se verifica alteração substantiva na década. No governo Thatcher, o gasto consolidado de governo oscilou de 44% do PNB em 1978-79 para cerca de 46% na primeira metade da década de 1980, depois caindo para aproximadamente 42,5% em 1987-88 (Gray, 1989: 340-342). Uma análise mais detalhada das contas públicas naquele país mostra que os maiores cortes concentraram-se nas rubricas Habitação (de 8,7 bilhões de libras em 1978-79 para 3,5 em 1987-88), Comércio e Indústria (incluindo energia, de 8,6 para 5,9 bilhões no mesmo período) e Ambiente (em geral, incluindo saneamento, de 5,5 para 4,9 bilhões). Os maiores aumentos, no mesmo período, foram para as rubricas Seguridade Social (de 32,8 bilhões para 45,5). Defesa (de 15,2 para 17,9) e Segurança Pública (de 4,7 para 7,4). A investigar, o reflexo específico dos cortes de pessoal nas estatais privatizadas sobre o agravamento das despesas com seguridade social.

Um aspecto de particular interesse no processo de privatização, com respeito ao alívio dos encargos estatais, é a desvalorização dos ativos alienados. Na Grã-Bretanha, a primeira fase de privatizações (segmentos majoritariamente competitivos) apresentou uma desvalorização média de 26% com respeito ao valor patrimonial dos ativos alienados. No caso extremo da British Telecom, o deságio nas ações comercializadas em bolsa, após uma semana, chegou a 91% (Mayer e Meadowcroft, 1989). Nos casos de países subdesenvolvidos, os poucos dados disponíveis apontam para desvalorizações ainda mais acentuadas: da ordem de 50%, em média, no Chile, durante a década de 1980 (Schneider, 1990). A prevalecer a relação básica de mercado em que o preço atual dos ativos é função do valor presente das rendas futuras do sistema alienado, é natural que os sistemas pertencentes às instáveis e carentes economias de Terceiro Mundo sejam muito mais aviltados que seus pares do primeiro.

Agravante desse aviltamento é a própria escala do mercado de capitais, reduzido em volume de negócios e, principalmente, em proporção da população que a ele tem acesso. Mesmo nos países ricos, a democratização do capital mostra-se uma premissa falaciosa. A disseminação de propriedade não se sustenta ao longo do tempo: na privatização da British Aerospace, por exemplo, os 158.000 acionistas existentes por ocasião da abertura do mercado, em fevereiro de 1981, ficaram reduzidos a 27.000 antes do final do mesmo ano, sendo que as ações não pertencentes ao governo ou aos empregados da empresa ficaram concentradas em mãos de apenas 179 acionistas (Mayer e Meadowcroft, op.cit.: 333).

Em períodos semelhantes, os números de acionistas da Cable and Wireless caíram de 158.000 para 26.000 e da Jaguar de 120.000 para 50.000. Nos países subdesenvolvidos a situação mostra-se potencialmente muito mais dramática. Caso fossem negociadas no mercado de capitais ações correspondentes aos cerca de 40 bilhões de dólares que valem os ativos das estatais federais no Brasil, as bolsas de valores do país, que movimentam em média 50 milhões de dólares diários, teriam que dedicar 800 dias úteis exclusivamente a operações de privatização (von Doellinger, 1990).

Afasta-se, portanto, qualquer perspectiva de “democratização do capital”. A privatização afigura-se como um negócio afeto aos grandes capitais. E dada a extrema interpenetração entre grandes capitais privados e capital estatal no Brasil restam, na prática, duas opções: ou uma “privatização estatizada”, via subsídios e isenções, ou a abertura a capitais estrangeiros. Esta última parece ter sido a opção chilena e, em menor escala, as mexicana e venezuelana. Mas a privatização dos serviços públicos não se resume à viabilização econômica das operações. Envolve, sobretudo, a oferta de serviços essenciais que, independentemente de sua rentabilidade, correspondem aos direitos sociais da cidadania. E, nesse particular, os sistemas de habitação e infra-estrutura urbana jogam um papel central.

3. Crise fiscal urbana e privatização

No paralelo entre os processos de privatização que tiveram lugar nos países capitalistas desenvolvidos e as condições de contexto dos países subdesenvolvidos, é necessário que se detenha a análise sobre uma manifestação particular de crise fiscal, a crise fiscal urbana. Esta refere-se à intensificação dos encargos estatais na medida em que se afirma a primazia das atividades econômicas urbanas no desenvolvimento nacional, em função de exigências específicas da população urbana.

Essa forma particular de crise fiscal mostra-se, dentro de certos limites, infensa às tentativas de controle do gasto público por parte dos governos nacionais. King e Gurr (1988) mostram que no período 1972-82 seis países capitalistas desenvolvidos apresentaram crescimento das despesas de governo em nível subnacional maior que o nacional. No conceito de despesa subnacional os autores agregaram as transferências inter-governamentais e mostram existir uma correlação entre estas e o déficit público. Na Grã-Bretanha, o déficit do período passa de 2,55% para 4,44% do PNB, enquanto as transferências para esferas subnacionais crescem de 5,37% para 6,09%. Nos Estados Unidos, no mesmo período, o déficit passou de 1,60% para 4,10% do PNB, enquanto as transferências cresceram de 3,24% para 3,66%. Isso significa que, no decênio

considerado, as transferências inter-governamentais na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos pressionaram por respectivamente 80% e 69% dos endividamentos internos de governo central (op.cit.:97).

Mais importantes que os números, em si mesmo expressivos, são as razões prováveis que determinam essa pressão sobre o gasto estatal. King e Gurr (op.cit.) referem-se à maior sofisticação nas exigências de atendimento por parte da população urbana, aliada a uma compreensão das receitas locais. O quadro que descrevem é de decadência de áreas urbanas majoritariamente atendidas em suas necessidades básicas de infra-estrutura, em que uma sociedade cada vez mais rica passa a concentrar suas exigências em patamares muito superiores ao atendimento essencial. Este não é o caso, de nenhuma maneira, no Brasil e em outros países subdesenvolvidos de urbanização recente.

As explosivas demandas por serviços essenciais, no limiar da sobrevivência física das populações urbanas, não constituem apenas uma forma de decadência de um suporte urbano outrora satisfatório, mas — em sua maioria — manifestações de carências vitais por parte de segmentos sociais que jamais tiveram acesso a um padrão mínimo de atendimento. São portanto muito diferentes as condições de contexto para a eventual privatização dos sistemas de infra-estrutura.

Nos países desenvolvidos a proposta neoliberal de afrontamento à crise fiscal, mediante privatização dos serviços públicos, encontra respaldo numa realidade em que a maior parte dos investimentos iniciais, necessários à instalação de capacidade básica nos componentes de processamento central e de distribuição arterial dos sistemas, já foram realizados e amortizados às expensas do conjunto da sociedade. Trata-se, a partir daí, de uma busca de eficiência leve, predominantemente de ajuste e desenvolvimento de subsistemas de distribuição de água e esgotamento sanitário recentemente privatizados da Grã-Bretanha: os dois maiores, Thames e Severn Trent, projetam investimentos anuais "per capita", para a década de 1990, de respectivamente US\$28,30 e US\$43,85 (World Water, 1990). A título de comparação, as companhias brasileiras Cedae (RJ), Compesa (PE) e Sanesul (MS) investiram em 1988, sob plena vigência das restrições impostas pela Resolução 1.469 do CMN, respectivamente US\$6,25, US\$10,25 e US\$33,49. As programações de investimentos daquelas companhias, para o mesmo ano, equivalem a respectivamente US\$48,39, US\$145,62 e US\$146,63 "per capita", sobre a população servida (Silva, op.cit.:110).

O que emerge é uma carência por investimentos pesados, que permitam um salto qualitativo na capacidade instalada dos sistemas, e não um mero apelo por eficiência operacional, supostamente maior entre os agentes privados.

Por outro lado, as perspectivas de retorno via receitas operacionais, nos países subdesenvolvidos, são dramaticamente mais sombrias. Na Grã-Bretanha, tão logo privatizados, os sistemas de saneamento impuseram um ajuste tarifário médio de 19,4% reais em 1989, contra variações de 5,6%, 0,7% e -0,28% nas tarifas reguladas de seus pares europeus França, Alemanha e Holanda (World Water, 1990a). No Chile, quando liberadas as tarifas de água de Santiago em seguida à privatização de parte dos serviços, o que se verificou foi um salto imediato para aproximadamente 30% na inadimplência e, a médio prazo, uma tendência à expansão dos serviços apenas nos bairros de maior renda (Hechos Urbanos, 1989).

Essa última tendência constitui, a nosso juízo, o mais perverso entre os efeitos da transposição do modelo neoliberal de “Estado mínimo” para o Terceiro Mundo. Ela é função de uma tentativa equivocada de fazer vigir as “leis de mercado” onde não existe mercado, não existe competição, mas um enorme déficit de atendimento essencial e a geração de rendas de monopólio, vinculadas ao acesso à infra-estrutura, inimagináveis nos países desenvolvidos. O anti-estatismo sub-desenvolvido se esquece de que o preenchimento de objetivos análogos aos dos países desenvolvidos no campo social requer, da parte dos Estados de Terceiro Mundo, empenho relativamente muito maior. Seja pela menor arrecadação, em percentual do PNB, seja pelo caminho muito mais longo a percorrer.

*** 4. Privatização, desregulação e descentralização**

O discurso neoliberal associa privatização a desregulação como processos quase que inevitavelmente paralelos. Os defensores da privatização generalizada dos serviços públicos sustentam que os ganhos de eficiência apenas são efetivos quando a oferta e a demanda passassem a se auto-regular mediante as “leis de mercado”. Para Hanke e Walters, por exemplo, algumas das vantagens da propriedade privada dos sistemas de infra-estrutura são reduzidas ou eliminadas caso seja inevitável a manutenção de alguma forma de regulação governamental sobre os serviços (1987:107).

Insistem que, mesmo na condição de monopólio atual, os serviços podem resgatar características de competitividade mediante disputa aberta pelo direito à concessão. A resolver, segundo os próprios autores, dois problemas difíceis: preço dos ativos, que se alienados pela maior oferta refletirão o valor presente de futuras rendas de monopólio, neutralizando possíveis ganhos de eficiência da gestão privada, e prazo da concessão, que se muito longo neutraliza o potencial de disputa pelo direito a ela e, portanto, a tentativa de conferir características de competitividade. Se muito curto, envolve o risco de dilapidação física do patrimônio, via cortes de despesa em manutenção preventiva.

Fugiria ao escopo do presente aprofundar a discussão técnica sobre esses problemas. Mas sua menção é importante para distinguir os conceitos de privatização e desregulação. Já de longa data está entre os procedimentos de rotina, nos EUA, a contratação de agentes privados para a operação de partes definidas dos serviços de infra-estrutura, notadamente estações de tratamento de água e de esgoto. O que se estava discutindo, como desdobramento da “Reaganomics”, era a prática de concessões amplas, desreguladas. Essa prática é muito diferente daquela relativa à contratação de serviços em sistema de privatização regulada, cujas principais características são as seguintes:

- i) contratos limitados a poucas capacitações e objetos;
- ii) produto ou serviço bem definido em termos de desempenho ou níveis de qualidade e quantidade;
- iii) objeto do contrato definido claramente como trabalho intensivo ou capital intensivo;
- iv) contratado pode ser facilmente inspecionado e penalizado em caso de mau desempenho;
- v) função objeto do contrato requer capacitação técnica especial, não utilizada de forma contínua pela empresa ou autarquia contratante (Doyle, 1989:119, tradução e resumo livres).

A privatização desregulada, no figurino neoliberal, supõe transferência ampla de responsabilidades e liberalização de quase todos os procedimentos operacionais envolvidos, tendo em vista os ganhos de eficiência presumivelmente trazidos pela gestão privada dos serviços. Em que pese a insistência da argumentação de seus defensores, a privatização desregulada de sistemas completos de infra-estrutura urbana não chegou a ter lugar nem na Grã-Bretanha e nem nos Estados Unidos. O exemplo mais próximo à desregulação generalizada em área de interesse do desenvolvimento urbano é provavelmente o das "Saving and Loan Institutions" americanas, que constituíam o sistema financeiro habitacional daquele país.

Uma série de medidas desreguladoras, definidas nos "Depository Institutions Deregulation and Monetary Act" (1980) e "Garn - St. German Act" (1982), determinaram a abertura daquelas instituições a operações no mercado de capitais e a liberalização do mercado de hipotecas. Ao mesmo tempo estabeleciam flutuação nas taxas de juros nos empréstimos habitacionais e hipotecas, até então reguladas, e ampliavam as garantias federais sobre os depósitos individuais até US\$ 100 mil. O resultado desse processo é um "rombo" acumulado, ao longo da década, conservadoramente estimado em meio trilhão de dólares (Davis, 1990).

O exemplo é importante não tanto pelo lado já folclórico da corrupção, mas pela vertente da desregulação. Trata-se de um caso extremo de liberalização de um sistema sobre o qual o Estado conservava uma dupla responsabilidade: explicitamente com relação aos depósitos individuais, na faixa estabelecida, e implicitamente com relação ao conjunto dos empréstimos e hipotecas habitacionais, que de alguma maneira precisavam continuar a existir. O equilíbrio entre os níveis de desregulação e de responsabilidade transferida constitui, a nosso juízo, a questão crucial. A desregulação de qualquer atividade sobre a qual o Estado permaneça implícita ou explicitamente responsável pelos seus resultados finais tende a ser mais onerosa, para a sociedade, do que sua manutenção como atividade regulada.

No Brasil, a responsabilidade do Estado pela provisão de infra-estrutura essencial ainda é bastante grande. Ela é função dos baixíssimos salários diretos pagos à maioria da população assalariada, que constitui demanda insolvável para a maioria dos bens e serviços urbanos. A retórica neoliberal não é suficiente para transformar essa massa de miseráveis em demanda solvável para bens e serviços de consumo coletivo que venham a ser ofertados por preços equivalentes a seus custos marginais. A consequência lógica da desregulação nos setores de infra-estrutura pública é a exclusão dos segmentos não solváveis de seu horizonte de atendimento, como já exemplificado nos serviços de abastecimento de água chilenos. Sobre o Estado, o desdobramento desse processo é um "efeito bumerangue" ampliado, pois a médio prazo se verá novamente diante de uma massa de demanda real a atender, desprovido porém do efeito compensatório anteriormente propiciado pela operação de segmentos rentáveis dos serviços.

Resta, ainda, uma questão fundamental para definir o contexto da desregulação e da privatização dos sistemas de infra-estrutura urbana. Trata-se do quadro institucional e da distribuição de encargos pelas diferentes esferas do poder público. Quando se fala na responsabilidade do Estado, de maneira genérica, não se definem as parcelas de responsabilidade cabíveis às esferas nacional e subnacionais. E essa identificação é fundamental para que se estabeleçam parâmetros claros

de planejamento e avaliação das competências específicas em cada uma delas, definindo-se em contrapartida o espaço para atuação executiva dos agentes privados e respectivos poderes concedentes.

O processo de desenvolvimento urbano determina uma participação crescente dos encargos locais no conjunto da despesa estatal. Essa tendência, geral e válida para todos os países com economia predominantemente urbana, também se verifica no Brasil. Ela é refletida na distribuição de receitas tributárias desde o final da década de 1970, quando os fundos de participação dos estados e dos municípios começam a ter suas alíquotas ampliadas. O FPE passa de 9,0% do produto da arrecadação dos IR e IPI em 1979 para 14,0% em 1986, enquanto o FPM passa de 9,0% a 17,0% no período. A partir da promulgação da Constituição de 1988, a fatia de receita tributária destinada aos municípios é ainda mais ampliada, projetando-se de um aumento médio real de aproximadamente 30% sobre a base de 1988, a partir de 1993 (Varsano, 1989).

Do ponto de vista dos encargos, por outro lado, praticamente todos os serviços de interesse local tiveram a responsabilidade executiva transferida para os municípios. Mas não a competência reguladora, que continua sendo concorrente da União e dos estados. E nem o controle sobre os instrumentos financeiros não tributários aplicáveis à execução das políticas de desenvolvimento urbano (especialmente habitação e infra-estrutura). Com isso, a competência de planejar o desenvolvimento urbano em sua abrangência mais ampla não está concentrada nos municípios, mas é objeto de articulação entre as três esferas do poder público. Esse fato não configura, em si mesmo, restrição ao caráter descentralizante da Constituição e nem representa ameaça à autonomia municipal. O que é ameaçador para a capacidade de resposta dos municípios é a omissão da parte das esferas competentes para estabelecer diretrizes gerais e regular as ações setoriais de interesse do desenvolvimento urbano.

O simples aumento de receita não implica, automaticamente, maior democratização decisória e adequação social dos programas localmente geridos. A combinação de um maior volume de encargos transferidos aos municípios com a desarticulação institucional envolve riscos de inusitada perversão social. A desregulação atingirá fundamentalmente os municípios mais pobres e com menor capacitação técnica e gerencial. Estes são os que abrigam as demandas sociais mais explosivas, os que têm maior dificuldade para estabelecer rotinas técnicas e gerenciais próprias, tendendo a copiar modelos válidos para os municípios mais ricos, e os que apresentam maior vulnerabilidade aos interesses do capital privado em sua jurisdição. Nessas condições, a descentralização pode não se afigurar como um processo de autonomização dos municípios, mas como um simples expediente da desobrigação da União e, em menor escala, dos estados. A recordar, o papel que a descentralização dos encargos sociais jogou no projeto conservador do governo Reagan, como contraponto ao esvaziamento dos programas federais (Wolman, 1988).

A desestruturação institucional das políticas e programas de desenvolvimento urbano no Brasil antecede a retórica desreguladora. O esvaziamento e desmonte dos MDU e MHU, a não-reconstituição de uma estrutura específica de financiamento setorial após o fechamento do BNH, a não declarada extinção do CNDU e o enquadramento das políticas setoriais de habitação e saneamento no sistema de assistência social (modelos MBES e MAS) não podem

ser vistas como ações lógicas, engendradas com vistas a um processo de desregulação. Mas contribuíram para um profundo enfraquecimento institucional, que tornará extremamente difícil o exercício da competência reguladora por parte do Estado, nas três esferas. E, paradoxalmente, dificultarão a adoção de alternativas de privatização regulada dos sistemas de infra-estrutura urbana.

Ao contrário do que pretende o discurso antiestatista conservador, a privatização e a desregulação dos serviços públicos não são processos coincidentes. A produtividade da ação estatal não se mede com base nos mesmos parâmetros válidos para a atividade privada, essencialmente vinculados à eficiência econômica. Assim, mesmo que cada serviço ou segmento dele seja objeto de um contrato de operação de privada, cujo desempenho seja centrado na rentabilidade, o conjunto desses serviços, o sistema de infra-estrutura, tem seu desempenho vinculado à medida que preenche objetivos amplos da sociedade, estabelecidos politicamente.

Especialmente nos países subdesenvolvidos, onde as carências de atendimento social são explosivas, a auto-regulação de mercado mostra-se virtualmente incapaz de organizar a oferta e a demanda dos serviços públicos. Entre os sistemas urbanos de infra-estrutura essa tendência é ainda agravada pela descentralização de encargos à esfera dos municípios que, se não adequadamente capacitados e apoiados para exercer as funções planejadora e reguladora, poderão se ver mergulhados numa situação de total descontrole sobre a oferta de serviços essenciais.

Esses limites não negam a possibilidade e a oportunidade de maior envolvimento dos agentes privados na execução de programas setoriais de desenvolvimento urbano, mas apontam para a necessidade urgente de capacitação na esfera estatal. Mais que no modelo tradicional de Estado provedor, o Estado regulador deve ser técnica e gerencialmente capacitado a cumprir funções de grande complexidade.

Referências Bibliográficas

- AURELIO B. DE HOLANDA (1975). *Novo dicionário da língua portuguesa*. Nova Fronteira, Rio de Janeiro.
- CHANDLER, R.C. (1988). *The commercial republic re-examined: a critique of the economization model of public policymaking*. Hula, R.C., edit. Market based public policy: 181-203. St. Martin's Press, N. York.
- DAVIS, L. J. (1990). *Chronicle of a debacle foretold: how deregulation begat the S&L scandal*. Harper's Magazine, Sep.: 50-66.
- VON DOELLINGER (1990). Privatização e poupança financeira. *Folha de São Paulo*. 23-02-90. B-2.
- DOYLE, M. (1989). *To contract, or not to contract... Public Works*. Sep.: 119-120.

- FONTENELE, J.A.T.; RODRIGUES, E.A.; YAMAGUTI, J. (1983). A viabilidade econômica dos projetos da Companhia Estadual de Saneamento no modelo do Planasa. *Revista Dae*. 134:52-59.
- GRAY, F. (1989). Thatcherism and Change. BALL, M.; GRAY, F.; MCDOWELL, L., (ed.) *The Transformation of Britain*: 330-375. Fontana Press, Londres.
- HANKE, S.H.; WALTERS, S.J.K. (1987). Privatizing waterworks. HANKE, S.H., (ed.) *Prospects for privatization*. The Academy of Political Science, Columbia University. *Proceedings* 36/3:104-113.
- HEALD, D.; STEEL, D. (1989). Privatising public enterprises: an analysis of the Government's case. KAY, J.; MAYER, C.; THOMPSON, D., (ed.) *Privatisation and regulation: the UK experience*: 58-77. Oxford University Press, Londres.
- HECHOS URBANOS (1989). Emos: el problema de las deudas. *SUR Documentación* 90/89: 04-10.
- KING, D.S.; GURR, T.R. (1988). The state and fiscal crisis in advanced industrial democracies. *International Journal of Urban and Regional Research*. 12:1.
- MAYER, C.; MEADOWCROFT, S. (1989). Selling public assets: techniques and financial implications. *Privatisation and regulation: the UK experience*: 322-340. Oxford U.P., Londres.
- O'CONNOR, J. (1973). *The fiscal crisis of the state*. St. Martin's Press, N. York.
- ROTHENBERG, J. (1986). *Collective vs. private responsibility in the financing of public infrastructure*. Massachusetts Institute of Technology. Cambridge, Mass.
- SCHNEIDER, B.R. (1990). Lições de privatização. *Folha de São Paulo*. 3-6-1990. B-2.
- SILVA, R.T. (1991). Habitação, infra-estrutura urbana e regulação pública; limites da privatização. Tese de doutoramento. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.
- VARSANO, R. (1989). O impacto da reforma constitucional sobre as receitas estaduais e municipais. *Revista de Administração Municipal*. 36/193, out.-dez..
- WOLMAN, H. (1988). Understanding recent trends in central-local relations: centralization in Great Britain and decentralization in the United States. *European Journal of Political Research*. 16:425-435.
- WORLD WATER AND ENVIRONMENTAL ENGINEER (1990). *UK post-privatisation*. 06/90: 2749
- _____. (1990a) *UK and Italy top of the table for water charge rises*. 10/90: 04.

ASSENTAMENTOS POPULARES DO RECIFE: TRANSFORMAÇÃO RECENTE DA SITUAÇÃO FUNDIÁRIA E JURÍDICA *

Maria Angela de Almeida Souza **

[...]no Recife os contrastes de espaço não precisaram das diferenças de nível. Impuseram-se de outro modo, pelo contraste do solo preciosamente enchuto e o despresivelmente alagado, onde se foram estendendo as aldeias de mocambo ou casas de palha.

Gilberto Freyre. Sobrados e Mocambos, 1951.

Implantado sobre aterros em áreas de maré e em terras de antigos engenhos de açúcar que, até o final do século passado, margeavam vastos manguezais, o Recife apresenta uma estrutura fundiária caracterizada por grandes extensões de “Terras de Marinha”¹ e áreas remanescentes de latifúndios originários daqueles engenhos.

Em seu processo de expansão, a cidade foi conquistando por aterro os terrenos alagados, conferindo às áreas aterradas um alto valor imobiliário, o que permitiu, apenas, o seu acesso às classes mais abastadas. Os baixios, sujeitos à inundação das marés mais altas, portanto dificilmente recuperáveis, e os terrenos elevados, cujo custo de implantação de infra-estrutura não viabilizava a especulação, passaram a ter um baixo valor imobiliário em relação aos terrenos planos e secos, ficando ao alcance das classes menos favorecidas (Melo, M.L., 1978).

Nesse contexto, dois processos desenvolveram-se com estreita vinculação: o da expansão da cidade através dos loteamentos regularizados e o da expansão “informal” dos mocambos. E a tensão decorrente desses processos tem-se constituído a base dos conflitos urbanos de maior expressão da cidade, acirrados nas suas fases de expansão mais intensa.

A urbanização acelerada por que passou o Recife e municípios circunvizinhos nessas últimas décadas desencadeou um processo de metropolização que se efetivou a partir da década de 70, com a criação da Região Metropolitana do Recife - RMR². Nesse processo, dois fatores contribuíram para provocar um duplo movimento que, desenvolvendo-se em sentidos opostos, repercutiu de forma expressiva no processo de consolidação das áreas pobres do Recife. Enquanto os grandes conjuntos habitacionais levaram a população inserida no mercado popular para fora da malha urbana, as invasões coletivas de terreno, que eclodem em meados dos anos 70, constituem-se uma tentativa de fixação da população mais pobre nos vazios do núcleo metropolitano.

* Este texto apresenta alguns resultados da pesquisa Assentamentos populares do Recife. Cadastro e Mapeamento, realizada pela Diretoria de Planejamento da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano de Pernambuco, no período 1987/1990, sob direção da autora.

** Professora do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFPE. Arquiteta da Secretaria de Habitação e Saneamento de Pernambuco. Membro do Grupo de Estudos Urbanos do Centro Josué de Castro.

¹ Representando cerca de 15% da área total do Recife e 25,4% da atual área urbana ocupada, as “Terras de Marinha” foram objeto de regulamentação especial no Império, em 1831, que, na ocasião, incorporou ao patrimônio da União todas as terras do território brasileiro inundadas pela preamar média do ano. (O cálculo da área ocupada pelas “Terras de Marinha” no Recife foi realizado na SEHDUR - DIPLAN em 1990.)

² O processo de metropolização do Recife caracteriza-se pelo decréscimo do ritmo de seu crescimento que, de 4% entre 1950 e 1970, passa para 2,7% ao ano, entre 1970 e 1980, e para 2,5% ao ano, entre 1980 e 1990, enquanto os municípios vizinhos passam a crescer a taxas mais elevadas que a do Recife (CEHAB, 1988).

Instalando-se enquanto espaço de negociação entre o governo local e os movimentos reivindicatórios em torno da habitação, os programas alternativos implantados pela COHAB-PE, na década de 80, representam, também, um retorno da atuação governamental ao núcleo metropolitano. Tendo como prioridade a consolidação da população pobre no seu espaço de moradia, tais programas empreendem um processo de desapropriação de extensas áreas de favelas e um processo correlato de legalização da posse de terra.

Visando caracterizar a transformação recente ocorrida na situação fundiária e jurídica dos assentamentos populares do Recife³, este texto enfoca tal transformação como expressão de conquista da população pobre da cidade, mobilizada politicamente na sua luta pelo direito à moradia, destacando como fator preponderante dessa mudança o redirecionamento da política habitacional, na última década.

Estreitamente vinculadas às características do sítio e ao processo sob o qual a cidade desenvolveu-se, as condições de expansão das áreas pobres do Recife propiciam relações específicas de apropriação e uso do solo, as quais vão definir a peculiaridade do quadro fundiário e jurídico dos assentamentos em estudo.

1. As condições de expansão e a mudança da fisionomia dos assentamentos populares

Situados predominantemente em áreas de mangues, os mocambos do Recife, no início do século, tornaram-se paulatinamente objeto de pressão da população de maior poder aquisitivo, face ao interesse emergente pelas terras que ocupavam.

Por constituírem-se “Terras de Marinha”, a posse regularizada das áreas de mangue é feita através do pedido de “aforamento” - concessão do domínio útil da área mediante o pagamento à União de uma taxa anual, o “foro”. Já no início do processo de regularização dessas terras, em meados do século passado, ficara estabelecido que o requerente, para receber a concessão do aforamento, deveria apresentar comprovação do domínio da terra, concedido no período colonial, ou, na ausência deste, prova de posse considerada “mansa e pacífica, através de benfeitorias” (Bezerra, D.U. 1965:38).

³ O termo assentamentos populares, adotado neste trabalho, denomina as diversas categorias dos espaços de moradia da população pobre, seja de promoção e iniciativa da própria população, seja de promoção governamental, incluindo:

- os assentamentos “precários” passíveis de remoção;
- os assentamentos “precários” em processo de urbanização e
- os assentamentos de promoção governamental resultantes de uma remoção-“reassentamentos”.

O estado “precário dos assentamentos caracteriza-se pela ocupação desordenada das habitações, carência de infra-estrutura física e/ou irregularidade do assentamento quanto à propriedade do solo, bem como quanto às condições de uso previstas na Lei de Uso do Solo como de padrão aceitável para as diversas zonas da cidade. Deste modo, inserem-se no contexto deste trabalho os assentamentos reconhecidos como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), pela Lei do Uso do Solo da Cidade do Recife - nº14.511, de 1983.

Não estão, contudo, incluídos entre os assentamentos populares, objeto deste trabalho, os conjuntos habitacionais tradicionalmente construídos pela COHAB, através do Programa Companhias de Habitação, embora no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação(SFH) tais conjuntos sejam destinados ao “mercado popular”

Valendo-se de uma posição social e financeira mais favorável que os habitantes dos alagados, os interessados por essas terras, mesmo sem apresentarem comprovação de sua posse, expulsavam os mocambos ali fixados para aterrá-los, ou obrigavam os seus habitantes a pagarem o “aluguel do chão”. Em ambos os casos, eles tornavam possível a reivindicação ao poder judiciário do pleno direito do uso da terra alegando tais benfeitorias. (Bezerra, D.U.1965). A pressão econômica dos grupos beneficiados pelos aforamentos avolumou-se e a disputa tornou-se mais violenta com a emergência do interesse pelos alagados para empreendimentos imobiliários na década de 20. Consta, já deste período, a primeira forma de organização da população dos mocambos do Recife para defesa de seus direitos: a Liga Mista dos Proprietários da Vila São Miguel dos Afogados (Cezar, M.C. 1985).

O conflito que se estabelece em torno dos mocambos conduz à emergência e à consolidação destes, enquanto objeto de intervenção do Estado, através da Política de Erradicação dos Mocambos implantada pelo então Interventor do Estado, Agamenon Magalhães, na década de 40.

A implantação desta política procurando viabilizar a expansão da cidade através de medidas urbanísticas que vinham sendo propostas por Nestor Figueredo (1931) e Atilio Correia Lima (1934) e que, posteriormente, foram adotadas por Ulhoa Cintra (1942), implicou uma intervenção nos mangues compreendidos entre o Derby e a Tacaruna (FIDEM, 1987). Foram então demolidos 12.437 mocambos no Recife (Melo, M.A. 1982), localizados predominantemente nesses mangues, visando a abertura do canal de drenagem dos alagados centrais da cidade, ao longo do qual construiu-se, já nos anos 70, a primeira perimetral a limitar o centro expandido do Recife de hoje.

A transferência compulsória de quase um terço dos mocambos situados nesses mangues ⁴ ocasionou uma grande transformação no aspecto fisionômico das áreas pobres do Recife, na época. Cerca de 20.000 pessoas que habitavam esses mocambos emigraram do Recife (Melo, M.A. 1982), enquanto grande parte das famílias que permaneceram na cidade deslocaram-se, principalmente, para os morros da Zona Norte - os morros de Casa Amarela - onde concentra-se, hoje, cerca de metade da população pobre. As áreas de mocambos remanescentes desses mangues, como o Coque, os Coelho, a Ponte do Maduro e outras, constituem-se, hoje, testemunhos isolados da luta miúda e cotidiana travada pelos mocambeiros contra a água do rio e contra a maré, desde o final do século passado.

Essa mudança da fisionomia é acompanhada por uma mudança da situação fundiária dos assentamentos. Com o deslocamento de grande parte dos mocambos situados em “Terras de Marinha”, as áreas pobres do Recife passaram a ocupar, predominantemente, terras de domínio privado.

Remanescentes do antigo Engenho São Pantaleão do Monteiro, as terras dos morros de Casa Amarela, mesmo dilapidadas por diversas transações de venda a terceiros, destacavam-se entre

⁴ Foram recenseados, em 1939, 45.581 mocambos no Recife, o que representava 63% do total de habitações da cidade (Comissão Censitária dos Mocambos. 1939).

os latifúndios da cidade (Souza, M.A. 1984). A exemplo dos demais engenhos de açúcar, implantados pelos portugueses desde o início da colonização, o Engenho São Pantaleão foi objeto de uma primeira transformação fundiária, já no século XVIII, quando, desativado, teve suas terras divididas em sítios e arrendadas a terceiros, os quais passaram a desenvolver atividades produtivas ligadas à cultura de subsistência (Melo, L. 1978).

Enquanto no início deste século, marco da expansão urbana propriamente dita do Recife, os sítios dos antigos engenhos foram, aos poucos, microparcelados e incorporados à função urbana, os sítios do então Engenho São Pantaleão mantiveram-se sem parcelamento até quase meados deste século. O alto custo de implantação de infra-estrutura urbana em áreas acidentadas comparado aos custos que as áreas planas disponíveis, mesmo passíveis de aterro, apresentavam na cidade, atribuiu baixo valor imobiliário a esses morros de Casa Amarela tornando-os, assim, objeto de demanda da população de mais baixo poder aquisitivo.

Por outro lado, a perspectiva de ganhos imobiliários com a ocupação das terras pela população pobre levou os herdeiros do antigo engenho a auferirem renda mediante o “aluguel do chão”. Tal prática, por sua vez, institucionalizada desde o início do século para grande parte dos mocambos da cidade, relativiza a condição de “informalidade” atribuída ao processo de ocupação dessas habitações⁵, e permite caracterizar os morros de Casa Amarela como uma favela “consentida”, cuja peculiar situação jurídica levou J.Falcão (1985:79) a ressaltar que:

[...] além de terem diferentes conceitos e práticas de Direito, os grupos e classes sociais defendem os respectivos direitos recorrendo não só ao direito positivo estatal - a legalização e a prática vigentes nos Tribunais - como também ao direito social informal[...] os próprios proprietários, por exemplo, não hesitaram em assinar o histórico aluguel do chão, irregular do ponto de vista do Código Civil, quando foi preciso “legalizar” a solução negociada que corresponde aos interesses de ambas as partes.

Enquanto “favela semiformalizada” os morros de Casa Amarela tornaram-se, pois, objeto de controle dos proprietários, não só no que se refere ao pagamento dos aluguéis, como à repressão a novas “invasões” no interior da propriedade. O acirramento do conflito entre esses proprietários e moradores resultou na eclosão, em meados de 70, de um movimento de luta pela posse da terra dos mais expressivos da história do Recife - o Movimento “Terras-de-Ninguém”.

Entre outros questionamentos, tal movimento ressaltou a reação dos moradores quanto à elevação dos aluguéis, culminando na cessação do pagamento do “aluguel do chão”, não apenas nas terras desta propriedade, mas como prática dominante no contexto das favelas da cidade.

Nesta ocasião, a grande pressão exercida pelo mercado imobiliário em expansão sobre os moradores das áreas pobres do Recife propiciou o fortalecimento da luta pela moradia em diversos pontos da cidade. Os fatores básicos em função dos quais essa função se exercia remetiam, essencialmente:

⁵ Já nos anos 40, o recenseamento dos mocambos do Recife (1939) revelou que parte expressiva dessas habitações, na época, era objeto de “contrato” entre os moradores e o aforante ou proprietário da terra. Cerca de 76,6% dos mocambos pagavam aluguel, seja do imóvel em si (33,8%), seja o “aluguel do chão” (42,8%).

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

- à perspectiva de renovação do uso urbano mediante remoção da população pobre das áreas de alto valor imobiliário, tais como Coque, Coelhos, Ponte do Maduro, Brasília Teimosa, etc. e/ou
- à possibilidade de o proprietário auferir maior rendimento de suas terras, as quais, apesar de apresentarem um baixo valor imobiliário, constituíam-se um potencial para o mercado de baixa renda, face às condições de melhorias implantadas, em grande parte, pelos próprios moradores, a exemplo dos morros de Casa Amarela.

Na década de 70, o incentivo dado ao setor da construção civil, pela política habitacional implantada através do SFH, e a especulação imobiliária decorrente deste processo contribuíram para a elevação do preço da terra urbana. A redução e conseqüente valorização dos espaços disponíveis da cidade impuseram maiores dificuldades à fixação residencial nos limites do município. A periferização da camada pobre da população aliou, então, o problema da moradia às dificuldades de transporte e à falta de infra-estrutura e serviços urbanos. Por outro lado, a perda do poder de compra da população, face à política de arrocho salarial adotada pelo governo, levou progressivamente à eliminação da habitação enquanto elemento da cesta de consumo do trabalhador, conduzindo-o a estratégias que viabilizam a moradia às margens do mercado formal. As sucessivas invasões com caráter de luta organizada que eclodem nas grandes cidades brasileiras em meados dos anos 70 são uma expressão dessa situação (Falcão, J & Souza, M.A. 1985).

Em 1977, a Arquidiocese de Olinda e Recife divulgou pesquisa segundo a qual 58 mil famílias, totalizando mais de 300 mil pessoas, estavam ameaçadas de expulsão (Barrose e Silva, P.E. 1985). Uma outra pesquisa realizada pela FUNDAJ (Falcão, J. 1984) constatou que, em cinco anos-1978/1983, ocorreram na RMR mais de 80 invasões, envolvendo cerca de 150.000 pessoas. Recentemente foram registradas de março/87 a dezembro/89 202 invasões na RMR, envolvendo 16.048 famílias. Metade dessas invasões ocorreram no Recife, somando dois terços das famílias invasoras.

Tal situação repercutiu de forma expressiva no espaço da cidade nos últimos 15 anos. Entre 1975 e 1990 a expansão das áreas pobres do Recife resultaram em quase a sua duplicação. Da superfície atualmente ocupada por assentamentos populares, 51,5% constam do registro das ortofotocartas do Recife de 1975 e 48,5% constituem-se expansão⁶. Representando 15,1% da área total da cidade e 25,8% de sua área urbana ocupada, esses assentamentos reúnem mais da metade das habitações do Recife (56%) e cerca de dois terços de sua população⁷ (Mapa 1).

A mobilização da população dessas áreas pobres vem crescendo nas últimas décadas, incentivada também pelas práticas de participação popular nos programas de melhorias habitacionais instaladas pelo governo local. Do total de 489 assentamentos populares cadastrados no Recife em 1990, 81,8% possuem entidades representativas (Souza, M.A. 1990).

⁶ O cálculo da expansão dos assentamentos populares baseou-se nos dois mapeamentos da cidade do Recife com plotação dessas áreas: o realizado pela FIDEM, em 1978, baseado em ortofotocartas de 1975, e o elaborado pela SEHDUR-DIPLAN, em 1990. Não há registro de mapeamentos anteriores que propiciem outras comparações.

⁷ Apesar de elevado, este percentual se mantém, com pequenas variações, desde o início do século. Em recenseamentos realizados no Recife, constata-se que, em 1913, os mocambos representavam 435 das habitações da cidade, elevando-se este percentual para 63% em 1939.

O potencial reivindicatório da população organizada tem-se constituído, ao lado das invasões urbanas, um outro forte instrumento de pressão, face ao poder local. Enquanto expressão das carências e necessidades que assumem uma dimensão coletiva, tais reivindicações apontam para a legalização da posse da terra como o anseio de maior expressão da população, chegando a representar quase 50% do total das reivindicações registradas (Souza, M.A. 1990).

Ressaltando-se como uma das questões fundamentais desse processo, o acesso à terra urbana passa a requerer uma forte atuação do poder público, expressa através de uma política de desapropriação e de legalização das áreas pobres da cidade.

2. Transformação recente do quadro fundiário dos assentamentos populares

Apesar da contribuição dada pelas invasões recentes que, não só privilegiaram as terras públicas como consolidaram-se, prioritariamente, nestas⁸, destaca-se como fator de reversão do quadro fundiário dos assentamentos populares do Recife o processo de desapropriação empreendido, na década de 80, especialmente pelo governo do estado, para implantação, através da COHAB-PE, de programas habitacionais, inclusive de legalização da posse da terra.

A expressão maior da modificação da situação fundiária dos assentamentos é a mudança, na última década, do percentual destes situados em terras de patrimônio público e privado. Enquanto em 1975 quase três quartos da área ocupada pelos assentamentos populares da cidade situavam-se em terras privadas, em 1990 este percentual cai para menos de um terço. Por outro lado, os assentamentos populares situados em terras públicas, em 1975, localizavam-se em "Terras de Marinha", de domínio do Serviço de Patrimônio da União (SPU). E, nesse sentido, é importante ressaltar que, apesar de o SPU deter o domínio real dessas terras, ele concede seu domínio útil ao aforante que lhe requisita, o que leva à constatação de que a maioria dos assentamentos populares situados em terras públicas, em 1975, possuíam, duplamente, o domínio de outras entidades, na maioria privadas.

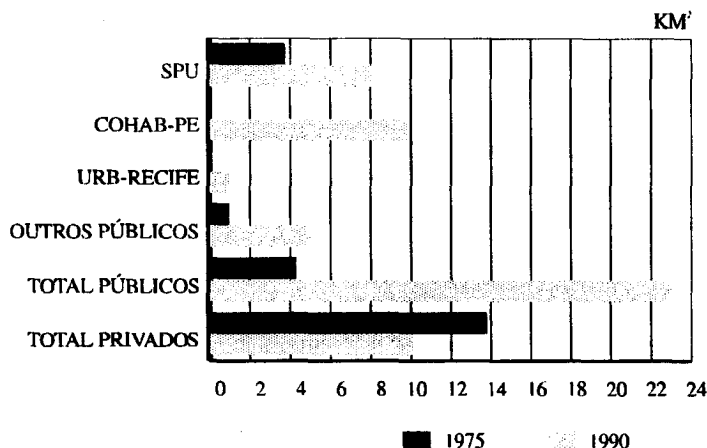
Já em 1990, três quartos dos assentamentos populares situados em terras públicas encontram-se sob o domínio de três entidades: o SPU, a COHAB-PE e a URB-Recife. Esses assentamentos ocupam cerca da metade (54,6%) da área ocupada pelo total de assentamentos da cidade, e a COHAB-PE destaca-se como proprietária de quase um terço dessa área, seguida do SPU que detém o domínio de quase um quarto (Gráfico 1 e Mapa 2).

Envolvendo áreas em conflitos, com elevado potencial organizativo e reivindicatório, o processo de desapropriação de terras de patrimônio privado no Recife apresenta um resultado bastante expressivo, no final da década de 80: cerca de 755 ha de terras desapropriadas pelo estado e 63 ha desapropriadas pela prefeitura. Além dessas desapropriações, registra-se a cessão de 207 ha

⁸ Em levantamento realizado pela SEHNDUR-DIPLAN do registro de invasões da COHAB-PE e da URB - Recife, constataram-se 91 invasões no Recife entre janeiro 86/agosto 88 (uma média de 3 por mês), das quais 68 (três quartos) ocorreram em terras públicas e, destes, 32 foram consolidadas. Faz-se, contudo, ressalva a que, neste período, das 3 invasões de maior expressão (Buriti, 27 de Novembro e Roda de Fogo), que envolveram cerca de 3.000 famílias cada uma, as duas primeiras ocuparam terras de patrimônio privado. As três invasões foram consolidadas, mediante desapropriação das terras privadas e permuta de bens públicos.

de “Terras de Marinha” feita pela União ao governo do estado (62 ha) e à Prefeitura do Recife (145 ha), para fins de implantação de programas habitacionais. Isto soma 1.210 ha de áreas ocupadas por assentamentos populares, representando 36% do total dessas áreas, sob domínio da COHAB-PE (1.002 ha) e URB-Recife (208 ha), com um processo de legalização da posse da terra instalado desde o início dos anos 80.

GRÁFICO 1
ÁREA DOS ASSENTAMENTOS POPULARES
SEGUNDO PROPRIETÁRIOS



Fonte: Pesquisa SEHMDUR-DIPLAN

3. Mudança no quadro jurídico das áreas pobres da cidade

Da mesma forma que a mudança da situação fundiária foi expressiva, face às políticas habitacionais implantadas na década de 80, a situação jurídica dos assentamentos populares também sofreu grandes modificações. A pressão exercida pelos movimentos populares, após meados dos anos 70, expressando os grandes conflitos de uso e de propriedades que envolviam a população pobre do Recife, na época, redirecionou as ações do poder público que adotou medidas de legalização dos assentamentos, envolvendo aspectos de uso do solo e de propriedade da terra.

A Lei de Uso do Solo do Recife, nº 14.511, de 1983, institucionalizou como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) 35% dos assentamentos populares existentes no Recife em 1975. Face ao disposto na lei que reconhece como especiais as condições de ocupação dessas áreas e define para elas parâmetros abaixo daqueles considerados aceitáveis para a cidade, tais áreas ficaram, de certa forma, preservadas da pressão da especulação imobiliária.

Os assentamentos populares mais antigos e, também, de maior teor organizativo, foram, então, regularizados quanto às condições de uso do solo na lei municipal. Contudo, ainda por força do movimento popular, foi insitucionalizado pela Câmara Municipal do Recife, em 1986, o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PRAZEIS), segundo o qual as

comunidades, ainda não formalizadas como ZEIS, poderiam requerer a sua inclusão no processo mediante avaliação do poder municipal⁹.

Encontram-se, hoje, legalizados quanto ao uso do solo 38% dos assentamentos populares do Recife, parcial ou integralmente inseridos nas 35 ZEIS, destacando-se a concentração deles nos morros de Casa Amarela (ZEIS 13) (Mapa 3).

Quanto à legalização da posse da terra, duas situações apresentam-se, com resoluções diferenciadas no contexto da estrutura fundiária da cidade: uma, referente às “Terras de Marinha” e, outra, relativa aos “latifúndios urbanos”. Face, também, à pressão dos movimentos populares no final da década de 70, o governo, através das instâncias estadual e municipal, adotou medidas nessas duas direções.

No que diz respeito às “Terras de Marinha” foi reivindicada, pelo poder local, a utilização de prerrogativas de que dispunha o SPU de desapropriar o domínio útil, consolidando o domínio pleno das terras ocupadas por assentamentos populares com conflitos manifestos.

Caracterizando-se a primazia do interesse público sobre o privado, o SPU pôs em ação aquele direito que por lei preexistente lhe era assegurado¹⁰. Desse modo, foram cedidas pela União para o estado e para a prefeitura, para fins de implantação de programas habitacionais, parte da Ponte do Maduro (cedida ao estado) e Brasília Teimosa, Coque, Coelho e parte das Áreas Vazias do Capibaribe (cedidas à Prefeitura) (Mapa 3).

No que se refere aos assentamentos em terras de patrimônio privado, foram adotadas medidas de desapropriação das áreas de maior pressão por parte da população. Entre elas, destacam-se as “Terras-de-Ninguém”, onde inserem-se 53 dos 89 assentamentos populares dos morros de Casa Amarela.

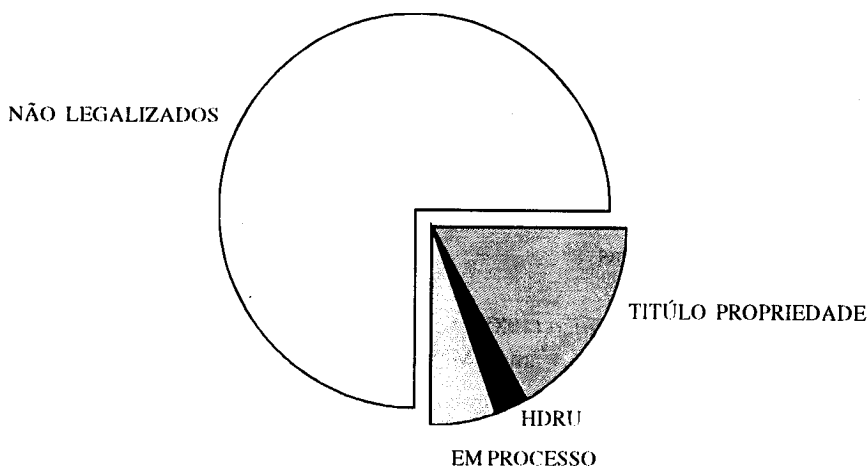
Considerando-se o total das áreas atualmente ocupadas por assentamentos sob domínio da COHAB-PE (1.002 ha) e da URB-Recife (208 ha), constata-se que o processo de legalização da posse da terra empreendido pelo poder local, nesta década, tem sido bastante expressivo. Hoje, em torno de 25,6% do total dos assentamentos encontram-se já legalizados ou em processo de legalização da posse da terra. Isto significa que, em aproximadamente um quarto de área total ocupada pelos assentamentos, seus moradores já possuem o título de propriedade (17,3%) ou a Concessão do Direito Real de uso (1,7%) (CDRU)¹¹, viabilizados pela COHAB-PE. A maioria dos assentamentos em processo de legalização (6,6%) encontra-se sob domínio da URB-Recife (Gráfico 2 e Mapa 3).

⁹ O PREZEIS foi criado pela Lei 14.947 de 30/03/87 e regulamentado pelo Decreto 13.925/87.

¹⁰ O Decreto Lei 9.760, de 1946, autoriza a União a imitir-se, em qualquer tempo, na posse dos “Terrenos de Marinha” e seus acrescidos, sob o regime de ocupação, como, também, a não considerar em vigor o aforamento dos aludidos terrenos “caídos em confisco”, e, finalmente, a desapropriar o domínio útil, consolidando o domínio pleno.

¹¹ A Concessão do Direito Real de Uso (CDRU) é um instrumento criado em 1967 (Decreto Lei 271/67), que concede o direito de uso e gozo, proibindo o direito de fruição.

GRÁFICO 2
ÁREA DOS ASSENTAMENTOS POPULARES
SEGUNDO LEGALIZAÇÃO DE POSSE DA TERRA - 1990



Fonte: Pesquisa SEHNDUR-DIPLAN

4. Alguns questionamentos

O processo de desapropriação e legalização da posse da terra dos assentamentos populares do Recife, ao constituírem-se respostas às reivindicações de maior expressão da população, mobilizada politicamente em torno da consolidação e formalização do seu espaço de moradia, tem colocado a questão da habitação não sob o prisma exclusivo da escassez de recursos mas no âmbito do processo decisório do Estado e das contradições emergentes da interação do Estado e movimentos sociais urbanos. Neste contexto, algumas questões evidenciam-se.

Privilegiando a sua função regulatória no âmbito da política urbana e habitacional, o Estado ocasiona uma “dispersão” das contradições sem, no entanto, resolvê-las, deslocando a atenção das contradições capitalistas para a legalização dos conflitos (Moura, A. 1987). Ao conseguirem a titularização de suas terras, por exemplo, os moradores tendem a não se sentirem mais “marginais” na sociedade, minimizando questões como sua própria marginalidade econômica e evidenciando, neste contexto, a busca daquilo que poderíamos chamar de “cidadania regularizada”, desde que ampliemos o conceito utilizado por W. G. Santos (1987).

Por outro lado, a tentativa de consolidar a oportunidade de acesso à terra e à habitação propiciada pelo poder público leva-o à formulação de propostas que vão de encontro a sua própria racionalidade. A Concessão do Direito Real de Uso (CDRU), por exemplo, enquanto forma “socializante” de apropriação do solo, consubstancia uma proposta de regularização fundiária que, ao se contrapor ao princípio da propriedade privada, nega as bases do próprio sistema.

Contudo o percentual insignificante de assentamentos populares legalizados mediante este instrumento (1,7%) (Gráfico 2) é um indicador da reação da população às condições por ele impostas. Ao que tudo indica, ao reivindicar o direito de acesso à terra e à habitação, enquanto estratégia de luta, a população nega-se a aceitar as propostas que, em última instância, não lhe viabilizem o acesso ao bem, enquanto bem de mercado¹².

Isto, por sua vez, põe em questão o próprio significado dos movimentos sociais urbanos. Dado o nível de exclusão da população, os ganhos reais parecem adquirir em sua pauta maior expressão do que a representação política. E se, por um lado, isto reduz o potencial transformador dos movimentos, por outro distancia historicamente a realidade brasileira daquela dos países mais desenvolvidos.

Referências Bibliográficas

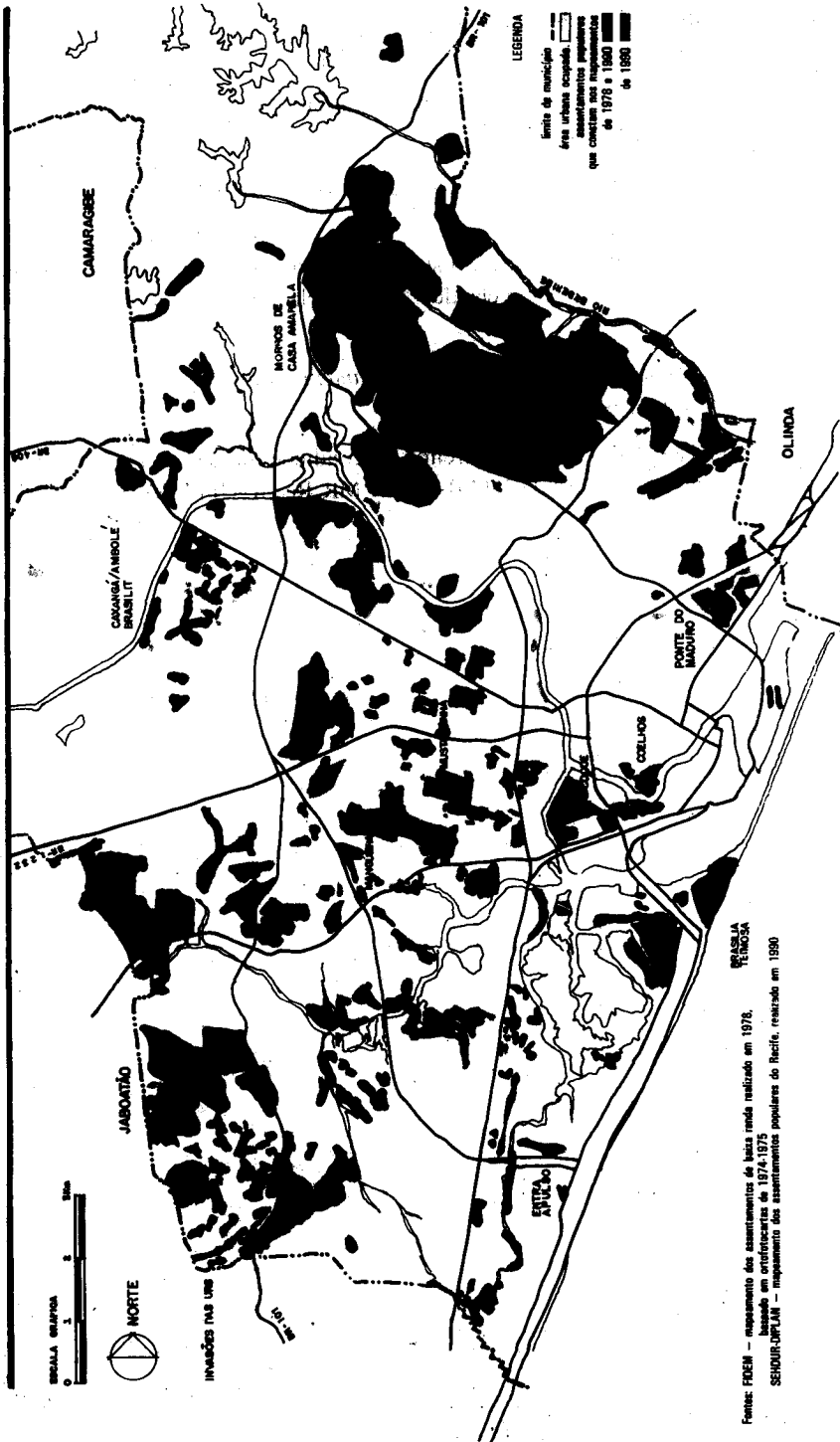
- BARROSE SILVA, Pedro Eurico. (1985). *A questão do solo urbano no Recife. Alternativas para uma nova política*. Recife, Câmara Municipal do Recife.
- BEZERRA, Daniel Uchoa C. (1965) *Alagados Mocambos e Mocambeiros*. Recife, Imprensa Universitária.
- CEZAR, Maria do Céu E.S. (1985). As Organizações populares do Recife: Trajetória e articulação política (1955/1964). In: *Movimentos Sociais: para além da dicotomia rural-urbano*. Recife, CJC/MMS-UFPE/MSR-UFPE/NDHIR-UFPE.
- COMISSÃO CENSITÁRIA DOS MUCAMBOS (1939). *Observações estatísticas sobre os mucambos do Recife*. Recife, Imprensa Oficial.
- FALCÃO, Joaquim. (1984). *Conflito de propriedade no Grande Recife*. (Relatório Final). Recife-FUNDAJ/UFPE/FINEP.
- FALCÃO, Joaquim & Souza, Maria Ângela (1985). Os Mocambos do Recife - o direito de morar. In: *Revista Ciência Hoje - Especial Nordeste* - Rio de Janeiro, SBPC, vol.3, nº 18, mai-jun, 1985.
- FREIRE, Gilberto (1951). *Sobrados e Mocambos: decadência do patriarcado rural e desenvolvimento do urbano*. São Paulo. Livraria Editora.
- FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE (1978). *Assentamentos de Baixa Renda da Região Metropolitana do Recife*. Plano Diretor, Recife, FIDEM.
- _____. (1987). *Cidade do Amanhã*. Recife FIDEM.
- MELO, Marcus André B.C. (1982). *Estado, Capital e Política Urbana na Formação Social Brasileira*. Recife, UFPE/MDUR.
- MELO, Mário Lacerda (1978). *Metropolização e Subdesenvolvimento: o caso do Recife*. Recife, SUDENE.

¹² Esta questão foi bem abordada na Dissertação de Mestrado da autora (Souza, M.A. 1991).

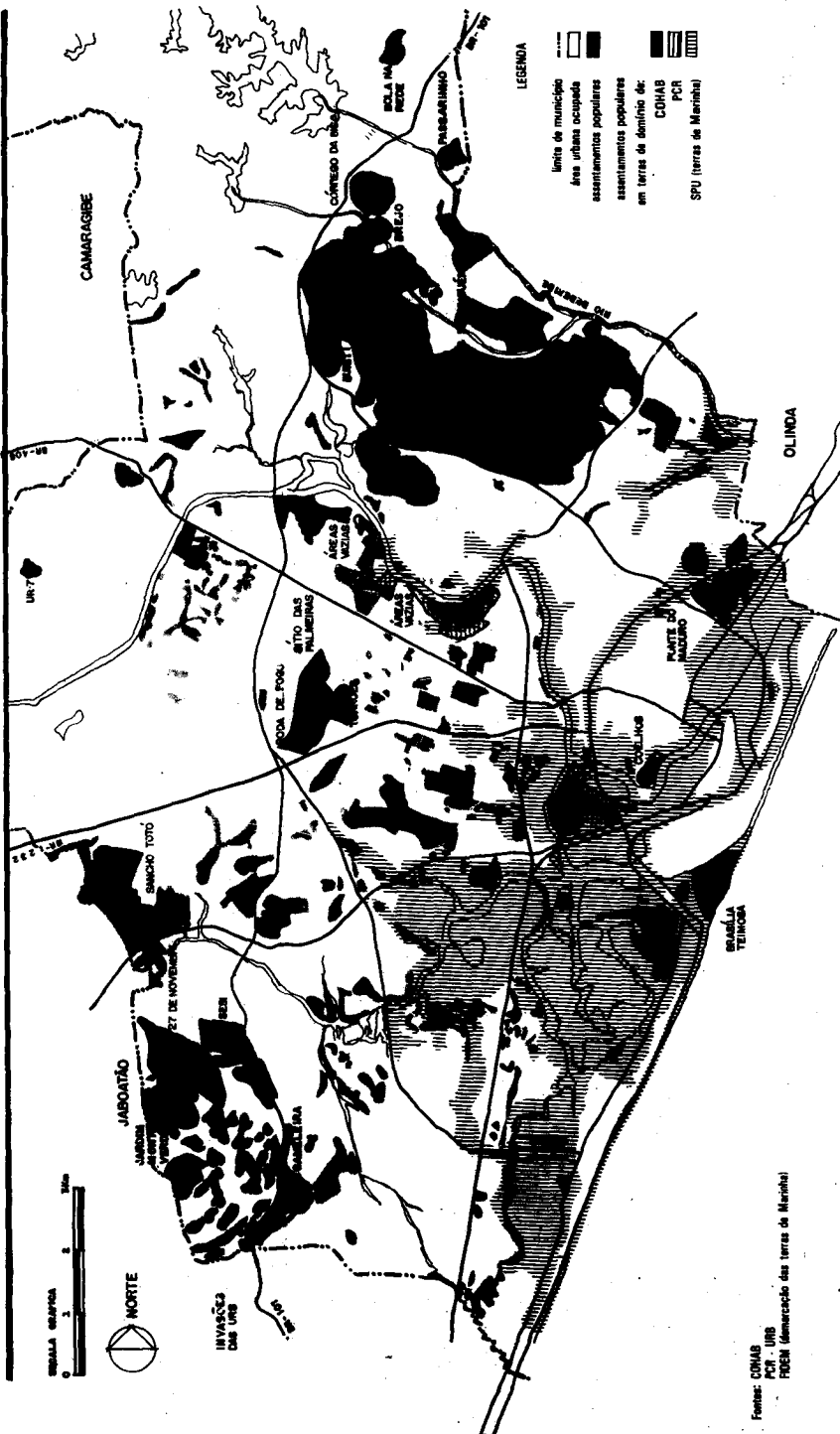
IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

- MOURA, Alexandrina S. (1985). As Contradições Urbanas e Legais. In: *Cadernos de Estudos Sociais*. Recife, FUNDAJ, vol. 1, (1:69-84), jan./jun.
- PERNAMBUCO. Secretaria de Habitação (1988). *Diagnóstico habitacional de Pernambuco*. Recife, SEHAB-DIPLAN.
- SANTOS, Wanderley G. (1987). *Cidadania e Justiça. A Política Social na Ordem Brasileira*. Rio de Janeiro. Campus.
- SOUZA, Maria Ângela de Almeida e outros (1984). O processo de Formação das Favelas do Recife. Um estudo de caso: as favelas de Casa Amarela. Recife, UFPE/MDU (Textos para discussão).
- SOUZA, Maria Ângela de Almeida (1990). *Assentamentos Populares do Recife. Cadastro e mapeamento*. Recife, SEHDUR-DIPLAN.
- _____. (1991). *Habitação: Bem ou Direito? As condições de acesso à habitação popular analisadas à luz da atuação da COHAB-PE na RMR*. Recife, UFPE/MDU (Dissertação do Mestrado).

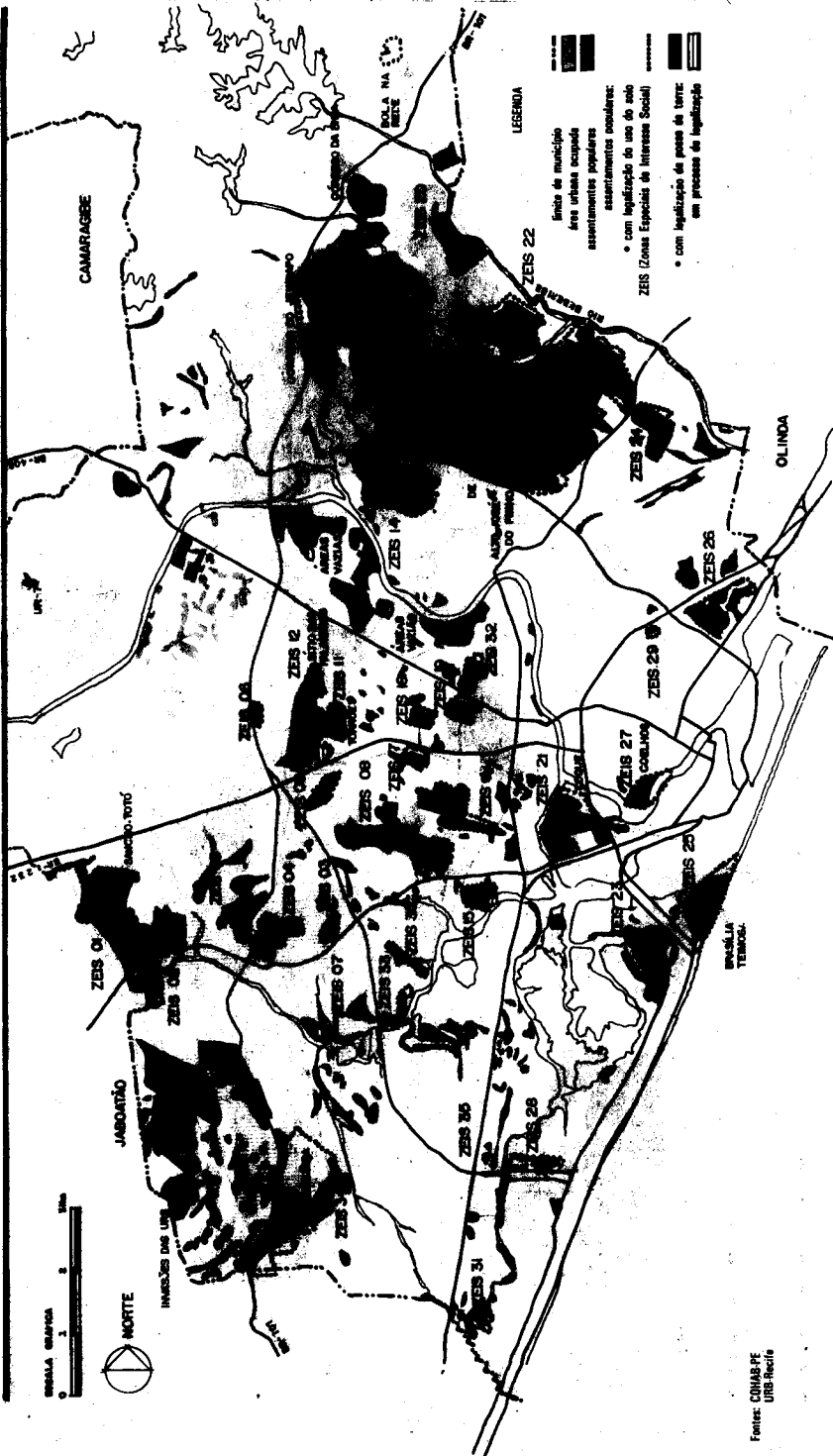
MAPA 1 - ASSENTAMENTOS POPULARES DO RECIFE: EXPANSÃO NO PERÍODO 1975-1990



MAPA 2 - ASSENTAMENTOS POPULARES DO RECIFE: SITUAÇÃO FUNDIÁRIA



MAPA 3 - ASSENTAMENTOS POPULARES DO RECIFE: SITUAÇÃO JURÍDICA



ODIREITOINSURGENTE

Eduardo G. Carvalho

Durante a vigência do regime autoritário, alguns advogados, não obstante as dificuldades, especializaram-se na defesa das vítimas do abuso do poder estatal. Esta prática evoluiu para constituir as assessorias jurídicas aos movimentos populares: da defesa dos chamados direitos civis passaram ao campo dos direitos econômicos e sociais. Sua contribuição nas lutas fundiárias é importantíssima, constituindo o que chamo de direito insurgente.

Em comum os assessores se opõem aos advogados que se colocam na defesa do capital imobiliário¹. Eles aceitam a idéia de que a cidade tem uma função social, de que toda a população tem direito à cidade e de que o direito de construir deve ser concessão do poder público municipal.

Acredito que o trabalho de assessoramento jurídico embora útil, senão fundamental, para a democratização da sociedade brasileira não está livre de contradições. Sua marca registrada, como veremos, é a distinção que se faz entre trabalho técnico e político: advoga-se e conscientiza-se. O privilégio que a segunda atividade tem sobre a primeira constitui o cerne do problema com o qual as assessorias se defrontam.

Para discutir tais questões, tomo como exemplo o trabalho do Centro de Defesa de Direitos Humanos Bento Rubião. Ele não se diferencia substancialmente das demais assessorias jurídicas existentes no Rio de Janeiro. Suas características, sinteticamente, são:

Criatividade: A legislação e o procedimento judiciário operam contra o interesse das populações representadas pelas assessorias. Nas questões fundiárias, o direito dos proprietários tende a ofuscar os tênues direitos dos posseiros, por exemplo. O trabalho, portanto, obriga uma constante busca de novas interpretações dos dispositivos legais, ou a uma reutilização de instrumentos jurídicos pensados para usos diversos, o que conforma uma prática alternativa do direito.

Descrença no judiciário: os assessores compartilham a idéia de que a justiça não é neutra, sendo o judiciário incapaz de atender às demandas das classes populares.

Novas relações advogado e cliente: as relações habituais entre advogados e seus clientes são formais. Elas se estruturam ao redor da procuração pela qual o outorgante transfere toda a iniciativa da solução do conflito para as mãos do profissional. Ora, como a justiça está em questão e há que se descobrir novos meios de atuar, os advogados querem compartilhar com os clientes as incertezas de um processamento legal que lhes é, em princípio, adverso. Nesse sentido o cliente é co-responsável pelas escolhas feitas no processo.

Respeito às práticas populares: Os advogados se colocam como aliados da população e reconhecem que esse universo pensa e age de forma diferenciada. Decorre daí que os assessores

¹ Embora esteja enfocando apenas a discussão na área de propriedade urbana, a contribuição desses advogados cobre uma área muito mais ampla do direito civil, do direito trabalhista e do direito penal.

afirmam sempre que respeitam essa diversidade. Na prática observa-se que o tal respeito é invocado no convívio com os grupos religiosos: advogados ateus atendem a grupos católicos, assessores católicos socorrem grupos crentes.

Conscientização: os assessores compartilham a idéia de uma profunda mudança social. Reconhecem a limitação de seu trabalho profissional, mas valorizam seu papel de agentes conscientizadores da população oprimida, sobretudo porque sabem que “não é através da lei que se vão conseguir as conquistas sociais desejadas” (Rocha, 1989, p.43).

Participação: conscientes dos problemas, os indivíduos devem tomar suas decisões e agir. Privilegia-se a atuação coletiva junto à administração.

Crítica às práticas paternalistas: as assessorias se distinguem de outros agentes que atuam no mesmo meio social numa perspectiva filantrópica. Nesse sentido, critica-se a dádiva caridosa que se apieda mas nada faz para modificar a situação.

Obedecendo à forma como classificam suas ações, temos que as três primeiras características compõem o perfil técnico-jurídico da advocacia insurgente enquanto as quatro últimas marcam seu caráter militante. Tanto as questões técnicas quanto as questões políticas vêm marcadas por paradoxos. Os assessores, nesse sentido, debatem-se entre a atuação criativa e a descrença no judiciário, ou ainda entre o respeito a práticas populares e sua proposta de conscientização/participação. Observa-se, todavia, que as violentas questões de terras são enfrentadas com um efetivo privilegiamento dos embates políticos (conscientização/participação) e num esmaecimento da atuação técnica.

Dessa solução resulta que os assessores jurídicos transformam-se em assessores políticos, muito embora, enquanto advogados, não estejam ipso facto qualificados para a tarefa. Conseqüentemente, os avanços técnicos tendem a ser muito lentos.

1. A descrença no judiciário

A idéia de que o judiciário é incapaz de resolver as questões de terras se funda na constatação de que, sendo uma instância de dominação, preocupa-se em manter o status quo.

O direito positivado pelo Estado e suas instituições e organizações não é capaz de responder às demandas formuladas pelos grupos organizados das classes populares. Esta dificuldade não é acidental, mas faz parte de um conjunto de relações econômicas e políticas, as quais constituem no Brasil - e na América Latina em geral - um sistema social feito para funcionar apenas para uma parcela da população (Lopes, 1988, p.11).

Cabe lembrar que o processo individualiza questões genericamente tratadas pela lei. O judiciário, neste sentido, avalia a particularidade dos fatos, contrapondo-os à norma abrangente. Dois problemas decorrem daí. Os fatos, avaliados longe de sua ocorrência, são vistos da forma rotineira e as inovações na interpretação da lei tendem a não ocorrer. Em segundo lugar, o judiciário, locus de solução de conflito, esvazia-se de suas funções, sendo estas resolvidas no

âmbito do executivo. As repercussões deste apagamento do jurídico sobre o processo de democratização da sociedade são evidentes.

As assessorias acabam investindo menos na argumentação jurídica, privilegiando o enfrentamento extra-legal. Criou-se, assim, uma prática pouco ortodoxa de defesa da posse: além dos pedidos nos autos, os assessores passaram a conchamar a imprensa e a concentrar os despejados no fórum, para que sua visibilidade transformasse uma questão jurídica numa questão social a ser resolvida pelo judiciário. Perdendo na justiça, restava sempre o apelo ao executivo, a quem cabia desapropriar a terra passando-a para os posseiros.

Embora lentos, cabe ressaltar, ocorreram grandes avanços: cada vez menos reintegrações liminares são concedidas, e o direito de retenção por benfeitorias é ponto pacífico nas decisões. Ora, o direito, apesar do justo ceticismo dos assessores, “não é um meio de dominação tão reflexo e tão mimético da estrutura econômica” (Lopes, 1988, p.11). A principal razão é que, instituindo-se enquanto controle social, ele se afirma para toda a sociedade, e não para parte dela. Na produção de normas genéricas está aberto o espaço para a contradição.

Nessa perspectiva, na ausência de políticas habitacionais eficientes, cresce a cada dia a importância das ocupações de terras como solução para a moradia. Pouco tem sido feito, no entanto, na direção de defesa jurídica das ocupações recentes². As soluções têm sido encaminhadas quase exclusivamente através do executivo, através de desapropriações em geral.

2. Conscientizando a participação

As assessorias promovem reuniões com Associações de Moradores de áreas sob ameaça de despejo para demonstrar os limites da legislação. Nessas discussões, valorizam a participação direta da população na busca da solução dos conflitos. Esse encaminhamento político é privilegiado pela assessoria e tem dois momentos: primeiro, a tomada de consciência da população e, em seguida, a mobilização para a ação (negociações, manifestações públicas, confrontos).

Esse trabalho junto à população tende a se complicar quando o movimento têm diferentes assessores. Nesses casos, freqüentemente, eles passam a competir entre si. As rivalidades são geralmente marcadas por acusações mútuas de paternalismo, para indignação do acusado que se vê sempre como agente conscientizador. O que ninguém admite, nessas escaramuças, é que existem diferentes projetos para os assessorados. Acredito que são justamente as divergências entre os diversos projetos, ou estratégias de luta, as causas dos embates. Assim, fazer ou não acordo, negociar com esta agência do governo ou com outra, organizar ou não uma passeata, podem ser as causas reais das oposições. Os assessorados, nessas situações, movem-se com grande sabedoria estabelecendo as alianças que mais lhes convêm, para desespero dos assessores³.

² Nossa legislação garante o direito de retenção apenas para posses com mais de ano e dia, ficando a posse nova sem defesa.

³ Neste sentido fica aberta a possibilidade de que o inimigo-Estado coloque-se ao lado dos assessorados como aliado (Santos, 1981).

Assessores e assessorados, sabe-se, são de classes distintas. Além disso, a heterogeneidade das grandes cidades nos obriga a reconhecer que diversos universos culturais coexistem e negociam o cotidiano. Dessa forma, os itens de uma pauta reivindicatória não de ter significados distintos para assessores e assessorados, uma vez que ocupam lugares próprios em seus respectivos universos culturais. Refiro-me à importância que os serviços urbanos e a propriedade da terra têm para as classes populares. Tais carências, segundo inúmeras análises, seriam percebidas como direito (Cardoso, 1983.).

Em diversas situações percebi que a noção de direito, associada ao acesso à terra e à prestação de serviços urbanos, faz parte do universo simbólico dos assessores e não dos assessorados (Carvalho, 1986 e 1990). Os assessores demandam direitos enquanto os assessorados recorrem à ajuda do governo em função de sua necessidade e em face da obrigação social do governo. Observei uma enorme capacidade de uns expressarem suas demandas ao modo dos outros, num discurso mimético. Os assessorados, que habitualmente expressam sua relação com a terra em termos de necessidade, podem adotar o repertório dos assessores para negociar com determinadas agências governamentais, passando a expressar a mesma relação em termos de direito⁴. Essa mímica é avaliada pelos assessores como resultante do trabalho bem-sucedido de conscientização.

As avaliações produzidas pelos próprios assessores, acredito, têm um efeito perverso. Elas tendem a medir a atuação segundo o grau de conscientização supostamente obtido, sem questionar a dimensão técnica que permanece inalterada. As perdas no judiciário ratificam a aludida descrença e reforçam a necessidade da conscientização. O viés da análise coloca a discussão num círculo vicioso, numa profecia que se cumpre necessariamente.

No campo técnico muito resta a ser feito. Não existe, por exemplo, nenhum estudo sistemático do comportamento dos juízes e dos tribunais em matéria possessória e nem da substância dessas decisões.

No campo político, urge uma avaliação do objetivo da conscientização/participação. Se por um lado os limites da conscientização já foram vistos, há de se lembrar que sua meta consiste em transformar o indivíduos em cidadãos-horário-integral. Eles devem dominar o universo complicadíssimo da cidade, da administração, da justiça, para participar. Ora, isso significa ignorar a divisão social do trabalho, na medida em que cada um deve conhecer todos os assuntos para poder racionalmente decidir os rumos a serem tomados. Em resumo, espera-se que as classes populares conheçam todo o organograma urbano que as demais classes desconhecem, e nem se espera que conheçam, e que se transformem em militantes de plantão, transformando a sociedade. Se esse projeto é possível para algumas lideranças, ele certamente é impensável para a população em geral.

Cabe lembrar finalmente que no processo de democratização da sociedade brasileira, tal como explicitado pelas assessorias jurídicas, o controle do executivo tem sido pensado através desse sistema de co-gestão, isto é da população junto ao executivo. Elas não valorizaram até então

⁴ E, de fato, o fizeram quando procuraram o município, sob a administração do prefeito Saturnino Braga, apostando na eficácia da tradução nesses contatos.

o papel que o judiciário pode desempenhar nesse processo de redefinição da cidadania. Se é verdade que os movimentos traduzem as necessidades da população em termos de direitos (Cardoso, 1983), as assessorias o fazem longe do judiciário, que é o lugar por excelência de reivindicação de direitos.

Referências Bibliográficas

- CARDOSO, R. Movimentos sociais urbanos: balanço crítico. In: SORJ, B. & TAVARES, M.H.T. *Sociedade e Política no Brasil pós-64*, São Paulo: Brasiliense, 1983.
- CARVALHO, E.G. A família invade o paraíso. *Cadernos do Nepes*, Rio de Janeiro, nº 4, 1986.
- CARVALHO, E.G. Direito e necessidade: a questão fundiária e a justiça no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1990. Dissertação de Mestrado.
- LOPES, J.R.L. *Direito, justiça e utopia*. Rio de Janeiro: AJUP, 1988.
- PRESSBUGER, T.M. A proposta do Instituto Apoio Jurídico Popular. In: *Direito Insurgente II*. R. Rio de Janeiro: AJUP, 1988.
- ROCHA, O.A. O advogado popular e o jurídico. In: *Direito Insurgente II*. Rio de Janeiro: AJUP, 1988.
- SANTOS, C.N.F. dos. Estarão as pranchetas mudando de rumo? In: *Chão Revista de Arquitetura*, março, 1978.
- _____. *Movimentos urbanos no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

**MEIO AMBIENTE URBANO: VELHAS DICOTOMIAS
E NOVAS PERSPECTIVAS DE ANÁLISE**

**Regina Silvia Pacheco,
Maria Rita Loureiro, Henrique Finger mann,
Helena Kerr do Amaral, Silvia MacDowell***

A pesquisa urbana de corte marxista se apoiou, pelos menos ao longo da década de 70, sobre uma série de dicotomias recentemente colocadas em questão: produção/consumo, produção/reprodução, Estado/movimentos sociais, trazendo como pano de fundo uma certa oposição entre economia política e sociologia urbana e remetendo em última instância a gama de problemas tratados à contradição capital/trabalho.

Nos anos 80, com a discussão em torno da crise urbana e da crise do Estado, além de várias outras transformações no campo da economia e da política ligadas à longa crise em que entrou o capitalismo a partir da metade dos anos 70 (assim como o socialismo real), vários analistas se referem a um esfacelamento do objeto de estudo urbano, refletido no surgimento de novos temas de análise ou em novos enfoques para temas já tratados, com o correspondente questionamento dos principais referenciais teóricos que até então sustentavam as pesquisas sobre o urbano.

Pode-se considerar como um destes temas emergentes aquele voltado às análises em torno da questão ambiental urbana, que enfatiza tanto os problemas decorrentes da fase desenvolvimentista que se encerra, como novos problemas colocados pela agudização das condições urbanas historicamente produzidas sob o impacto da crise.

No campo concreto das políticas urbanas, vem aos poucos ganhando espaço a idéia de que uma abordagem integrada dos problemas urbanos, enfocados sob a ótica do meio ambiente, suscita uma nova agenda de questões a ser contemplada no planejamento e na gestão das cidades¹.

No entanto, no desenvolvimento teórico-metodológico, a questão ambiental, assim como outros temas emergentes na pesquisa urbana, não tem ainda um estatuto teórico delimitado. Concorre para isso o tratamento dissociado que ecologia e questão urbana vêm tendo no campo das ciências sociais.

Este artigo procura refletir sobre as possibilidades de contribuição analítica da problemática ecológica ao desenvolvimento da sociologia urbana, ao focar a questão ambiental do ponto de vista das ciências sociais, buscando ampliar a perspectiva do urbano a partir de tendências teórico-metodológicas já hoje imanentes no desenvolvimento dos estudos urbanos.

* Professores e pesquisadores do Mestrado em Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo; integrantes do Grupo de Pesquisa sobre Administração e Políticas Urbanas.

¹ O livro *São Paulo, crise e mudança*, recentemente publicado, é indicativo da integração da problemática ecológica no tratamento da questão urbana, tanto em seus aspectos históricos (evolução urbana) quanto nas ações de planejamento. Ver Kowarick, Lúcio Raquel Rolnik e Nadia Somekh (orgs.) (1990), *São Paulo, crise e mudança*. São Paulo, Brasiliense/SEMPA-PMSP.

A articulação de enfoques aqui proposta será desenvolvida através de três tópicos: 1) uma redefinição inicial da questão ambiental na perspectiva das ciências sociais; 2) uma breve retomada da evolução teórica da pesquisa urbana; 3) a proposta de articulação teórico-metodológica dos dois campos.

1. Redefinição da questão ecológica

A grande voga dos apelos ecologistas, amplamente incorporados pelos meios de comunicação, pelas agências internacionais de financiamento ao desenvolvimento, ou ainda pelo discurso político de governos sabidamente liberal-conservadores, exige de início uma breve recolocação da questão ecológica do ponto de vista das ciências sociais, a fim de descartar sua identificação com as abordagens do senso comum sobre o tema.

Por outro lado, grande parte do ativismo ecologista se desenvolve no campo da luta pela preservação ou conservação intocável de porções do ambiente natural, perspectiva da qual igualmente se afasta a visão ecológica que pretendemos adotar no presente artigo.

Na ótica do senso comum, particularmente no Brasil em períodos recentes, a ecologia tem sido em geral identificada à devastação de recursos naturais (particularmente da floresta amazônica), suscitando toda a sorte de argumentos positivistas, nacionalistas ou simplesmente ingênuos. Quanto aos problemas urbanos, a ênfase recai sobre a necessidade de áreas verdes ou sobre denúncias de cortes de árvores... Recentemente em São Paulo, com a agudização dos problemas decorrentes da qualidade e confiabilidade dos serviços de água (cortes frequentes, racionamentos, denúncias de contaminação de mananciais), a ênfase na imprensa tem recaído sobre o abastecimento de água, trazendo muitas vezes subjacente a idéia da incapacidade ou morosidade do setor público em responder às demandas por infra-estrutura e serviços.

Através de outro viés frequente desta voga ecologista difundida pela imprensa, os problemas ambientais são representados como questões que afetam ao conjunto da população (de uma determinada região) de maneira indiscriminada. Ainda que a questão ecológica afete um largo espectro de grupos sociais e de interesses diversos (sendo esta uma das justificativas do espaço ganho nos meios de comunicação), é no entanto importante destacar que seus efeitos são mais imediatamente sentidos por determinados grupos da população urbana, seja pela proximidade cotidiana com que afetam grupos específicos no espaço urbano (por exemplo, os moradores situados no entorno dos lixões ou de indústrias altamente poluidoras), ou pela fragilidade de recursos próprios, característica de parcelas de menor rendimento, para buscar soluções individualizadas.

Os meios de comunicação, ao restringirem a ênfase à questão dos recursos naturais, aos argumentos nem sempre explícitos em favor da privatização, ou ainda ao conteúdo socialmente indiscriminado dos problemas ambientais, produzem efeitos político-ideológicos fortemente conservadores. Além disso, obscurecem uma outra problemática gravíssima - a acelerada devastação ambiental urbana que vem colocando especialmente as metrópoles dos países em desenvolvimento em uma situação ambiental crítica e a extensa gama de atores envolvidos na conformação deste quadro.

Dentre os processos causadores da deterioração ambiental urbana nas metrópoles do Terceiro Mundo, têm sido apontados na literatura de corte ecológico o acelerado e desordenado ritmo de crescimento urbano, com a proliferação de assentamentos ilegais; a incapacidade ou desinteresse do poder público em atender às demandas por serviços e equipamentos coletivos; os procedimentos correntes de disposição não controlada de resíduos industriais (sólidos ou gasosos) não tratados. No caso dos assentamentos “ilegais”, ressalta-se o peso das estruturas de propriedade de terras como fator condicionante da exclusão de amplas parcelas da população e da precariedade do habitat popular resultante (ver CMMAD, 1990, pp.252-289).

Do conjunto destas reflexões, mesmo que feitas sumariamente, podem-se extrair dois temas para a análise: a complexidade dos atores e interesses; a especificidade da problemática ambiental, quando enfocada a partir da ótica do ecossistema urbano.

Como os agentes agressores podem ser específicos (como determinadas indústrias em um certo município) mas também difusos (como o conjunto dos proprietários de veículos automotores que afetam a qualidade do ar ou a gama de interessados em torno dos “assentamentos ilegais”), a abordagem em termos de atores envolvidos na questão ambiental urbana assume dimensões bastante complexas.

As especificidades do problema ambiental em áreas urbanas levam a uma mudança do enfoque ambientalista de senso comum, fazendo-o passar da percepção de “catástrofes e riscos eventuais” à consciência dos problemas cotidianos. Tratamento e disposição de resíduos sólidos, devastação decorrente de práticas fundiárias e imobiliárias especulativas, localização de atividades industriais, abastecimento de água e evacuação e tratamento de esgoto, são temas que podem ser objeto de disputa de diferentes agentes. Nesse sentido, a perspectiva ecológica aqui adotada é cotidiana e multifacetada.

Por outro lado, esta nova perspectiva permite, em seu desdobramento, repensar a relação público/privado tal como vem sendo colocada, seja em termos de oposição simples entre essas duas esferas, seja em termos de identidade do privado como o “devastador” e do público como o “defensor precário” do meio ambiente, recolocando-a na esfera da política.

Neste sentido,

[...] é necessário não reduzir a política ao âmbito do Estado. Deve-se encarar a política como atividade pública, que envolve claramente, é certo, o governo e a administração pública, mas também as organizações não governamentais, as empresas privadas e suas entidades representativas e o conjunto dos cidadãos, organizados ou mesmo individualmente, através dos instrumentos jurídicos e institucionais que lhes possibilitam o exercício de sua cidadania (FUNDAP, 1991).

Assim, a perspectiva analítica que nos interessa desenvolver deverá enfatizar a intermediação de interesses que envolvem atores plurais. A problemática teórica é a das transformações das relações entre a esfera pública e a privada, em contexto de crise do Estado. Isto porque a questão ambiental redefine tanto a noção de espaço público, como também aquela de interesses privados.

Sob tal ótica, os problemas ecológicos a privilegiar na análise não têm por critério o nível de abrangência enquanto desastres possíveis, e sim o grau de conflituosidade entre os atores. Em

outros termos, trata-se de privilegiar a abordagem de como se constroem os conflitos em torno da questão ambiental, nas relações entre indivíduos e grupos, o que não necessariamente coincide com a problemática ecológica "em si"².

Vale lembrar que esta perspectiva não se confunde com a tradição da ecologia humana ou ecologia urbana³.

Todos os pressupostos de integração social, da adaptabilidade de uma população ao meio ambiente e de busca de equilíbrio, assim como o conceito unitário de comunidade, que estruturam em grandes linhas os paradigmas da ecologia urbana tradicional, são frontalmente questionados quando a problemática é construída a partir dos conflitos de interesses expressos por atores múltiplos.

Ao positivismo e determinismo subjacentes no ideário da ecologia urbana, deve-se substituir uma nova tentativa de construção teórica que considere integradamente os processos estruturais e as ações individuais ou de grupos - desafio hoje colocado de maneira mais abrangente para a evolução das ciências sociais em seu conjunto.

Assim, o risco da simetria com a tradição teórica da ecologia humana fica circunscrito a uma determinada visão dos problemas ambientais, certamente a mais difundida, distante no entanto da abordagem aqui proposta.

2. Evolução teórica da pesquisa urbana

O debate em torno da cidade como locus da reprodução da força de trabalho⁴ versus a cidade locus da produção e da circulação do capital⁵, dominante nos anos 70, situou ambos na perspectiva da lógica da acumulação capitalista. Sem o intuito de reeditar toda a discussão epistemológica que se travou então, a referência a tal debate tem aqui o sentido de apenas situar o eixo dos desenvolvimentos teóricos ocorridos e de apontar tendências imanentes na pesquisa urbana atual, cujo foco se desloca para os atores e seus interesses.

A partir da importante produção sobre a questão urbana, desenvolvida na perspectiva do pensamento crítico nas duas últimas décadas, vários esforços de balanço desta produção vêm sendo realizados (Preteceille, Lebas, Topalov, Seminário Quito, Gottdiener & Feagin)⁶. Pode-

² A expressão "problemática ecológica em si", remetendo à gravidade de problemas ecológicos, é aqui utilizada apenas como recurso de argumentação, tentando diferenciá-la da abordagem por nós proposta (construção de conflitos de interesses na ótica das ciências sociais) uma vez que, a rigor, não se trata de uma questão "em si", mas também construída socialmente.

³ A persistência desta tradição teórica por todo este século, sobretudo na sociologia norte-americana e na prática de intervenção nas cidades, já foi criticada por vários autores. Ver Gottdiener & Feagin, 1989; Bitoun, 1990.

⁴ Para remeter à tradição teórica que teve em Manuel Castells sua expressão maior. Ver Castells, M., *A questão urbana*, RJ, Paz e Terra, 1983 (1a. edição francesa: 1972).

⁵ Dentre os trabalhos mais representativos desta vertente, ver Harvey, D., "The urban process under capitalism: a framework for analysis", *International Journal of Urban and Regional Research* 2(1), march 1978, pp.101-131; Lojkin, J., *O Estado capitalista e a questão urbana*, SP, Martins Fontes, 1981 (1a. edição francesa: 1977).

⁶ Ver, entre outros: Preteceille, Edmond (1986), "Políticas urbanas e serviços coletivos: um balanço das pesquisas", *Espaço & Debates* nº 18, pp.05-18; vários autores (1989-1990), *La investigación urbana en América Latina: caminos recorridos y por recorrer*, Quito, CIUDAD, 3 vols.; Lebas, Elizabeth (1982), "Urban and regional sociology in advanced industrial societies: a decade of Marxist and critical perspectives", *Current Sociology* vol.30, nº1; Topalov (1988); Gottdiener & Feagin (1989).

IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

se falar numa convergência das análises empreendidas neste balanços, que consiste em apontar o grande avanço representado pela ruptura marxista, e ao mesmo tempo as lacunas observáveis. Grande parte destas lacunas é remetida ao peso hegemônico da abordagem estruturalista no desenvolvimento teórico da pesquisa urbana, onde a visão bipolar capital/trabalho se mostrou reducionista: seja pelo simplismo - a cidade como locus da reprodução da força de trabalho, seja pelo economicismo - a cidade do capital.

Ênfase é dada na conjuntura econômica, política e social que embasou tais desenvolvimentos teóricos. Interessa aqui apenas situar que uma virada desta conjuntura, com o alcance da que está em marcha na última década e meia, não deixará de ter efeitos sobre os temas tratados e a problemática teórica subjacente.

Na perspectiva estruturalista, a questão ecológica urbana busca explicar “a contaminação ambiental como produto do desenvolvimento capitalista”, e para tanto as análises se voltam às determinações econômico-sociais que estruturam a problemática.

Um exemplo paradigmático desta abordagem pode ser encontrado em Pradilla, no artigo “La ciudad del capital devora a la naturaleza y a los trabajadores” (1978). Buscando responder às questões sobre as fontes fundamentais de contaminação e seus responsáveis, o autor “elege” alguns atores e “exime” outros:

[...] as indústrias capitalistas e seus proprietários são os principais responsáveis pela contaminação ambiental; ...o capitalista individual... impede que seu representante coletivo, o Estado, elabore, aprove e aplique medidas reais e efetivas para controlar esta situação, na medida em que elas impliquem investimentos que não repercutam em lucros individuais imediatos;... o conjunto de consumidores são apenas instrumentos inertes e ignorantes do processo...; o Estado(em sua ação subordinada) e o capital imobiliário destroem as defesas contra a contaminação...; as forças do capital obrigam os deserdados a destruir por necessidade seu meio natural.

O autor conclui com a constatação de que

[...] não se trata, pois de um problema técnico, de bons ou maus urbanistas, de egoísmo ou boa vontade; é um problema que remete à essência mesma do funcionamento da sociedade capitalista, particularmente da dependente, a seu caráter de exploração da força de trabalho pelos proprietários de meios de produção, às condições de aguda exploração a que submete os trabalhadores latino-americanos em função do padrão de acumulação, à magnitude do exército de reserva gerado pelo desenvolvimento capitalista dependente, aos produtores na distribuição da riqueza social, à propriedade privada do solo urbano e à especulação associada, ao imperativo do lucro que domina a produção de todos os objetos e efeitos úteis urbanos e a suas intervenções sobre a estrutura urbana (Pradilla, 1978).

A longa citação se justifica para mostrar como na visão do marxismo estruturalista a questão ecológica é vista em homologia com a contradição capital/trabalho.

A partir da metade dos anos 70, a emergência das crises resultou no deslocamento do foco da pesquisa urbana, assim como num questionamento dos paradigmas.

As análises da economia política urbana tenderam a focalizar os fatores estruturais em detrimento dos agentes. Distanciando-se desta tradição teórica, o deságio que se coloca é o de “esclarecer a força com que estes atores operam no processo de desenvolvimento urbano não apenas seguindo alguns imperativos estruturais ou sistema lógico” (Gottdiener & Feagin, 1989, p.54).

Nesta perspectiva, trata-se de trazer os sujeitos de volta à análise urbana, o que implica considerar, além dos fatores estruturais, toda a problemática em termos de cultura, modos de vida, razões da escolha e subjetividade, comportamento e experiência, trajetórias individuais e de frações de classe, etc. - o que demonstra a necessidade de entrelaçar na análise fatores políticos e culturais.

3. Proposta de articulação teórico-metodológica: uma agenda de questões sobre meio ambiente e questão urbana

Arriscamos afirmar teoricamente que a questão ambiental não tem homologia com a relação capital/trabalho. No comportamento dos garimpeiros, dos canavieiros ou dos ocupantes de áreas de proteção dos mananciais, não é possível identificar linearmente os interesses do capital, isolando-os e eximindo toda uma gama de atores reais. Isto não implica, no entanto, ignorar a situação concreta da relação capital/trabalho na formação social brasileira hoje e seus impactos sobre a origem dos problemas ambientais. Trata-se antes de ressaltar que o foco analítico não deve, na busca da determinação, obscurecer o campo da ação ou as mediações entre ambos.

Um exemplo desta outra forma de encarar atores e responsabilidades pode ser tirado de um folheto de popularização recentemente divulgado pela Prefeitura de São Paulo:

Tem gente que pensa qu só muito veneno, jogado criminosamente por grandes indústrias, pode tornar a água dos rios venenosa... mas o esgoto de uma pequena casa, o lixo que as pessoas jogam nos riachos, coisas que jogam na rua e são levadas pela enxurrada matam os rios da mesma maneira. ...Quem compra terreno em loteamento clandestino também tem sua parte de culpa pela poluição das águas e pelos problemas que isso pode provocar. (SEHAB-PMSP, 1991).

O desafio teórico está claramente colocado: transformar esta nova sensibilidade face aos problemas ambientais em uma problemática teórica nova, que contemple ao mesmo tempo processos estruturais e interesses difusos e individualizados.

Refletindo a partir da evolução teórica da pesquisa urbana, o presente artigo, ao propor a discussão em torno da questão ambiental urbana, se insere dentre as tentativas de ultrapassar os reducionismos e linearidades colocados na visão bipolar capital/trabalho, através da revisão das velhas dicotomias da sociologia urbana e da maneira simplificadora de se encarar a relação público/privado como dicotomia.

Obviamente a pretensão do objetivo supera os limites deste texto. No entanto buscamos argumentar que a incorporação da questão ecológica é uma das formas de tornar complexa a análise, pois remete a uma pluralidade de atores, com interesses nem sempre homólogos à relação capital/trabalho.

Reconhecendo o caráter preliminar das considerações aqui desenvolvidas a partir deste tema emergente, concluímos apontando uma agenda de questões pertinentes à tentativa de articulação teórico-metodológica entre meio ambiente e questão urbana:

-o foco sobre a questão ambiental urbana deve permitir distinguir atores e espaços de negociação entre eles. Trata-se de recuperar teoricamente o significado da combinação entre atores plurais

(não necessariamente homólogos às classes sociais), que envolve ao mesmo tempo uma arena de conflito de interesses e uma arena de compatibilidades e pactos possíveis. Ação (dos agentes envolvidos), determinação (dos processos estruturais) e mediações (culturais e políticas) devem atrair os olhares do analista;

- um desdobramento desta problemática leva à necessidade de redefinir analiticamente a noção de espaço público e aquela dos interesses privados. Tal redifinição público/privado certamente trará rebatimentos teóricos, cujo conteúdo não está ainda claramente explicitado;

- a dimensão temporal deve ser contemplada na análise, através da recuperação da perspectiva história do passado recente e

- importa discutir a dimensão espacial da questão ambiental urbana, a ser redefinida pertinentemente no âmbito de cada problema concreto analisado. De maneira geral, a escala regional parece se sobrepor à escala local, posto que em questão de meio ambiente “o urbano” não é “a cidade”.

Referências Bibliográficas

BEAUREGARD, Robert (1988), *The city as built environment*. Paper apresentado à Conferência Internacional Reestruturação urbana: tendências e desafios. Rio de Janeiro, ISA.

BITOUN, Jean (1990), *A intervenção no espaço urbano: memória e identidade - ensaio sobre o Recife*, cópia xerox.

CMMAD - Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1990), *Nosso futuro comum*; cap.9, Fundação Getúlio Vargas.

FUNDAP (1991), *Alternativas de Gestão do Meio Ambiente da Bacia do Rio Piracicaba*. Relatório final do projeto, cap.2, Marco referencial: princípios, pressupostos e entraves para a proposição do modelo de gestão ambiental. São Paulo, FUNDAP.

GOTTDIENER, M. e Joe R. FEAGIN (1989), *Uma mudança de paradigma na sociologia urbana. Espaço e Debates* nº 28, pp.44-58, São Paulo, NERU.

GUIMARÃES, Roberto P. (1991), *Bureaucracy and ecopolitics in the Third World: environmental policy formation in Brazil*. *International Sociology* vol. 6, nº 1, pp.73-96, march.

PADUA, J. Antonio (1989), *Espaço público, interesses privados e política ambiental*. *Revista São Paulo em Perspectiva*, vol. 3, nº 4, out-dez. São Paulo, Fundação SEADE.

PRADILLA, Emilio (1978), *La ciudad del capital devora a la naturaleza y a los trabajadores*. *Once*, pp.11-22, México D.F.

SEHAB/PMSP (1991), *A vida de todos nós depende dessa água*. São Paulo, PMSP.

TOPALOV, Christian (1988), *Fazer a história da pesquisa urbana: a experiência francesa desde 1965*. *Espaço e Debates* nº 23, pp.5-30, São Paulo, NERU.

O MEIO AMBIENTE COMO FORMA ESPECÍFICA DE ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL: ELEMENTOS PARA UMA DISCUSSÃO CONCEITUAL

Rainer Randolph*

Eliane Bessa**

1. O ambiente de um conceito: o meio ambiente

Está, recentemente, em toda parte a mais nova “unanimidade” nacional e internacional: a preocupação com o “meio ambiente” em todas as escalas e níveis possíveis. Podemos imaginar como a programada realização da Segunda Conferência Internacional sobre o Meio Ambiente, no Brasil, ou, mais exato, no Rio de Janeiro, a ECO-RIO 92, irá conferir a este assunto - na medida em que se aproxima - ainda maior destaque e presença nos debates acadêmicos, políticos, na grande imprensa e nos demais meios de comunicação de massa. Pois o evento merece toda atenção, porque já faz quase vinte anos desde que o tema foi discutido no mesmo formato em escala mundial por ocasião da Primeira Conferência Internacional sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, promovida pela ONU em 1972 em Estocolmo.

Essa I Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente representou um marco importante na ampla aceitação oficial, por parte de governos, órgãos nacionais e internacionais, etc., do questionamento sobre os efeitos ambientais causados pelo desenvolvimento técnico-científico que resultaram em situações de desequilíbrio dos ecossistemas e que ameaçaram, assim, a qualidade e a própria vida humana¹. Politização, ideologização e a própria polemização do debate acadêmico que ocorreram desde então levam a pressupor que a II Conferência estará caminhando para um confronto dos diversos posicionamentos a respeito do conflito entre as transformações econômicas e sociais face às ecológicas. Nesta perspectiva o alvo das atenções mundiais está voltado para a observação da forma como se viabiliza, na prática, a interação do homem ou da sociedade com a natureza ou o ambiente.

Sem podermos, por enquanto aqui, elaborar uma delimitação mais nítida do próprio termo meio ambiente², nem dar conta da multiplicidade de posições acadêmicas, ideológicas e políticas e nos posicionar a seu respeito, acreditamos serem válidas uma boa parte das análises empíricas que já foram realizadas em relação a um campo fenomenológico que vem sendo chamado de desequilíbrios ecológicos e que podem “se não forem remediados, no limite, ameaça[r] a implantação da vida em sua [do planeta Terra] superfície”³.

*Dr. rer.pol., Prof. Adjunto do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, IPPUR/UF RJ, Pesquisador Senior do CNPq.

** Socióloga, candidata ao Mestrado do Curso de Planejamento Urbano e Regional do IPPUR/UF RJ.

¹ Vale lembrar, também, que o relatório do Clube de Roma sobre os “Limites do Crescimento” data do mesmo período.

² Como será abordado em Bessa, E. - “A Questão Ambiental no Planejamento do setor Elétrico”. Rio de Janeiro, projeto de Tese de Mestrado - IPPUR/UF RJ, 1991.

³ Guattari, Félix. *As Três Ecologias*. Campinas, Papirus, 1990, p.7.

Neste sentido, concordamos, também, que as imensas transformações observadas nas sociedades contemporâneas, ultrapassam o nível apenas natural, atingindo os modos de vida humanos individuais e coletivos no sentido de uma progressiva deterioração⁴. Estamos de acordo, ainda seguindo Guattari, que “as formações políticas e as instâncias executivas parecem totalmente incapazes de apreender essa problemática no conjunto de suas implicações” e, apesar de tomarem parcialmente consciência dos perigos mais evidentes “que ameaçam o meio ambiente natural de nossas sociedades, elas geralmente se contentam em abordar o camo dos danos industriais e, ainda assim, unicamente numa perspectiva tecnocrática”⁵.

Em consequência, tanto as correntes arcaizantes e folclorizantes dos movimentos ecológicos⁶, quanto a referida perspectiva tecnocrática - por parte de administrações nacionais e órgãos internacionais -, como, enfim, a visão do produtivismo capitalista que apenas vem sofisticando a instrumentalização dos recursos naturais - em que a própria poluição torna-se fonte de investimentos lucrativos - parecem-nos levar a uma representação ideológica destes problemas que poderíamos talvez caracterizar, enquanto hipótese de trabalho, pelas seguintes distorções:

a) emprego do conceito do meio ambiente de forma REIFICADA: confunde-se o debate sobre um termo/representação da realidade com a própria realidade; como se o conceito fosse uma coisa e não a representasse;

b) MISTIFICAÇÃO do conteúdo do termo: aparece a discussão do meio ambiente como a chave mágica, por um lado, para todos os males⁷ e, por outro, possível solução de todos os problemas que se acumularam nas sociedades capitalistas modernas após o desencanto com a própria força libertária do desenvolvimento das forças produtivas (particularmente: instrumentalização da ciência e, conseqüentemente, da relação com a natureza); parece haver o desejo de se voltar a um “passado dourado”, de “equilíbrio” e “preservação” muito suspeito: como diz Guattari, “desde sempre a, ‘natureza’ esteve em guerra contra a vida!”⁸;

c) tendências REDUACIONISTAS nas tentativas de caracterizar o “meio ambiente” e pelas confusões SEMÂNTICAS no seu emprego: provavelmente em decorrência do uso absolutamente indiscriminado do termo (inespecificidade), ele vem sendo relacionado em boa medida apenas às condições naturais e biológicas da vida humana; ou quando se pretende mais “abrangente” - vide a ecologia - introduz o “homem” como elemento em uma visão apenas psicológica, individualista⁹;

d) FETICHIZAÇÃO de determinados fenômenos (relação natureza-sociedade-cultura etc.): como MARX mostrou em relação ao fetichismo da forma da mercadoria, observa-se com respeito à realidade apontada como “meio ambiente” uma tendência de identificar relações sociais como relações entre coisas¹⁰; torna-se, em consequência a discussão uma fonte (aliás “mundial”) de alienação.

⁴ Ibidem.

⁵ Idem, p.8.

⁶ Idem, p.36.

⁷ Vide apenas como exemplo a (bem intencionada) perspectiva de Passos, M.M. “Questão Ambiental. Ambiental?” Trabalho apresentado no II Encontro Nacional de Estudos sobre Meio Ambiente, *Anais*, vol.1, Florianópolis, 1989, que atribui todos os problemas com o crescimento econômico do Brasil à exclusão da variável ambiental das estratégias de desenvolvimento:

Esse fato tem levado à aceleração do processo de degradação de recursos naturais, das condições de saúde - enfim, à degradação da qualidade de vida, seja na área urbana, pela concentração industrial e a desordenada ocupação do solo, seja na área rural, pela excessiva concentração da propriedade fundiária e o desenvolvimento de uma agricultura capitalista predatória, orientada para a exportação, substituidora de culturas alimentares por lavouras energéticas e, como seria de esperar, desvinculada das necessidades do país e descomprometida, inclusive, com a continuidade do seu desenvolvimento.

⁸ Guattari, 1990, p.53.

⁹ Aí negligenciando as determinações sociais da ação humana; como já dizia Marx: “O homem faz sua história; mas sob condições que não dependem da sua vontade”.

Entretanto, já o dissemos, apesar de todas as vicissitudes ou distorções que possa apresentar, estamos convencidos de que o recente debate sobre o meio ambiente não carece de uma “base objetiva” naqueles fenômenos aos quais se referem expressões com “desequilíbrio ambiental”, etc. E, ainda - e mais importante -, é um indício de superação tanto de posições instrumentalistas como marxistas em relação à compreensão da relação entre sociedade e natureza ¹¹; em outras palavras, é sinal da “descomodificação” da natureza na medida em que a própria reprodução das sociedades capitalistas obriga os agentes sociais - e particularmente os econômicos (capitalistas) - a reconhecerem a existência CONCRETA, e não apenas abstrata como mercadoria em seu valor de troca, dos elementos naturais. Como nos parece, esta revalorização não se restringe apenas ao próprio meio natural (como veremos: água, ar, e terra), mas também ao “ambiente construído”, expressão clássica da materialização (reificação) de valores de troca.

Enfim, por considerar - seguindo uma idéia de Bettanini¹² - o tema do meio ambiente um “fermento” não disposto a seguir a lógica de comportamentos, mas ao contrário a articulá-los, acreditamos ser importante e útil e que contribuiria à desmistificação, desfetichização e superação de equívocos reducionistas se recuperássemos, primeiro, as origens (científicas) desta discussão que remontam à biologia e geografia européias do século passado; pretendemos, assim, nos afastar de forma gradual do debate político inflamado e preso a temas imediatistas e recuar a um ponto do qual podemos identificar e ordenar os elementos do debate, perceber suas articulações coerentes e contraditórias e, talvez, vislumbrar novas perspectivas.

É a partir dessa releitura das mutações do conceito que introduzimos, segundo, uma “radicalização” das duas abordagens disciplinares: para compreender o ambiente como a espacialidade de determinados processos naturais e biológicos em sua ARTICULAÇÃO não apenas determinista ou funcionalista em relação a certos processos sociais. Pretendemos avançar na apreensão do ambiente enquanto simples delimitação funcional e geográfica da distribuição territorial de “objetos” (de ordem material, biológica e social), como costumam proceder as disciplinas acima relacionadas; para uma visão no qual o ambiente é parte integrante e inseparável de um processo de CONSTRUÇÃO SOCIAL DA REALIDADE.

2. Biologia e meio ambiente: o impasse “ecossistêmico”

Com sua transferência da mecânica de NEWTON à biologia, o termo “milieu” torna-se ponto de partida para as primeiras idéias, por parte dos biólogos, a respeito do “ambiente”; a noção mantém inicialmente sua origem mecânica pela qual a relação entre ambiente (milieu) e

¹⁰ Mais uma vez serve-nos Passos, 1989, como exemplo: “A devastação de áreas naturais e a expansão das manchas de desertificação, a marcha descontrolada da urbanização, a poluição da água, do solo e da atmosfera, o uso abusivo de produtos químicos, o desperdício de energia são alguns dos sintomas mais evidentes dessa queda da qualidade de vida” - provenientes da negligência da variável ambiental na estratégia do desenvolvimento.

¹¹ Vide como um dos exemplos recentes mais proeminentes a “Ecosofia” de Guattari, 1990; interessante também, neste contexto, a discussão de Dupuy, J.P. *Introdução à Crítica da Ecologia Política*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1980, a respeito da Ecologia “como crítica global e radical do modo de produção industrial”, p.15

¹² Que se desenvolve em relação ao termo do “espaço”, vide Bettanini, T. - *Espaço e Ciências Humanas*. Rio de Janeiro, Paz e Terra 1982, p.12.

organismo é vista analogamente ao princípio entre ação e reação¹³. Neste sentido, compreendemos porque para Lamarck (1809) entre o ser vivo e o ambiente não existe um relacionamento mútuo: “o ambiente ‘muda’ com ‘indiferença’, obrigando o ser vivo a um contínuo esforço de adaptação. Não há harmonia, há somente a desesperada tentativa de permanecer ligado ao ambiente”¹⁴.

Ou seja, objeto de investigação é a vida que aparece como luta contra a hostilidade da natureza, que é “ambiente”, externo, estranho no verdadeiro sentido da palavra. Conforme Bettanini relata a apreciação de Canguilhem, o “lamarckismo abandona o terreno da Mecânica e se constitui em vitalismo”¹⁵, no qual a vida só resiste deformando-se para sobreviver.

Com a publicação da *Origem das Espécies* em 1859 por Charles Darwin inicia-se uma polêmica entre suas posições e as de Lamarck; pois, para Darwin, “o primeiro ambiente no interior do qual um organismo vive é constituído por outros seres vivos. O ambiente é um campo de forças inimigas ou aliadas”. Ou seja, é Darwin que vai introduzir como característica da vida sua interdependência e, ao mesmo tempo, uma visão sinótica do ambiente. Assim, ambiente, milieu, “Umwelt” (Vexküll) ou “environment” designa o âmbito de comportamento próprio de determinado organismo¹⁶; é considerado então como um conjunto de estímulos que assumem alguma “importância vital”, realizados através da interação entre componentes físicos - ar, água e solo - e os componentes biológicos - plantas e animais, inclusive o homem.

A fase seguinte da abordagem biológica da noção do ambiente surge com a ecologia enquanto ramo da biologia que deve sua formulação e implantação a um dos mais ardorosos discípulos de Charles Darwin, o alemão Ernst Haeckel que inventa em 1866 essa noção e ao professor Eugen Warming da Universidade de Copenhague que deve ser considerado seu verdadeiro fundador. Sem analisar as complexas relações entre darwinismo, pré-ecólogos e ecólogos¹⁷ (do século XX) é possível considerar o primeiro “como uma teoria ecológica da evolução das espécies” essencialmente zoológica, enquanto os pré-ecólogos eram quase exclusivamente botânicos¹⁸.

Assim, a compreensão ecológica inicia-se a partir da percepção de como as “plantas e as comunidades vegetais ajustam suas formas e seus comportamentos aos fatores (de seu meio ambiente) efetivamente atuantes, ...”¹⁹.

Essa interação dá-se em um processo homeostático, isto é, em um processo que, apesar de possíveis perturbações, sempre vai desembocando na reprodução de determinados estágios de equilíbrio entre os seres vivos e suas funções dentro de ambientes diversos. Generalizando esta concepção chega-se a caracterizar as próprias comunidades da natureza como os ecossistemas²⁰.

¹³ Idem.

¹⁴ Idem, p.19.

¹⁵ Idem.

¹⁶ Vide a discussão de autores como Canguilhem, Foucault, Vexküll e outros em Bettanini, 1982, p.19 ss.

¹⁷ O ecólogo é o estudioso da disciplina acadêmica da Ecologia; enquanto o ecologista é aquele que se engaja num movimento ecológico. Vide a distinção introduzida em Acot, O. *História da ecologia*. Rio de Janeiro. Campus, 1990, p.9

¹⁸ Vide idem, p.28 ss.

¹⁹ Warming, citado em idem, p.32.

²⁰ Vide Darling, F.F. e Dasmann, R.F. “A Sociedade Humana vista como um Ecossistema” in *Homem, Ecologia e Meio Ambiente*. Rio de Janeiro, Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza, 1971, e, para uma explicação do surgimento e importância do conceito de ecossistema no interior da ecologia, vide Acot, 1990.

O conceito de ecossistema, cujo conteúdo se defrontou com as concepções organicistas dos bioecólogos, referir-se-ia aos fatores abióticos (físicos) do meio ambiente de forma inteiramente nova, pois via a integração entre as fatores bióticos e abióticos como um sistema único:

A consideração desses fatores abióticos do meio ambiente não é novidade: desde [Alexander] Humboldt, ela representa o próprio centro do pensamento ecológico. É a vontade de integração, num sistema único, do meio ambiente abiótico à biocenose (etimologicamente: aquilo que vive em comum) que constituiu um progresso notável²¹.

Em outras palavras, a relação entre os organismos vivos e o seu meio ambiente externo passa a ser compreendida como uma relação de organismos (vivos e não vivos) inseparavelmente inter-relacionados e interagindo entre si, constituindo-se numa totalidade.

Chamamos de sistema ecológico ou ecossistema qualquer unidade (biossistema) que abranja todos os organismos que funcionam em conjunto (a comunidade biótica) numa dada área, interagindo com o ambiente físico de tal forma que um fluxo de energia produz estruturas bióticas claramente definidas e numa ciclagem de materiais entre as partes vivas e não vivas²².

Em suma, o termo ecossistema não só inclui os organismos, como também todo o complexo de fatores físicos que constituem o que chamamos de meio ambiente²³. Os ecossistemas são a unidade analítica básica da ecologia, ramo da biologia, que se tem dedicado ao estudo do modo como os seres vivos se relacionam entre si e com o meio em que habitam; e que tem também ensinado os limites impostos pela dinâmica e estrutura dos sistemas naturais.

A ecologia é, então, o estudo da relação entre uma espécie e seu meio ambiente total e enquanto ciência biológica tem uma explicação aparentemente consensual do processo natural da relação entre os seres vivos e o meio exterior, explicação essa constituída no “quadro científico e ideológico da economia da natureza, dos equilíbrios naturais e da adaptação dos seres vivos às suas condições de existência”²⁴.

A visão sistêmica da ecologia procede à inclusão do ambiente (no sentido de “milieu”, “Umgebung” ou “environment”) no próprio (ecos) sistema na medida em que a interdependência entre a vida e seu milieu vem sendo considerada como relação funcional interna, o que leva, conseqüentemente, à visão de ecossistemas fechados²⁵. Em essência, esta visão funcional-holística torna a própria noção de ambiente sem sentido: há apenas sistema e não-sistema (o mundo “irrelevante” para seu funcionamento). Ou, em outras palavras, este pensamento “substitui um espaço ecológico dividido por um espaço ecológico reunificado, no qual os fatores abióticos e bióticos do meio ambiente não representam mais do que dois aspectos de uma mesma realidade”²⁶.

²¹ Idem, p.84.

²² Odum, E. Ecologia. Rio de Janeiro, Guanabara, 1983, p.9.

²³ Vide Simmons, I.G. Ecologia de los Recursos Naturales. Barcelona, Omega, 1982

²⁴ Esses conceitos pertencem ao arcabouço teórico da ecologia e estão definidos, com toda clareza, no livro de Acot, 1990, especialmente nas p.27/28.

²⁵ Idem, p.1990; Acot descreve a trajetória da compreensão de Tansley, de Lindeman e até os irmãos Odum; seu caráter fechado está demonstrado na seguinte citação, por Acot. 1990, p.88, de Lindeman: “uma comunidade biótica não pode ser claramente diferenciada de seu meio ambiente abiótico: a partir disso o ecossistema deve ser considerado como a unidade ecológica fundamental”

²⁶ Idem, p.91.

Esta perspectiva, basicamente naturalista, vem sendo desafiada pelo avanço, em nosso século, da construção de uma “segunda natureza”, como nunca foi visto antes na história: um “ambiente criado” pelo homem (sociedade). Assim, assistimos à própria transformação do objeto de estudo que obriga literalmente os ecólogos a não mais considerarem “a natureza como aquilo do qual o homem está ausente...”²⁷.

Surge assim a ecologia humana preocupada com as responsabilidades que as sociedades humanas e a cultura têm assumido relativas ao seu ambiente. “O objeto da Ecologia humana situa-se na interface da natureza e da sociedade: por um lado, os homens constituem uma espécie biológica”²⁸. E, neste sentido, a ecologia humana continua a se referir ao estudo de todas aquelas relações entre pessoas e seu meio ambiente - relações com outros componentes orgânicos e inorgânicos do mundo²⁹.

Pois, como assinala Odum,

[...] a civilização ainda depende do ambiente natural, não apenas para a energia e materiais, mas também para os processos vitais para a manutenção da vida, tais como os ciclos do ar e da água. As leis básicas da natureza não foram revogadas, apenas suas feições e relações quantitativas mudaram, à medida que a população humana mundial e seu prodigioso consumo de energia aumentaram a nossa capacidade de alterar o ambiente. Em consequência, a nossa sobrevivência depende do conhecimento e da ação inteligente para preservar e melhorar a qualidade ambiental por meio de uma tecnologia harmoniosa e não prejudicial³⁰.

Mas, devemos acrescentar, “os homens constituem uma espécie biológica cuja natureza é ser marcada por culturas e, por outro, eles transformam a natureza que os cerca a fim de satisfazerem suas necessidades biológicas e sociais”³¹. Começam aqui, segundo Acot:

[...] as imensas dificuldades metodológicas que surgem para o ecólogo ao se debruçar não somente sobre as inter-relações que uma simples população tribal em “economia mista”... mantém com seu meio ambiente, mas quando ele deve igualmente situar essa população no interior de uma biocenose³².

O ecólogo ao se defrontar com o seu objeto, o meio ambiente, vê-se diante de duas ordens inseparáveis: a ordem natural e a ordem social, as quais, entretanto, ele separa na tentativa de superar a dificuldade em lidar com o seu próprio objeto.

Enfim, como expressão de alguma maneira coerente da trajetória do pensamento a respeito do (meio) ambiente, encontramos na ecologia urbana a inversão da posição lamarckiana: se, antes, era o milieu (ambiente) que ditava as regras para a sobrevivência da “vida”, hoje é a sociedade humana que determina a “sobrevivência” do ambiente - aliás do mundo; sem ser uma representação exclusivamente ideológica da realidade contemporânea, ela reflete a verdadeira revolução da relação entre sociedade e natureza ou homem e seu milieu que ocorreu desde o início do progresso técnico-científico e da industrialização nos países capitalistas centrais.

²⁸ Acot, 1990, p.115.

²⁹ Vide Campbell, B. *Human Ecology*, New York, Aldine 1983.

³⁰ Odum, 1983, p.1.

³¹ Acot, 1990, p.115.

³² Idem.

A Escola de Chicago³³ é um exemplo desta tentativa de dar conta, com perspectiva ecológica, destas novas realidade. Apropriando-se de conceitos da ecologia vegetal e animal “o grupo de Chicago vê-se obrigado, para apresentar um modelo ecológico plausível, a considerar a cidade como meio externo natural, ao mesmo tempo em que reconhece seu caráter altamente artificial”³⁴. Para resolverem essa contradição, segue dizendo Acot, o grupo considera :

[...] cidade como um produto humano ou como o habitat natural do homem civilizado, manipulando assim duplamente o sentido das palavras natureza e natural, que ao mesmo tempo contém a idéia de não artificialidade e a de normalidade: o habitat do homem civilizado sendo normalmente a cidade, esta se torna o habitat natural, portanto meio externo natural, capaz de ser tratado pelos conceitos da Ecologia geral³⁵.

Exemplo como esse serve para demonstrar a fragilidade de teorizações como as da ecologia urbana e mesmo da ecologia humana e a conseqüente dubiedade de termos como “ ambiente natural , “ ambiente criado ”, etc ... que nada mais representam do que

[...] tentativas díspares e artificiais para integrar os conceitos e os métodos de uma ciência natural em pleno desenvolvimento àqueles das ciências humanas...sob esse ponto de vista, o desenvolvimento da teoria dos ecossistemas não simplificará as coisas: os ecólogos são quase sempre incapazes de explicar...as relações entre as sociedades humanas e seu meio ambiente. Além disso, toda abordagem estritamente ecossistêmica nesse campo corre o risco de ser empobrecida por não levar em consideração o segundo aspecto da totalidade humana: sua dimensão cultural³⁶.

E mesmo as abordagens que levam em conta essa dimensão, isto é, a de considerar o homem uma entidade biológica impulsionada socialmente- um ser biossocial, capaz de formular princípios de organização e de exercer poderes de transformação sobre a natureza³⁷, opondo-se frontalmente às concepções organicistas, biológicas que valorizam apenas o caráter holístico do mundo, não conseguem explicar os impactos das atividades humanas sobre o ambiente, na medida em que estão preocupados apenas com o caráter do ser biológico, esquecendo-se dos condicionantes histórico sociais que movem as relações entre os homens.

Em síntese, “constatamos que os ecólogos, que logo tiveram consciência da dificuldade, ficaram constantemente divididos entre o que poderíamos chamar de biologismo e culturalismo”³⁸.

3. O meio ambiente como espaço e território

De alguma forma nas abordagens biológicas e ecológicas o espaço (ou território) já está pelo menos implicitamente presente³⁹; quase desde os primórdios da botânica havia uma preocupação com a distribuição territorial da flora em geral ou de determinadas comunidades botânicas em particular. Conforme dizia Alexander Von Humboldt, a ciência da *Geografia das plantas* considera os vegetais “ sob os aspectos de suas associações locais nos diferentes climas”⁴⁰.

³³ Vide como um dos seus principais representantes Park, R.E. A Cidade:Sugestões para a Investigação do Comportamento Humano no Meio Urbano In: Velho, O.G.(org.) *O Fenômeno Urbano*. Rio de Janeiro, Zahar, 1979; uma sucinta descrição da formação histórico-conceitual desta escola encontramos em Acot, 1990, p.121.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Idem, p.122.

³⁶ Idem, p.123.

³⁷ Vide Lima,M.J.A. *Escola Humana. Realidade e Pesquisa*. Petrópolis, Vozes, 1984.

³⁸ Acot, 1990, p.123.

³⁹ Sem falar aqui da etologia de Niko Tinbergen como estudo biológico do comportamento que identifica a unidade topográfica primária ocupada por cada espécie animal; vide Bettanini, 1982, p.30ss.

⁴⁰ Acot, 1990,p.13.

Mas, o “espaço geográfico” surgiu sob determinadas condições históricas, tem sua própria história e tomou contornos diferentes conforme seu avanço; mesmo assim, o caminho da geografia guarda certas semelhanças com o da biologia na medida em que a percepção geográfica do espaço, território ou ambiente nasce dentro da disciplina (aliás a constitui) e ao se expandir para as ciências humanas modifica, assim, os próprios objetos da investigação geográfica.

Aí, como já mencionamos, os problemas (reais e metodológicos) começam sempre naquele momentos (histórico e teórico) em que entra em cena o homem (a mulher) como personagem transformador; ou, como formularam Berger e Luckmann:

Diferentemente de outros mamíferos superiores, [o homem] não possui nenhum ambiente próprio à sua espécie, nenhum ambiente estruturado pela sua própria organização instintiva. Não existe nenhum mundo do homem no sentido em que se pode falar de um mundo dos cachorros...⁴¹

A partir de Colombo e com Gutenberg a terra torna-se reproduzível “e o espaço das guerras torna-se total: não possui mais tempo, nem zonas francas”⁴². Portanto o objeto geográfico não é mais:

[...] o ambiente físico, o condicionamento e o determinismo natural. E o estudo das relações espaciais e da distribuição no interior de seu espaço pertence ao homem. E que, portanto, atrás do que vemos fisicamente está uma teia de relações historicamente traçadas pelo homem: relações que não são perceptíveis apenas como elementos de uma “paisagem”⁴³.

Este percurso, apenas apontado aqui superficialmente, não é nem linear, nem coerente e encerrado como as observações de Bettanini talvez possam sugerir; muito pelo contrário, o determinismo geográfico ainda não parece erradicado, e os problemas tanto metodológicos como analítico-empíricos da investigações espaciais e territoriais continuam persistindo⁴⁴.

As recentes tentativas de introduzir uma “dimensão ambiental” nos estudos territoriais são o melhor testemunho para essa opinião; pois parece algo que deveria ser intrínseco à própria geografia como um “fator externo”.

Observamos, para tanto, o uso que se fez deste termo em recente publicação, que uma equipe do IBGE apresentou como “um diagnóstico sobre o Brasil que privilegia o processo de ocupação no território e suas consequências no meio ambiente”⁴⁵ e que certamente se tornará referência obrigatória para aqueles que trabalham com a “questão ambiental” no país. Essa obra coletiva está norteadada pela compreensão crítica de que “a relação entre a Sociedade e a Natureza, no sistema capitalista, privilegia os aspectos voltados para a produção de bens, sendo a natureza considerada apenas um recurso e o homem a força de trabalho”, o que não apenas leva à apropriação desigual do espaço em termos territoriais, mas também sociais⁴⁶.

⁴¹ Bettanini, 1982, p.32.

⁴² Idem, p.24.

⁴³ Idem, p.12.

⁴⁴ Vide a extensa obra de Milton Santos como explicitação desta situação; vide particularmente Santos, Milton. *Espaço e Método*. São Paulo, Nobel, 1985

⁴⁵ Vide Gusmão, R.O.(Coord.). *Diagnóstico Brasil. A ocupação do território e o meio ambiente*. Rio de Janeiro, 1990; aqui “Apresentação”, p.5; ou como diz no Prefácio o Diretor de Geociências “uma visão ampla da questão ambiental, tendo o Território Nacional e os processos de ocupação como objeto e referencial para a identificação de áreas e questões conflituosas”, p.3.

⁴⁶ Idem.

Propõem, então que “a ocupação produtiva do espaço dev[a] ser baseada num modelo sócio-econômico que seja sustentável do ponto de vista ecológico”, idéia retomada pelos autores do artigo sobre a “Formação do Espaço Brasileiro”⁴⁷ da seguinte maneira

A formação do espaço brasileiro resultou da intervenção do homem sobre o meio ambiente, em função da disponibilidade de capital, o que determinou que certa atividade econômica possa predominar durante um período, dependendo de interesses econômicos, embora, do ponto de vista ambiental, outros tipos de atividades pudessem ter sido mais convenientes à ocupação desse espaço.

Sem muito esforço percebemos que os autores estão conjecturando a respeito da ocupação do espaço a partir de duas lógicas distintas: uma econômica, ou talvez melhor chamada de capitalista, e outra ambientalista, preocupada com a preservação ambiental, que teria orientado o processo de ocupação em outra direção. Mas está claro que foi a primeira que dominava a segunda, comprometendo, assim, as condições ambientais.

Ou seja, se na ecologia o “ambiente” desaparece no meio das relações sistêmicas entre os elementos bióticos e abiótico, esta abordagem geográfica exclui seu “objeto original” para depois reimportá-lo de um lugar o qual não se sabe muito bem onde fica. Acreditamos, como já externalizamos anteriormente, que um dos caminhos mais promissores para esclarecer (no sentido iluminista da tradição moderna) o conceito de “ambiente” consiste na sua re-apropriação pela própria geografia (humana!).

4. Mudando de ambiente: uma nova janela para o “oikos”

Uma verdadeira ruptura radical com todas estas formas de “culturalismo”, “biologismo”, “determinismo”, “funcionalismo”, etc. exigiria não apenas uma mudança profunda da compreensão dos fenômenos em jogo, mas também uma transformação dos princípios de nossa atuação. Portanto não seria apenas necessário, em nossa opinião, rechaçar qualquer tentação funcionalista de explicação do “mundo”; seria necessário repensar, igualmente, as formas de agir⁴⁸ em relação a este mundo (sem entrar aqui na questão da relação entre “saber e fazer”). Ou seja, o que, no fundo, está em jogo, não é apenas nossa compreensão/relação do/com o “mundo objetivo” (ecologia ambiental), mas igualmente do/com o “mundo subjetivo” (ecologia mental) e o “mundo social (Ecologia social); aí, parece-nos a “abordagem ecosófica” de Guattari mostra o caminho na direção certa. Entretanto, como já advertimos antes, não temos tantas pretensões neste pequeno ensaio. E mesmo as nossas

⁴⁷ Vide Carreira, M.E.P.C.S., Gusmão, R.P. *A formação do espaço brasileiro*. In: Gusmão R.P.(Coord.), op.cit., p.11-22.

⁴⁸ Vide, por exemplo, em Cohen, J.L. “Strategy or Identity: Non theoretical pradigns and contemporary social movements”. In: *Social research*, vol.52, nº 4, Winter 1983 (663-716), p.705, a discussão - seguindo a Teoria da Ação Comunicativa de Habermas - dos seguintes conceitos de ação: a ação teleológica, regulamentada através de normas, dramaturgica (que deve ser bastante difundida no nosso país) e a comunicativa.

indicações para a reformulação da compreensão do meio ambiente estarão ainda bastante generalistas e necessitarão, futuramente, um esforço de operacionalização.

Podemos, primeiro, formular dois princípios que devem orientar a elaboração da nova perspectiva para o conceito:

- por um lado e antes de tudo, o abandono de qualquer forma de fisicalismo, biologismo ou outras formas de positivismo ingênuo e ilusório; ou seja, devemos aceitar a questão do meio ambiente como essencialmente social que guarda relações com fatores proto ou metassociais tanto quanto qualquer outro assunto relacionado à vida social dos homens; consequentemente, o termo meio ambiente há de ser trabalhado dentro dos critérios estabelecidos das ciências sociais como veremos mais adiante, especialmente dentro de geografia e sociologia;

- por outro lado, em vista da hipótese de estarmos vivendo uma “reconcretização da natureza”, propomos que a desconstrução do conceito biológico e ecológico dentro das ciências sociais se processará a partir de uma perspectiva teórico/metodológica que pretende resgatar exatamente a “concretude” dos fatos sociais; ou, mais especificamente, o termo meio ambiente, em sua aceitação da biologia e ecologia, será relacionado ao conceito e à realidade social de configurações territoriais.

Em nosso entender, estes dois princípios poderiam ser satisfeitos se nós procurássemos compreender o meio ambiente como totalidade concreta a partir de uma visão dialética.

Percebemos que um dos maiores problemas na abordagem do meio ambiente reside na incapacidade das demais perspectivas de compreender corretamente a relação entre o todo e suas partes. Vimos especialmente que a ecologia (ecossistemas) segue uma concepção “organicista e organicista-dinâmica que formaliza o todo e afirma a predominância e a prioridade do todo sobre as partes (Schelling, Spann)”⁴⁹ e a geografia tende a observar o todo como somatório de elementos mais simples, aproximando-se assim a uma concepção atomístico-racionalista.

São estas “falsas totalidades”, como Kosik as chama, que estão na base de todas aquelas mistificações, reificações, reducionismos, o etc. que mencionamos no início do nosso trabalho. Portanto adotamos para nossa reformulação uma concepção “dialética (Heráclito, Hegel, Marx), que concebe o real como um todo estruturado que se desenvolve (entfaltendes) e se cria (bildendes)”⁵⁰. Esta “janela” para a vista da totalidade concreta nada tem em comum, segundo Kosik,

[...] totalidade holística, organicista ou neo-romântica, que hipostasia o todo antes das partes e efetua a mitologização do todo. A dialética não pode entender a totalidade como um todo já feito e formalizado, que determina as partes, porquanto à própria determinação de totalidade pertencem a **gênese** e o **desenvolvimento** (Entfaltung) da totalidade, o que, de um ponto de vista metodológico, comporta a indagação de como nasce a totalidade e **quais são as fontes internas do seu desenvolvimento** (Entfaltung) e movimento. A totalidade não é um todo já pronto que recheia com um conteúdo com as qualidades das partes ou com as suas relações; a própria totalidade é que se concretiza e esta **concretização não é apenas criação (Bildung) do conteúdo mas também criação do todo**⁵¹.

⁴⁹ Kosik, K. *Dialética do concreto*. R.J.: Paz e Terra, 2a. ed.1976, p.43.

⁵⁰ Idem.

⁵¹ Idem, p.49.

É dentro desta perspectiva dialética que precisa ser compreendida a análise categorial de Coraggio que ele desenvolve para determinar a “categoria espaço e suavigência em relação aos processo sociais”⁵². Sem poder explicitar, neste momento, a elaboração do raciocínio deste autor, cabe realçar que nega ao espaço uma existência em si ou como “propriedade” de corpos. Introduz o conceito de espacialidade que precisa ser observada em duas ordens: uma natural (física e biológica) e outra social que tem um caráter indireto, desembocando, finalmente, na distinção fundamental entre Configuração e Organização Territorial⁵³.

Através da articulação dialética (em vista da totalidade concreta) entre configuração fenomenológica e organização social o meio ambiente pode ser compreendido como forma particular (determinado sócio-historicamente) de uma configuração - na qual estariam contemplados os elementos bióticos e abióticos - e a forma particular de uma - correspondente - organização territorial. Dentro da visão dialética entre as duas partes constituintes (da totalidade concreta) não há como definir o ambiente abstratamente fora de contextos sócio-históricos⁵⁴; sua concretização precisa passar, portanto, por uma apropriação da especificidade dos fatores que têm maior estabilidade, que são em boa parte de ordem natural; e da expressão sócio-histórica e territorial dos fatores historicamente mais instáveis, que não se restringem apenas à ordem social⁵⁵.

⁵² Coraggio, J.L. *Territorios en transicion. Critica a la Planificacion Regional en America Latina*. Quito, Ciudad, 2a. ed, 1988, p. 17.

⁵³ Vide para estes conceitos e uma discussão a respeito de espacialidades e temporalidade: Randolph, R. Configuração e organização territorial: Análise de espacialidade e temporalidade. *Cadernos IPPUR*, 1991, no prelo.

⁵⁴ É interessante observar como por exemplo P.George, *O meio ambiente*. S.P.: Difel, 1973) distingue entre “o meio ambiente das sociedade rurais tradicionais” e “o meio ambiente das sociedade industriais”.

⁵⁵ Estamos trabalhando no aprofundamento e detalhamento destas idéias em Bessa, 1991.

EFEITOS ESPACIAIS DA AUTOMAÇÃO BANCÁRIA - CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Moema Castro Debiagi
Otilia Beatriz Kroeff Carrion*

Embora inexista uma relação direta entre, de um lado, mudança tecnológica e organização do trabalho e, de outro, estruturação do espaço, observa-se que, com o advento de um novo paradigma tecnológico, de base microeletrônica, vêm ocorrendo modificações importantes na organização do território, em seus diversos níveis - mundial, regional e local.

Além disso, novas tecnologia têm apresentado ampla possibilidade de aplicação, atingindo praticamente todas as esferas da atividade humana, tanto de natureza produtiva (uso industrial, bancário, etc.) quanto não diretamente vinculadas à produção (uso pessoal e doméstico, ensino e pesquisa, administração pública, planejamento urbano - controle de tráfego, por exemplo). Não obstante, sua difusão tem-se dado em condições limitadas, circunscritas a determinadas esferas, nos países da periferia do sistema capitalista.

Analisar essas circunstâncias e verificar algumas consequências das inovações mais recentes constitui o objetivo de um projeto de pesquisa que estamos desenvolvendo, tendo como referência inicial o processo de automação bancária ora em curso. Pretendemos avaliar, num primeiro momento, os efeitos deste processo nos requisitos de localização e na demanda por espaço concernentes à atividade bancária. Posteriormente, o estudo poderá ampliar-se, passando a abranger outros segmentos da atividade de serviços, bem como examinar algumas especificidades próprias ao setor industrial.

Delineada essa perspectiva, na primeira parte do texto são retomadas algumas questões relativas à discussão sobre tecnologia e espaço que haviam sido abordadas em artigo anterior (Carrion & Debiagi, 1990). Na segunda parte, procuramos situar análise no contexto local e aprofundar aspectos relacionados ao objeto imediato de pesquisa proposto.

1. Mudanças tecnológicas e reestruturação do espaço

Não se pode ignorar o papel que desempenham as novas tecnologias de informática e comunicação em nosso dia-a-dia. Superam-se, com grande rapidez, limitações impostas pelo tempo e pelo espaço, rompendo conceitos e hábitos que relacionam os homens entre si e com seu meio ambiente. A presença física, o contato direto tende a ser substituído por sistemas de som e imagem, transformando tendências de deslocamentos e de organização da vida cotidiana. Ainda que esta realidade não seja acessível a todos, sobretudo em países do Terceiro Mundo, não deixa de ser uma perspectiva que baliza e afeta, de algum modo, a vida de cada um e do conjunto da sociedade. Se essas mudanças levam os indivíduos a alterarem seus hábitos, sem dúvida têm um efeito muito mais intenso sobre os agentes econômicos, que tendem, com maior rapidez ainda, a incorporar os avanços tecnológicos, modificando ritmos e rotinas de trabalho.

* Respectivamente, arquiteta e economista; professoras da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS-PROPUR.

É preciso ter em conta, além disso, que essas mesmas tecnologias que estão transformando o cotidiano dos indivíduos e a lógica de organização das empresas deverão, obrigatoriamente, refletir-se nas formas de organização do espaço. O estudo da interação entre tecnologia e espaço supõe, de um lado, considerarem-se as relações sociais de produção que embasam a dinâmica de organização espacial; de outro, a influência de aspectos sociais, culturais e ideológicos que, por vários modos, também afetam a organização espacial.

A separação do produtor de seus meios de produção, que se traduz pela alienação do trabalho, reflete-se cultural e ideologicamente e pode acentuar-se com o avanço tecnológico. Isso provoca um distanciamento progressivo do trabalhador em relação ao seu produto, já que a divisão do trabalho na fábrica limita-o a operações isoladas, e as novas tecnologias aceleram a perda de controle do processo de produção.

Conquanto inexistia uma relação direta entre inovações tecnológicas e espaço, uma vez que este apresenta evidente resistência a mudanças muito rápidas e acentuadas, em face das características próprias ao meio físico e do alto custo das imobilizações, deverão produzir-se, com o tempo, efeitos especiais importantes decorrentes da adoção de novas tecnologias. Como tais efeitos costumam ser mediados e, mesmo, antecipados por alterações na própria organização da sociedade, cabe, antes do mais, examinarmos o contexto econômico-social em que inovações vêm sendo introduzidas, bem como o papel reservado aos países periféricos nessa dinâmica.

No pós-guerra, assistiu-se a uma fase de expansão da economia capitalista, a nível mundial, sustentada na produção e na ampla difusão de artigos estandarizados, que se destinavam ao consumo de massa: era a época do "welfare state". Rattner (1988) destaca a importância assumida, nesse período, pelas corporações e conglomerados transnacionais que passaram a liberar essa etapa de crescimento através do controle e da criação de novos mercados e, sobretudo, de novas tecnologias, elemento decisivo na expansão também na crise.

Ao final da década de 60, iniciou-se uma fase recessiva, causada pelo esgotamento do modelo fordista de industrialização¹, sustentado na produção de artigos padronizados (de consumo de massa) e que se baseia na utilização de tecnologias rígidas, concentradoras de capital (busca de ganhos de escala), altamente poluentes e que ocasionam grande desperdício de energia. Novas tecnologias de base microeletrônica permitem adequar a oferta às condições e exigências do mercado em tempos de crise, através da adoção de sistemas flexíveis de produção (ou automação flexível, em substituição à automação rígida da fase anterior).

Tais processos se caracterizam pela utilização de máquinas e equipamentos que podem ser adaptados (reprogramados) com relativa facilidade e rapidez (via "software" basicamente). Além das vantagens inerentes (especialização flexível, maior precisão e qualidade, reprodução das economias de escala, etc.), diminui o ritmo de obsolescência dos equipamentos, uma vez que estes podem ser adaptados a diferentes condições, produtos e modelos, ou seja, tornam-se multifuncionais, sendo capazes de atender a uma demanda crescentemente segmentada. Do

¹ Uma caracterização desse modelo pode ser encontrada em Lipietz (1988).

ponto de vista da organização e da gestão do trabalho, o novo paradigma exige padrões diversos dos tradicionais (baseados no taylorismo e no fordismo), conforme destacam Taule (1989) e Rattner (1988a).

Segundo Lipietz (1988), a crise configurada a partir do final dos anos 60 provocou a expansão da base geográfica do fordismo para a periferia do sistema capitalista. Constitui expressão disso o crescimento dos países de industrialização recente - os "newly industrialized countries" ou, simplesmente, NICs - a partir da década de 70, com o deslocamento de muitas indústrias "mão-de-obra padronizadas" para essas áreas e com a emergência de uma "nova divisão internacional do trabalho" baseada na partição, de tipo fordiano, entre concepção de um lado, e fabricação (qualificada e não qualificada) de outro.

Essa expansão do fordismo para a periferia teria duas motivações básicas. Primeiro, a busca de regiões e/ou países com salários mais baixos, tendo em vista compensar perdas de produtividade decorrentes do declínio da organização industrial fordista. A existência de um operariado pouco organizado nessas áreas, comparativamente aos países centrais, somada à atuação bem mais limitada dos sindicatos e, por vezes, à ocorrência de regimes políticos fortes, senão ditatoriais, completasse esse quadro. Segundo, a necessidade de conquistar e de consolidar novos mercados (por vezes sujeitos a forte protecionismo) explicaria, em parte, esse processo de deslocamento de indústrias, ou de etapas de processos industriais, para países da periferia.

A industrialização da periferia nos anos 70 fez-se no contexto de expansão das empresas transnacionais, que buscavam alternativas à crise que se aprofundava, transferindo para países do Terceiro Mundo o modelo fordista de organização industrial, com base, muitas vezes, em tecnologias já obsoletas no centro do capitalismo. Essa expansão deu-se, além disso, às custas de um enorme endividamento externo por parte dos países receptores, que aderiram a esse novo movimento do capital industrial em escala mundial. Coexistem, dessa forma, tecnologias avançadas e convencionais.

O "fordismo periférico"² incorpora, nos países onde se instala (tais como Brasil, México e Coréia) alguns dos traços do fordismo central: organização científica do trabalho, segmentação de funções (separação entre as fase de concepção e as de fabricação) e economias de escala (produção mecanizada de artigos padronizados). Não obstante, desenvolve-se em condições própria a países de Terceiro Mundo, ou seja, sem a correspondente incorporação da massa de trabalhadores assalariados ao mercado de bens de consumo, como ocorreu no fordismo clássico. É, nesse sentido, um fordismo limitado, que produz para um mercado de altas rendas (classe média alta e classe alta) e para o exterior.

A ampla difusão de novas tecnologias nos países desenvolvidos reduziu grandemente a importância dos NICs em termos de vantagens comparativas, especialmente no que se refere a níveis salariais, dado o progressivamente menor peso do componente salarial nos custos de produção. Regra geral, somente determinadas etapas de processos industriais automatizados

² Expressão utilizada por Lipietz, 1988.

(montagem sobretudo) se transferiram para essas regiões periféricas, e de forma limitada, ou seja, sem que isso representasse ou implicasse controle, sequer domínio, da tecnologia de ponta, considerando que constituem fases do processo produtivo intensivas em mão-de-obra, ainda que complementares de etapas totalmente automatizadas.

A adoção de processos crescentemente automatizados, em praticamente todas as fases da produção (incluindo montagem), fez diminuir, na década de 80, o interesse dos investidores estrangeiros por áreas periféricas do sistema capitalista, dada a expressiva redução do componente salarial na estrutura global de custos das empresas. Nesse sentido, fala-se, hoje, em "repatriação" de investimentos, de modo a reverter-se o movimento anterior, que ocasionou certa descentralização geográfica da produção em escala mundial.

As novas tecnologias de base microeletrônica permitem, de um lado, a adoção de sistemas flexíveis de produção, mais eficientes e mais facilmente adaptáveis à atuais condições de mercado. De outro, ampliam as possibilidades de contato e articulação dos diversos departamentos de uma mesma empresa, através do uso de computadores (sistema de produção integrada).

Por esse modo, estabelecem-se condições favoráveis, do ponto de vista técnico, à descentralização de unidades e/ou de etapas de processos produtivos, que se mantêm interligados por modernos sistemas de transporte e comunicação. A menor dependência da proximidade física viabiliza uma gama maior de possibilidades de localização, na medida em que altera os requisitos locacionais das empresas nas diferentes escalas geográficas em que costumam atuar. O deslocamento³ de inúmeras atividades e plantas industriais para países do Terceiro Mundo, ao longo dos anos 70, é uma expressão das alternativas que se criaram.

Uma outra característica que acompanha as mudanças tecnológicas no âmbito da produção é a redução do tamanho médio das unidades produtivas, ocasionada pela maior flexibilidade dos equipamentos. Surgem, também, maiores possibilidades para a desintegração vertical (especialização interfirmas), e, em face disso, tende a ocorrer com maior frequência a prática da subcontratação, que é facilitada pelo uso de modernos meios de transporte e comunicação, visto que permitem a integração de firmas isoladas, mesmo à distância.

Há que se notar, além do mais, que o deslocamento de indústrias para regiões da América Latina e da Ásia, nos anos 70, foi possível graças à existência prévia, nos países receptores de uma infraestrutura urbana compatível, de uma massa de trabalhadores disponível e adaptável ao emprego industrial em moldes fordistas (e até tayloristas), e também de maciços investimentos feitos pelos governos nacionais na ampliação e na modernização dos serviços urbanos necessários à acumulação, às custas na maioria das vezes do endividamento externo.

Esse movimento acabou por reforçar nesses países tendências anteriormente existentes quanto, por exemplo à excessiva concentração urbana das grandes cidades e metrópoles, ao aumento das desigualdades sociais e regionais, à deterioração dos equipamentos coletivos, etc., a despeito

³ No sentido de uma redistribuição de funções em face da nova divisão internacional do trabalho e não apenas da mera transferência (relocalização) de equipamentos e plantas industriais.

de vir-se observando, em anos recentes, certa descentralização industrial ("desindustrialização") em algumas metrópoles latino-americanas, tal como já vem se verificando no Brasil⁴.

A propósito, Lipietz (1989) comenta que um dos traços peculiares à industrialização dos NICs, em décadas recentes, foi o crescimento urbano intenso e mesmo explosivo nas áreas do planeta. Além dos aspectos tradicionalmente apontados (crescimento demográfico, êxodo rural, etc.) como responsáveis pela urbanização acelerada do Terceiro Mundo, este autor acrescenta outro: o fordismo periférico só tem possibilidade de implantar-se e desenvolver-se nas metrópoles desses países periféricos, em face da escala de operação das empresas e das características da infra-estrutura exigida, em geral só encontrada em cidades de grande porte.

Ademais, deve-se considerar que, nesses países de industrialização recente, as elites nativas constituem mercado nada desprezível para os modernos produtos industriais e para o terciário desenvolvido-serviços bancários especializados, serviços de informática, etc.-que se expandem com base na microeletrônica. A modernização de parte do setor terciário, em face das novas tecnologias, ocasiona mudanças na organização do espaço, sobretudo local, e reforça por sua vez tendência à polarização (de setores e de atividades especializadas), cuja expressão espacial é o aumento da segregação de atividades e também de segmentos sociais diversos.

2. Reorganização do espaço local - um estudo sobre a automação bancária

Novas tecnologias alteram, sem dúvida, a organização do trabalho, as relações interindustriais os fluxos de pessoas e mercadorias, etc. Isso não implica, no entanto, a transformação das relações sociais básicas. Ainda assim, podem ocorrer modificações no espaço, significa dizer que o espaço é suscetível a transformações mesmo em se tratando de mudanças históricas no interior de um mesmo modo de produção. Como exemplo pode-se dizer que, com o advento da aviação, os aeroportos vieram também disputar com os portos e estações ferroviárias seu papel de "portas" da cidade. Em situações como essa, há modificações nos sistemas de controle; permanecem no entanto as relações sociais básicas que dão suporte a essa realidade transformada.

As novas tecnologias, com base na microeletrônica e em novos tipos de máquinas, afastam mais ainda o trabalho do produto de seu trabalho, cuja execução passa a ser medida por máquinas inteligentes. Mais do que nunca, o sistema de circulação de informações, dinheiro e mercadorias avança com os recursos tecnológicos, no sentido de sua progressiva desmaterialização: imagens substituem o real, e, inclusive, a moeda é substituída por registros contábeis computadorizados. O espaço como lugar é substituído pelo espaço de fluxos (Castells, 1986, e Virilio, 1987): há que repensar-se o significado do espaço nessa realidade.

No sentido de identificar as prováveis transformações em nível local, ou urbano, decidimos iniciar examinando as mudanças que vêm acontecendo no setor bancário.

⁴ Ver, a respeito, artigo de: Alonso, José Antonio Fialho & Bandeira, Pedro Silveira (1988). A desindustrialização de Porto Alegre: causas e perspectivas. *Ensaio FEE*. Porto Alegre, 9(1):3-28.

Também neste setor, tecnologias como a telemática e a burótica, além da informática (Benakouche, 1987), têm possibilitado alterar o processo de trabalho com vistas a uma maior produtividade. Além disso, há uma tendência para a redução do espaço necessário a arquivos, bem como para a extinção de um grande número de empregos. Por outro lado, mudanças significativas também ocorrem em relação ao usuário do serviço que pode operar o sistema através de telefone, caixas automáticas, etc., que o torna mais independente para escolher a melhor forma de acesso às informações/operações de que necessita. Disso decorre também a redução de deslocamentos, em face da descentralização dos serviços e ainda a substituição dos deslocamentos por fluxos, já que o acesso físico direto não é indispensável sendo substituído por comunicações, através das mais variadas tecnologias.

Como ocorreu em outros tempos, as transformações que se evidenciam afetam diferentemente os vários segmentos sociais. Presenciamos, simultaneamente, tempos históricos diferenciados; as novas e velhas tecnologias convivem lado a lado, no dia-a-dia de nossas cidades: o carro último modelo e a carroça, as grandes obras viárias e os caminhos sem pavimentação constituem-se apenas alguns exemplos.

No caso em questão distinguem-se agora duas formas de desigualdade. De um lado, o acesso às novas tecnologias que é comprometido pela renda, ou seja, um sem-número de equipamentos e produtos que são colocados à disposição dos consumidores, mas cujo consumo é limitado pela restrição de salário. De outro, serviços que não são acessados por dificuldades de conhecimento dos usuários, que não sabem manejá-los, isto é, uma segregação pelo conhecimento.

Ainda que esse possa ser um quadro provisório é sem dúvida muito real nos países do Terceiro Mundo, e a absorção das novas tecnologias não será um processo imediato e amplo. Ao contrário tenderá a se fazer de forma seletiva e localizada, criando provavelmente áreas avançadas em meio a bolsões de pobreza. Quadro este que não difere do atual, a não ser pela tecnologia.

Uma reflexão sobre a possibilidade de análise das transformações do espaço urbano em face da incorporação de novas tecnologias indica dois caminhos a percorrer. De um lado a avaliação das mudanças que ocorrem no âmbito da própria empresa, em termos de padrões de localização e demanda espacial. De outro, a análise dos reflexos e das novas tendências em relação ao usuário: mudanças de hábitos, alterações nas formas de acesso aos serviços, na intensidade dos deslocamentos, etc.

Tendo em vista essa perspectiva, a escolha do setor bancário parece-nos a que mais se adequa a essa primeira aproximação do tema já que permite abordar simultaneamente ambos os segmentos afetados pela incorporação tecnológica, empresa e usuário do sistema.

Nessa linha, a escolha da instituição bancária a ser pesquisada leva-nos, pelo menos num primeiro momento, a incluir um banco estatal e outro privado, permitindo, dessa forma, uma comparação entre dois sistemas que apresentam diferenças básicas em suas estruturas e serviços.

Enfim, a possibilidade de pesquisa que se apresenta tem como objeto empírico a análise das transformações em curso, pela incorporação de novas tecnologias. Supõe a identificação das mesmas e seus efeitos sobre o espaço. Além disso, e na medida em que o espaço transformado não há de referir-se apenas às empresas, coloca-se a indagação sobre como uma diferente organização (e gestão) do trabalho afetará a relação da sociedade não apenas com o seu espaço de produção, mas também com o seu espaço de vida.

Referências Bibliográficas

- AYDALOT, Philippe (1979). Contribution á l'analyse de la divisón spatiale du travail. In: SEMINÁRIO DE ECONOMIA REGIONAL URBANA, 1, São Paulo. São Paulo, FIPE/ IPEA/BID.
- BENAKOUCHE, Rabah & BARBOSA, Cicero (1987). *Informática social*. Pretrópolis, Vozes.
- CARRION, Otilia B.K. & DEBIAGI, Moema C. (1990). Novas Tecnologias e organização do espaço. In: OLIVEIRA, Naia e BARCELLOS, Tanya, (org.) *O Rio Grande do Sul urbano*. Porto Alegre, FEE.
- CASTELLS, Manuel (1986). Mudanças tecnológicas, reestruturação econômica e a nova divisão espacial do trabalho. *Espaço & Debates*, São Paulo, NERU, 6(17):5-23.
- FINQUELIEVICH, Susana & LAURELLI, Elsa (1990). Innovación tecnológica y reestructuración desigual del território: países desarrollados - América Latina. *Revista Interamericana de Planificación*, Guatemala, 23 (89): 191-22, ene/mar.
- LIPIETZ, Alain (1988). *Miragens e milagres: problemas da industrialização no Terceiro Mundo*. São Paulo, Nobel.
- _____. (1989). Fordismo, fordismo periférico e metropolização. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, 10(2): 303-35.
- LIPIETZ, Alain & LEBORGNE, Danièle (1988). O pós-fordismo e seu espaço, *Espaço & Debates*, São Paulo, NERU, 8(25):5-7.
- PIORE, Michel (1987). Inovações tecnológicas e o impacto sobre a cidade. *Espaço & Debate*, São Paulo, NERU, 7(21):5-7.
- PIORE, Michel & SABEL, Charles (1984). *The second industrial divide: possibilities for prosperity*. New York, Basic Books.
- RATTNER, Henrique (1988). *Impactos sociais da automação: o caso do Japão*. São Paulo, Nobel.
- _____. (1988a). O novo paradigma industrial e tecnológico. In: *Fórum Nacional "Idéias para modernização do Brasil"*. São Paulo, dez.
- SCOTT, Allen & STORPER, Michael (1988). Indústria de alta tecnologia e desenvolvimento regional: uma crítica e reconstrução teórica. *Espaço e Debates*, São Paulo, NERU, 8(25): 30-44.
- TAUILE, José R. (1989). Novos padrões tecnológicos, competitividade industrial e bem estar social: perspectivas brasileiras. *Revista de Economia Política*, São Paulo, Brasiliense, 9(3):43-67, jul/set.
- VIRILIO, Paul (1987). *L'espace critique*. Paris, Christian Bourgois.

CIDADE E TECNOLOGIA NA PÓS-MODERNIDADE

Ester Limonad*

Milhares de homens aglomerados em ininterrupta labuta, dispondo apenas da força bruta de seus corpos e rudimentares ferramentas, carregando enormes volumes qual burros de carga, onde quem tomba por fadiga ou doença é carregado por infinitas mãos. Semelhantes a formigas numa cavidade descomunal a extrair matéria do solo em precárias condições, desenvolvendo laços de trabalho e solidariedade. Cem mil, duzentos mil, parecem infinitos. Tais imagens abrem o filme “Powaqqatsi”¹, que sem palavras fala-nos com rara riqueza do mundo contemporâneo.

Relembrem, anacronicamente, uma superprodução da Metro, cenas de construção de uma pirâmide em “Os dez mandamentos” de Cecil de Mille. Onde apesar da quantidade de indivíduos que ali vivem, trabalham e se reproduzem não há cidade ou o que se assemelhe. Uma aglomeração sem urbano. Tal cena sugere-nos a edificação de uma obra monumental, mas no decorrer da ação percebemos tratar-se não de uma construção em algum lugar exótico e distante em um passado remoto, mas de um trabalho extrativo, acontecendo agora, em Serra Pelada em meio à Amazônia.

Na era das viagens espaciais subsistem atividades em que a força bruta ainda é motriz, apesar do advento da máquina. Como interpretar as imagens de homens a empurrar imensos containers industriais para embarcá-los em modernos navios, a transportar em seus lombos pesadas cargas entre sofisticados maquinários senão como um dos traços da pós-modernidade (“subdesenvolvida”?) de uma era na qual o futuro ainda se afirma e o passado ainda não deixou de existir mesmo nos grandes centros, onde a miséria e degradação manifestam-se ao redor dos interstícios de desenvolvimento tecnológico e riqueza.

Esta abertura fez-me pensar nas discussões a respeito do que é a cidade. Mais do que nunca os fatores quantitativo e dimensional perderam peso. O que dizer de uma aglomeração de milhares de indivíduos, superior em número a outras aglomerações vistas como cidades, a desenvolver relações sociais cotidianas de trabalho para prover sua reprodução e subsistência, a contar apenas com o suor da própria pele e rudes instrumentos de trabalho em que sequer se vislumbra algo que lembre uma cidade, habitando em tendas. Urbano efêmero? Será mesmo isso urbano?

Os atuais enfoques das questões urbanas pelas ciências humanas propiciam um certo isolamento da reflexão. Necessário, mas esterilizador por deixar de refletir sobre possíveis vínculos e inter-relações orgânicas existentes em outros níveis da realidade². A presente fragmentação do pensamento contemporâneo opõe-se ao senso “clássico” de totalidade, fundado na crença de a vida moderna implicar um todo coerente, uma unidade de vida e experiências envolvendo diversas instâncias na modernidade³.

* Doutranda em Estruturas Ambientais Urbanas pela FAU-USP (MSc IPPUR-UFRJ).

¹ Documentário produzido por G. Lucas e F.F. Coppola, rodado na África, Brasil, Alemanha, Bolívia e Índia entre outros. Powaqqatsi: palavra do dialeto hopi: “modo ou forma de vida que se nutre de outras forma ou modos de vida”.

² Ribeiro, Ana C.T. *Comunicação e Metrópole*, Miami, XV Congress of the Latin American Studies Association, 1989.

³ Berman, Marshall. *Tudo que é Sólido Desmancha no Ar*. São Paulo, Companhia das Letras, 1986, p.87.

Este artigo é fruto da reflexão sobre “Powaqqatsi”, somado a um conjunto recente de filmes de ficção científica, que tomam a cidade em função do desenvolvimento tecnológico. Reputamos válido tal exercício por trazerem uma leitura ideal e sofisticada da realidade, apesar de não o fazerem cientificamente. Não pretendemos analisar-lhes a mensagem, mas emprestar suas imagens para ilustrar este ensaio.

“Powaqqatsi” propicia-nos estranhar o familiar, suas imagens opostas de sociedades diversas, dão-nos elementos para refletir sobre a condição de existência e quadro de vida. Nele inter-relacionam-se homem natureza, diferentes padrões de vida, desenvolvimento das forças produtivas, modo de viver e reproduzir a vida material cotidiana e modo de produção (econômico, social e cultural). Ao contemplar-nos com uma brutal carga de informação obriga-nos a refletir sobre a diversidade do concreto real e a coexistência espaço-temporal de formas pertencentes a um passado não tão remoto com outras de um futuro que apenas desponta.

As imagens são belas, mormente as da pobreza. Não se trata, porém, de chorar o bucolismo da vida campestre, mas de refletir sobre as consequências geradas no cotidiano pelas transformações geradas pelo desenvolvimento tecnológico, industrial e urbano, em menos de um século. Nem dizer que há uma realidade una, mas de perceber que os processos apontados ocorrem aqui ou ali, agora de maneira específica.

O filme passa uma idéia de desencanto com o progresso, ao proceder a uma leitura quase weberiana dos modos de vida no Terceiro Mundo e nas sociedades pós-industriais. A riqueza de cores e tranquilidade da sociedade mais atrasadas opõe-nos o cinza e movimento das sociedades mais desenvolvidas.

Já certos filmes de science fiction, ao apresentar-nos uma visão radical dos contrastes e nuances da sociedade atual, ao criar hipotéticos e quase “irreais” mise en scène de cidades de sociedades futuras, permitem-nos encontrar mais pontos de contato entre a ficção e a realidade do que gostaríamos de admitir. Constituem-se um viés privilegiado para retratar a pós-modernidade⁴.

1. O novo nasce obsoleto

A revolução cibernético-informático-telemática contribuiu para uma substancial alteração nas relações sociais de produção e na vida dos habitantes das grandes cidades. Talvez de maiores proporções que as suscitadas pelo motor a combustão há cem anos.

Urge refletir sobre o significado das inovações tecnológicas, suas consequências e desdobramentos no cotidiano de milhões. Se vivemos num mundo eminentemente urbano há que se pensar nas especificidades e diferenciações próprias de cada situação em função de determinantes sociais, culturais e políticos além do econômico.

As transformações resultantes das inovações tecnológicas que atingiram a sociedade a nível mundial apenas se fazem sentir apesar da velocidade acelerada de introdução de novas

⁴ Oliveira, R.C. et al. *Pós-Modernidade*. Campinas, Unicamp, 1988, p.75.

tecnologia e obsolescência de outras. Se a TV em cores demorou anos a ser introduzida no Brasil, hoje os lançamentos dos produtos mais recentes da tecnologia são assimilados quase instantaneamente.

A obsolescência, porém, é mais veloz. Mal se introduz um novo equipamento no mercado já lá está outro mais moderno. É fato que a sofisticação de certos produtos não possui significado maior para o consumidor comum, representando apenas mais uma estratégia de vendas. Mais relevante é a obsolescência do consumo e das necessidades, reconfiguradas e reconformadas diariamente onde houver um aparelho de televisão ou rádio. Entre as distorções do consumo as PNADs apontam que 100% da população de baixa renda nos grandes centros possui televisão, porém sequer 80% dispõe de fogão, geladeira ou filtro d'água.

A transformação das relações sociais de produção no Vale do Silício, na Califórnia, apontam uma nova tendência de organização do trabalho e da produção com desdobramentos envolvendo a organização do território e o papel da cidade enquanto locus da produção e consumo⁵. Tendências similares de descentralização de unidades de produção já se fazem sentir no interior de São Paulo no setor de laticínios e avicultura e em várias áreas do país na citrucultura vinculada às oscilações do preço da laranja no mercado mundial em razão das variações climáticas da Flórida.

Graças às novas tecnologias de comunicação há hoje uma homogeneização cultural e internacionalização do consumo. Mas os apelos ao consumo e ele mesmo estão direcionados a certos segmentos sociais. Se as burguesias nacionais seguem padrões similares de consumo a nível internacional, devido ao desenvolvimento tecnológico a miséria também possui padrões internacionais. Enormes contingentes de trabalhadores, subempregados, sub-remunerados, sub-sub... sequer têm acesso à tecnologia, apesar de viverem num meio tecnológico altamente desenvolvido. Se há uma homogeneidade cultural e de padrões de consumo e de vida há também um tecido social heterogêneo no qual impera a diversidade.

2. O "locus" da loucura

Rapidamente, a cidade como a conhecemos está se tornando obsoleta. A velocidade dos acontecimentos e transformações ocorridas, em todos âmbitos da vida social, cultural, política e econômica nas últimas décadas deste século⁶, supera a capacidade de assimilação por parte da produção científica e defronta-nos com um problema restritivo, a ser superado no estudo dos fatos sociais.

Com a revolução informática, a cidade deixa de ser locus privilegiado da produção e torna-se palco do consumo. A cidade pós-industrial, pretensamente pós-moderna, apresenta-se como um produto do desenvolvimento tecnológico vis-a-vis a deterioração do meio ambiente e desperdício. Avolumam-se os serviços; as relações sociais e a vida material deterioram-se acompanhando a degradação da natureza e do homem. A macrocefalia e gigantismo das instituições contribuem

⁵ Vide Castell, Manuel. *Urbanismo, crise e qualidade de vida*, Rio de Janeiro, *Revista Projeto*, 1987

⁶ Vide Touraine, Alain. *O Pós-Socialismo*. São Paulo, Brasiliense, 1988, e Ribeiro, 1989.

para distanciar a sociedade civil dos mecanismos de decisão, as necessidades interpostas pela vida moderna contribuem para alijar os indivíduos da participação política. O niilismo burguês exacerbado torna a medida de um homem o seu êxito em meio à crescente desumanização das relações sociais de produção⁷.

No limiar do século XXI, 75% da população brasileira vive em cidades. Tornamo-nos uma nação urbana, com algumas ressalvas. Ao constatar-mos tal fato, nós cidadãos, usufrutuários das benesses do desenvolvimento tecnológico em maior grau, associamo-lo de imediato a imagens e idéias de um modo de vida para nós familiar e corriqueiro. Algo ligado a nosso conhecimento e experiência. A signos, símbolos, códigos de comunicação e comportamentos familiares, a que respondemos quase automaticamente. Exóticos, porém para os que não compartilharam e não vivenciaram processos intrínsecos a nosso cotidiano. Ao modo de vida de uma grande cidade.

Dizer que o Brasil transformou-se num território onde as pessoas vivem eminentemente em cidades é em última instância forçar uma imagem de totalidade homogênea e pasteurizada. Não que tal homogeneização não exista. Trata-se de perceber haver nesta homogeneização uma grande heterogeneidade em termos de qualidade.

Trata-se de alertar para as especificidades e qualificar estas cidades. Se a metrópole está em todas as partes isto não equipara uma cidade no interior do Rio de Janeiro a outra do Amapá, onde apesar da chegada do “progresso” vive-se em condições pré-capitalistas, onde o cotidiano de seus habitantes difere qualitativamente do dia-a-dia dos habitantes de uma grande cidade, e a inter-relação campo-cidade é distinta em intensidade, velocidade e qualidade, necessidades materiais e meios para suprir a reprodução social e sobrevivência cotidiana. As diferenças qualitativas no cotidiano expressam-se mais do que no modo de vida, no quadro de vida e condição de existência destas populações.

O significado de atos corriqueiros como o mero apertar de um interruptor de luz ou a descarga de uma privada traz em si uma carga de revolução tecnológica e desenvolvimento das forças produtivas que por vezes nos escapa por estarem tão entranhados em nossa vida diária. Um ato corriqueiro, realizado inúmeras vezes no decorrer de um dia, poupador de energia bruta, tempo e trabalho para quem dispõe destas maravilhas da moderna tecnologia. Corriqueiros, mas não usuais.

Um paradoxo para nossa análise é vivermos numa sociedade pós-moderna que não atingiu por completo a modernidade. Anos atrás falava-se em coexistência de formas arcaicas e modernas, em desenvolvimento desigual e combinado. Hoje presenciamos e vivenciamos uma articulação quase orgânica entre estas formas. Senão como explicar o crescente peso do setor informal nas sociedades industriais e pós-industriais, próprio do caráter do capitalismo nos países periféricos.

3. Caminhando pelo des(c)erto

Imagens idílicas e enevoadas de mulheres em trajes esvoaçantes, caminhando nas areias do deserto com pesados fardos de roupa, com volumes de dejetos; aguadeiros descalços com enorme potes, homens e mulheres caminhando para a lida diária no campo, no mar em precárias jangadas,

⁷ Vide a respeito Berman, 1986, op.cit., p.86

carregando lenha, cana, contando apenas com suas mãos, a força de seus corpos e rudes ferramentas de trabalho, fazem-nos pensar na coexistência temporal, necessária, de formas diversas de (re)produzir a vida material no cotidiano.

Ao resgatar as condições e o quadro de vida num processo pré-capitalista, apresentam-nos o gradual domínio do homem sobre as forças da natureza, a dura labuta diária em condições primitivas na qual arrisca a própria vida. Apontam para a dureza e desconforto material em que largas parcelas de população sobrevivem. Anulam a visão utópica da “boa vida” do paraíso perdido no campo.

A articulação tradicional-moderno insinua-se em ligeiros detalhes na cena em que uma mulher caminha descalça por uma estrada de terra, em vestes tribais, o filho às costas, um balde de plástico na cabeça. Detalhes reveladores de uma mudança de significado para velhas ações, antes intrínsecas à subsistência, agora parte de um processo de trabalho.

A sucessão de imagens de um cotidiano duro, adultos e crianças carregando comida, lenha, lixo, potes, essenciais para a subsistência diária. A caminho do trabalho portando ferramentas e utensílios. Poços d'água, fogões de lenha, mós manuais, imagens do passado, acontecendo em vários lugares agora. A lavagem de roupas em tanques comunitários, o banho coletivo em via pública parecem escapar ao dia-a-dia dos grandes centros urbanos, mas podem ser encontrados em suas favelas.

O desenvolvimento tecnológico confere ao tempo uma nova dimensão que passa a interferir não só no processo de trabalho, mas no próprio modo de vida, imprimindo-lhe maior intensidade e velocidade, desdobrando-se em outro espaço de vida: a grande cidade. Neste espaço o ato de caminhar perde o significado primevo, de meio de locomoção passa a exercício; agora espera-se pelo transporte, mesmo que com o tráfego engarrafado se vá mais devagar. O ato de soerguer e carregar grandes volumes industrializados, essencial onde o progresso tecnológico ainda não chegou, nas grandes cidades, para certas parcelas de população, transforma-se em ginástica.

Atos e ações de um cotidiano próprias de um passado distante permanecem nas sociedades capitalistas, onde ganham novo significado há uma mudança qualitativa mas não substantiva nestes atos. Patente na degradação da natureza pelo homem e na degradação do próprio homem nas grandes cidades. O filme expõe-nos a poluição, o desperdício, cenas de mundo cão, onde pessoas caminham e carregam coisas não mais nos campos, mas num mar de gente, carros e prédios, envoltos não mais numa bruma matinal, mas pela poluição. Carregam não elementos inerentes à sua subsistência, mas peças industrializadas. Catam não mariscos nas areias da praia, mas seu sustento no lixo das grandes cidades.

Se primeiro temos o não-moderno e o moderno, ao fim do filme ambos se mesclam. A litania “Alá seja louvado” colada aos destroços de um carro numa via expressa, enquanto imagens íntegras em movimento se esvanecem, sugere-nos que tudo que é sólido desmancha-se no ar. Traz-nos a idéia da constante dissolução renovação e recriação de estruturas da sociedade industrial, tal como a mitológica fênix. Lamento apropriado por apresentar a degradação, desperdício, miséria, perda da identidade individual, alienação do homem em constante correria sem perceber o que acontece a seu redor. A desumanização do indivíduo.

A liberação da capacidade de trabalho para o desenvolvimento traduz-se em mudança e renovação permanentes de todos os modos de vida pessoal e social: quem estiver ao alcance do esforço embutido no trabalho e necessidade cotidianas da economia burguesa é pressionado a competir e inovar. Se a condição de existência da burguesia reside na revolução constante dos meios de produção, as forças mestras da economia não podem ser separadas da totalidade da vida. Assim, transformar as condições da produção significa transformar não só as relações sociais, mas também o modo de vida das diversas classes sociais.

Vivemos um estranho paradoxo em que o movimento representa desenvolvimento, mudança, crise e caos necessário, e a entropia e estabilidade sólida e programada, morte lenta. O niilismo burguês é simultaneamente desintegrador e catalisador da mobilização social e integração. Se a sociedade burguesa está caindo aos pedaços, está viva e em forma, em processo de renovação permanente. Aí o homem moderno deve aspirar à mobilidade e renovação do presente e não se lamentar pelas relações fixas e imobilizadas do passado⁸.

4. Na trilha da fantasia telecomunicativa

A homogeneidade e esterilização cultural apresenta-se hoje de forma palpável nos comerciais de televisão e nos apelos ao consumo. A capacidade de apropriação e assimilação do capitalismo expressa-se mesmo nas mais irrisórias manifestações. Se ainda hoje vemos cenas de muros pichados em algum país da América Central com os dizeres “Yankee go home” não podemos esquecer a paráfrase propagandística: “by Pan Am”...

No filme “Powaqqatsi”, a sequência de flashes comerciais e noticiários oriundos de todas as partes evidenciam a homogeneização em que uma parcelado mundo vive. Imagens ideologizantes que traduzem o todo pela parte. Sensuais bocas com luminosos batons, olhos ensombrados, cabelos ondulantes, dentes cintilantes, líquidos borbulhantes com cubos de gelo em copos translúcidos dissolvem-se uniformes em inúmeras propagandas televisivas das mais diversas partes, a sugerir-nos um padrão similar de consumo, status e modo de vida.

Telejornais de vários países apresentados por jornalistas que mal se diferenciam fisionomicamente, apenas a saudação formal aos telespectadores japoneses a destoar, diariamente com cenas similares de miséria, guerra, prosperidade, líderes das grandes potências em mais um encontro apertando as mãos. Satélites e ônibus espaciais decolando sugerem-nos o despontar de um futuro, sequer imaginado há quarenta anos pela ficção científica.

Isto não é privilégio do mundo capitalista; se em suas redes de televisão o consumo é abertamente estimulado e a opinião pública conformada, nas redes socialistas isto não deixa de ocorrer. Mais revolucionária que a queda de Ceausescu na Romênia, em dezembro de 1989, foi como esta revolução se desencadeou: a luta girou basicamente pelo domínio da rede de televisão. Não se trata mais de tomar a Bastilha, o Palácio de Inverno, a Cidade Proibida, de conquistar a sede de poder e de decisão, mas de dominar os meios de telecomunicação. Há uma transmutação significativa nas formas clássicas de tomada do poder.

⁸ Idem, p.93-98.

Entre uma das mais breves definições da abertura do Leste Europeu está uma anedota, na qual o personagem responde hesitante à indagação se a queda do regime comunista em certo país se devia a um levante armado das massas. “Bem é que...extrapolamos um pouco na festa de inauguração do Mc Donalds”. Assim, mesmo os países “socialistas” acabaram por introjetar os padrões de consumo e sistemas de valor do capitalismo ocidental, escancarando-se, alguns avidamente, para o serialismo da mídia (mesmo ideal de status, mesma moda, mesmo rock)⁹.

Wadja expressa tal ânsia na resposta de Danton às críticas de Robespierre a seus desvarios: “Fiz a revolução, eu e os que nada possuem, não para viver como um padre, mas para poder beber um bom vinho, comer uma boa comida e fazer amor com uma mulher”¹⁰. Apenas os pequeno-burgueses que se crêem a vanguarda do proletariado, incumbidos de uma missão messiânica, podem crer na necessidade de um ascetismo que iguale os homens a nível da satisfação apenas das necessidades básicas. O que se almeja é a busca da felicidade mediante a satisfação de desejos básicos ou não, é se viver bem e não trabalhar como um mouro de sol a sol.

Se almeja é abusca a felicidade mediante a satisfação de desejos básicos ou não, é se viver bem e não tralhar como um mouro de sol a sol.

Pensar a sociedade como a conhecemos, transformá-la em globalidade é idealizar nossa reflexão e esquecer a diversidade. Para apreendê-la, apesar de não pretender enveredar agora esta trilha, seria preciso antes definir a natureza da dominação exercida pelos sistemas sobre o conjunto da sociedade, que produzem mais modelos de comportamento que bens, mais cultura que máquinas¹¹. A dominação hoje faz-se mais eficaz mediante a emissão de mensagens e redução do público a uma massa passiva de espectadores do que pela manutenção de tropas na rua.

Uma comunhão de interesses impensável para qualquer atividade política pode ser transposta do futebol para a “televisão”, enquanto fato sociocultural. Basta pensar na comoção que causaria a invasão de um programa dominical de grande audiência ou na tragédia “social” representada pela pane de um satélite de telecomunicações numa final de Copa do Mundo.

Há uma coisa que...nenhum movimento estudantil, revolta urbana, contestação global ou o que seja, poderá jamais fazer. É invadir um estádio aos domingos...mas se alguém ocupasse um estádio...a Igreja, a Esquerda, a Justiça,...a Liga pelo Divórcio e os Anarco-Sindicalistas, todos levariam ao pelourinho os criminosos”¹².

Hoje temos os grandes eventos esportivos e desfiles, que podemos assistir ao vivo ou pela televisão. A festa, celebração da comunhão entre o homem e a natureza desmancha-se no moderno noutro tipo de celebração¹³. Enquanto primeiro havia uma incorporação dos ritmos da vida e do trabalho na festa, em que todos participavam, expressa nas danças dos aimarás, dos africanos, das mulheres da Ilha da Madeira em roupas típicas, todos confundindo-se num só ritmo como se celebrassem a mesma festa, a dispende suas reservas e a aposta no porvir¹⁴. A dignidade

⁹ Guattari, Felix. *As três ecologias*, Campinas, Papirus, 1990, p. 11.

¹⁰ Wadja, A. “Danton”, França, 1983.

¹¹ Vide Touraine, op. cit., p. 114 e seguintes.

¹² Eco, Umberto. *Viagem na Irrealidade cotidiana*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1984, p. 220.

¹³ Lefebvre, H. *O direito à cidade*. São Paulo, documentos, 1969, p. 121-122

¹⁴ Lefebvre, H. Notizen von einem Sonntag in der campagne in *Kritik des Alltagslebens*. Kronberg, Athenaeum, 1977.

em suas faces, a lembrar-nos que são pobres em tecnologias e bens materiais; mas se bastam na pobreza, de forma qualitativamente diferente dos favelados que perderam seus meios de subsistência, que apesar de sobreviver em um meio altamente tecnologizado a ele não tem acesso, a não ser pelas imagens coloridas transmitidas por seus televisores.

No espaço artificial da cidade moderna há um processo catártico de fuga e alienação da irre realidade cotidiana. As imagens telecomunicativas tendem a conformar e normalizar o comportamento e a vida da população mediante uma pasteurização cultural, nos torna espectadores dos acontecimentos e educa-nos para o consumo. Novos ritos e ritmos substituem os anteriores perde-se o elemento lúdico em meio ao primado mídia conforme a informação toma o lugar do evento, degradando-se a experiência¹⁵.

5. Horizonte perdido: os descaminhos urbanos

Em certo momento de "Powaqqatsi" temos um imenso mercado, qual uma festa na qual e pessoas se encontram, bebem, casam, cantam e dançam. Ao pôr-do-sol este mercado se esvai em caravanas de camelos, dando lugar a fogueiras esparsas, restando ali apenas as areias do deserto tocadas pelo vento. Intercaladas com imagens de famílias aimarás carregadas de cestas de frutos a caminhar pelos campos, qual um caudal em direção a uma pequena vila. Se o mercado, enquanto local da troca do excedente, é um fator para o surgimento da cidade, o que dizer dos mercados sem cidade, realizados por nômades no deserto, desde tempos imemoriais. Dos mercados nas pequenas vilas e cidades onde são associados à festa e não apenas à troca. Urbano efêmero, urbano sem cidade, fatos urbanos desligados da ocupação física no território, constituindo-se uma modificação transitória de uma paisagem?

A cidade não é fruto do capitalismo, ela o precede. Isto não significa dizer que a cidade hoje não seja resultado das transformações impostas pelas necessidades subjacentes ao desenvolvimento do próprio capitalismo impostas pelo desenvolvimento tecnológico. A cidade próxima ao que conhecemos tem por base para defini-la, entre outros estamentos, o da burguesia. Sem este estamento, para Weber, tais formas de organização espacial e social seriam meras aglomerações, apesar da organização política, religiosa, jurídica e burocrática. Que dizer do que antecede o burgo, ultrapassou-o, e jamais chegou a tal? Reduzir a cidade a produto de um modo de produção significa relegar entre outros fatores o cultural. A análise de Marx não chega a considerá-lo um fator de peso, mas não haveria capitalismo sem cidades. E não haveria cidades se as sociedades possuísem como traço marcante de sua cultura e *modus vivendi* o modismo ao invés do sedentarismo.

É inegável o papel da tecnologia na conformação da cidade moderna, ela não é fruto apenas da tecnologia e da divisão social e territorial do trabalho enquanto objeto mas enquanto processos e fluxos que nela se desenrolam e lhe conferem o caráter qualitativo de urbanidade. A cidade permeada por modernas tecnologias de abastecimento, telecomunicações e transportes difere qualitativamente das cidades do passado. Estas em essência eram cidades, mas em qualidade

¹⁵ Vide Benjamin, Walter. *Essais*, Paris, Denoel, Gonthier, 1983, p. 148 apud Guattari, op. cit., p. 53.

não se aproximam das cidades atuais: aí entra o papel da inovação tecnológica e das transformações que produz no meio.

Na era da revolução informática voltamos a perguntar onde está o limite entre a cidade e o campo, que se esvai na articulação de formas produção com elementos de uma sociedade industrial. A radicalização primeva entre estes espaços tende a se desfazer com o deslocamento de unidades de produção industrial para o campo, tecnologização da produção agrária, descentralização da produção em unidades automatizadas poupadoras de mão-de-obra e ampliação tentacular das redes de serviços mediante a expansão das redes de telecomunicação.

É gritante a diferença de ritmos e intensidade do desenvolvimento. Conforme o tempo ganha uma nova dimensão no urbano, o espaço e a paisagem modificam-se e adequam-se às novas necessidades. "Powaqqatsi" ilustra-nos tal transformação com variadas formas de agrupamento humano, cidades? Aldeias, vilas, povoados onde a tração animal é o único meio de transporte, os métodos de trabalho manuais e a vida regulada pela velocidade natural do caminhar.

As imagens naturais, nas quais o homem e suas cidades se perdem em vastidões infinitas, o horizonte é vislumbado e os ritmos da vida cotidiana são regulados pelo ritmo natural entre o nascer e o pôr-do-sol são substituídas com o advento da modernidade pelas frias formas da paisagem urbana moderna. Um espaço não natural, sem profundidade, estéril, frio, limpo e pasteurizado que em suas formas arquitetônicas busca recriar a natureza e capturar seu vigor.

Na paisagem "moderna" constituída de espaços-formas restritos por paredes de outdoors, aço, vidro e concreto, iluminada perenemente, o cotidiano alarga-se além do pôr-do-sol. Aqui as distâncias são suprimidas pelos transportes, alta velocidade e redes de comunicações. A profundidade perde-se nas fachadas espalhadas dos arranha-céus. Tal paisagem é radicalizada nos filmes "Brazil" e "Blade Runner"¹⁶, na cidade em momento algum vislumbra-se o horizonte; o afastamento e alienação do homem com a natureza atingem aí o seu máximo. A duração do dia não é mais regulada por ciclos naturais mas por luzes artificiais acionadas por computadores.

Em "Brazil", numa cidade de cenários o distanciamento do homem da natureza expressa-se na fugados protagonistas por um infundível corredor de outdoors. Uma tomada permite-nos ver além do corredor as vacas nos pastos. Aqui o confinamento e desumanização do indivíduo beiram o absurdo, seu "leit motiv" é a conscientização de um burocrata de futuro desencadeado pela prisão e morte equivocada de um indivíduo, gerada pela queda de uma barata durante a impressão computadorizada de uma ordem de prisão. A modernidade convive com a decadência ambiente de apartamentos hiperfuncionais, automáticos e controlados pelo Estado. Onde o reparo de um encanamento envolve um processo kafkiano. Onde se passam recibos pelos indivíduos, que não existem sem registro.

"Blade Runner" apresenta-nos uma visão terrível de um futuro que já está aí; a cidade que surge feérica no princípio do filme é Osaka simulando uma hipotética Los Angeles do futuro, com

¹⁶ Gillian, Terry. "Brazil, the movie" e Scott, Ridley. "Blade Runner", USA, 1982.

propagandas em japonês, e o fastfood dominante é sushi. A ambientação é fantasmagórica, moderna e decadente, não é uma paisagem limpa esteticamente, mas enevoada, povoada de gigantescos prédios piramidais e por outros mais antigos da década de 50, decadentes, em ruínas.

Estes filmes apresentam-nos uma visão desalentada do futuro na qual uma possível guerra atômica já foi descartada e o afastamento do homem com a natureza tornou-se total. Hoje a desumanização do indivíduo é parte do cotidiano nos meios tecnológicos desenvolvidos. Em, "Blade Runner", a tecnologia atinge a quase perfeição com andróides humanos programados para viver quatro anos, cujo defeito é desenvolver emoções e um forte apego à vida. "A dor de alcançar a humanidade para perdê-la faz ressaltar... a insensibilidade do mundo que os criou"¹⁷. Se estes filmes apontam-nos a violência e força da natureza, também nos apresentam a virulência e dinamismo da própria sociedade urbano-industrial.

6. Oásis ou miragens: esperanças cotidianas?

A força das redes de televisão é a mais clara manifestação, hoje, da concentração do poder não só na ordem econômica, mas no domínio cultural, e o futuro desenvolvimento da telemática tende a reforçar tal concentração¹⁸. Mas a produção cultural pode ser também um meio de esclarecimento, desalienação e libertação.

O fator cultural tende a deixar de ser puramente uma manifestação da superestrutura e passa a ser também determinante de atos e ações cotidianas, conformando inclusive não só as relações sociais. A questão não se reduz a ser este ou aquele o fator determinante em última ou primeira instância. Uma separação dos vários condicionantes, necessária para a reflexão analítica, acaba por nos fazer esquecer por vezes sua conjunção, e a prática usual de dizer econômico em última instância leva-nos a relegar o cultural como fator superestrutural não prioritário na análise. Não se trata de desmerecer um e relevar o outro, mas de procurar uma conjugação que enriqueça a análise e leitura dos fatos sociais.

Não há mais como estudar os fatos sociais separadamente dos fatos culturais e econômicos, com o risco de reduzirmos a análise a uma construção ideologizada do concreto real. E, também, não devemos reduzir a leitura de uma sociedade apenas seu modo de desenvolvimento, confundindo sistema social e conjunto histórico¹⁹.

Coloca-se na ordem do dia repensar as formas de reflexão dos fatos sociais na atual etapa pós-industrial, pós-moderna, pós-pós. Nossos velhos instrumentos metodológicos mostram-se insuficientes para dar conta da complexidade que desponta em grau jamais imaginável há cem anos atrás.

Urge considerar outros fatores além do econômico para compreender as transformações da realidade circundante. Não pretendemos fazê-lo aqui, mas destacar alguns cuidados a serem tomados na análise dos fatos, entre eles o fato urbano. O sistema social não é um trem nos trilhos

¹⁷ Idem.

¹⁸ Touraine, 1988. op.cit., p. 168.

¹⁹ Idem, p. 109 e 116.

da história, movido por uma locomotiva; fator dominante ou última instância, deve ser analisado em termos de ação social e de relações entre atores orientados social e culturalmente²⁰ Nesta linha Berman²¹ auxilia-nos com seus comentários as críticas de Marcuse a Marx.

Para Marcuse a exaltação acrítica de Marx do trabalho e da produção negligenciaria outras atividades humanas e modos de ser que teriam pelo menos a mesma importância. Assim, a visão marxista omitiria a sensação de unidade com a natureza, preferível ao bem-sucedido domínio sobre esta. Mas, ao privilegiar o ideal de harmonia entre homens e natureza, Marcuse esquece que chegar a ele requer esforços prometéicos.

Considerando-se a negligenciação de outros fatores frente ao econômico como determinante, há limitações no conjunto da obra de Marx relativas ao problema urbano²², apesar das indicações sobre a cidade²³. Mesmo então o problema maior não se resumia ao abrigo, mas às condições de vida, higiene, abastecimento, lazer, às necessidades impostas pela vida na grande cidade. A problemática do “viver”, porém, foi relegada pela do “trabalho” e “desenvolvimento”, em nome da implementação de formulações que balizassem a luta política.

Tal atitude persiste em certos meios, no atrelamento de ações não relacionadas diretamente com a atividade política à rabeira desta. Ao tratar da importância da vida e ação públicas, Arendt por exemplo, não esclarece o que seriam, “salvo a idéia da vida política não incluir as atividades cotidianas das pessoas, seu trabalho e suas relações de produção”²⁴.

Parece-nos, pois, importante considerar as colocações de Heller relativas ao papel da vida cotidiana. Ao integrar a definição de vida cotidiana a outras atividades e modos de ser, permite-nos entender a vida cotidiana como parte intrínseca do processo de produção e da vida política; contrariamente a Arendt, para quem as atividades cotidianas integrariam os “os cuidados domésticos um âmbito subpolítico, ...desprovido de criar valores humanos”²⁵. Para Heller a vida cotidiana traduz-se na vida de todo homem, “todos a vivem, sem nenhuma exceção, qualquer que seja seu posto na divisão do trabalho intelectual e físico”²⁶, ninguém pode desligar-se por inteiro da cotidianidade e não há quem viva exclusivamente na cotidianidade, embora essa o absorva.

Há que se recuperar o conceito de modo de vida numa perspectiva marxista para enriquecer a reflexão sobre o urbano. Este conceito foi relegado, e todos que o usavam eram rotulados de culturalistas, urge recuperá-lo numa perspectiva que integre o econômico ao cultural. Pois o cultural, entre outros fatores, também seria determinante para definir a cidade. Weber ao apontar a limitação do enfoque sociológico da cidade como um estabelecimento amplo e conexo de casas

²⁰ Idem, p.109.

²¹ Para validar, rapidamente, a pertinência desta colocação incorporo aqui os comentários de Berman a respeito das críticas feitas a Marx por Marcuse em sua obra *Eros e Civilização* (v.Berman, 1986-op.cit. p.122 e seguintes).

²² Lefebvre, 1969-op.cit.,p.77.

²³ Vide Engels, F. em *The Condition of the Working Class in England*. London, Granada, 1976.

²⁴ Arendt (*A Condição Humana*) - apud Berman, 1986-op.cit.,p.123 . vide nota 2.

²⁵ Berman, 1986, op.cit., p.123.

²⁶ Heller, Agnes . *O Quotidiano e a História*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1972, p.17.

pegadas pondera “nesse caso só localidades relativamente grandes seriam cidades, e dependeria das condições culturais gerais o ponto a partir do qual se deveria considerá-las como tal”²⁷. O que é amplo é relativo, não só historicamente, mas pelas peculiaridades de cada formação econômica e social. Se Londres no século XIX era reputada grande por sua dimensão populacional, que dizer de algumas cidades japonesas, então, com o dobro de habitantes. Não se trata somente de uma questão dimensional, mas de processos de organização social, política e econômica estruturados de maneira peculiar no território.

7. Engatinhando na (no modo de) vida

A maior parte da produção teórica referente ao urbano tende a tratá-lo por inferência²⁸. Não é o urbano que é estudado, enquanto objeto carente de reconstrução teórica, mas seus atributos, sua expressão no espaço físico, os processos de intervenção, regulação, controle, tanto para cidades específicas, quanto para conjuntos de cidades. Contribui para isso a imprecisão e indeterminação teórica do termo, o que aponta-nos a premência de sua reconstrução teórica enquanto conceito/objeto de estudo²⁹.

Tornar urbano/urbanizar, implica introduzir no espaço algo que antes não existia, pela ação dos homens. Em transformar relações sociais de produção, em organizar este espaço de forma particular, em um modo de vida cotidiano, não apenas como cultura³⁰, mas também enquanto satisfação de necessidades intrínsecas ao viver no urbano, enquanto relações de reprodução e sobrevivência, que configuram as condições de vida de largas parcelas de população. O que nos aponta a necessidade de se começar a recuperar a categoria “modo de vida” e a conveniência de levantar algumas considerações que permitam-nos engatinhar nesta direção.

Consideraremos, primeiro, as categorias “condição de existência” e “quadro de vida”. De início, podemos dizer que a “condição de existência” se define pelo tipo e grau de inserção no mercado de trabalho, formal ou informal, refere-se, pois, diretamente à situação material dos indivíduos e conforma seu quadro de possibilidades e de desenvolvimento de suas potencialidades. Pode-se dizer que a “condição de existência” configura-se especificamente em cada modo de produção. Já o “quadro de vida” concerne ao nível de satisfação das necessidades básicas e às possibilidades ao alcance dos indivíduos, em relação direta com sua situação material e seu rendimento, assim é determinado pela “condição de existência”.

A categoria “modo de vida” fetichizada tende a excluir a categoria trabalho. Porém podemos pensá-la de forma ampliada, para tal devemos articulá-la à “condição de existência” e ao “quadro de vida”. O “modo de vida” é parte da cultura do indivíduo, de seu conhecimento intuitivo e de seus valores, ou seja, conforma a vida cotidiana³¹. Está relacionado à forma com

²⁷ Weber, M. Conceito e Categorias da Cidade. In: Velho, O.G. (org.) *O Fenômeno Urbano*. Rio de Janeiro, Zahar, 1967 p. 73.

²⁸ Randolph e Limonad. *Balanço Quantitativo da Produção Científica em Planejamento (80/86)* N. Friburgo, I ANPUR, 1986.

²⁹ Apesar da relevância deste ponto não há como fazê-lo neste ensaio.

³⁰ Ao utilizarmos o termo cultura não o fazemos limitando-o à concepção de folk e sim enquanto super-estrutura.

que o indivíduo assimila, absorve e manipula as coisas, e em certo grau determina sua relação com o mundo. Refere-se à inserção sociocultural dos indivíduos no sistema. Ao conformar a vida cotidiana, o “modo de vida” torna-se parte das condições materiais objetivas da vida dos indivíduos, de sua situação material e inserção no mercado de trabalho; integra assim a “condição de existência” e o “quadro de vida”, conformando-os e sendo por eles conformado.

Podemos falar, então, de um modo de vida cotidiano, não apenas como cultura, mas enquanto satisfação de necessidades básicas (quadro de vida), enquanto relações cotidianas que os homens travam entre si e o meio em que vivem, enquanto estratégias de reprodução e sobrevivência (“condição de existência”), que configuram as condições de vida de largas parcelas de população. Enquanto modo de produzir e reproduzir as relações sociais de produção no cotidiano, enquanto uma expressão no cotidiano do modo de produção.

O indivíduo transplantado de uma sociedade para outra leva consigo seu modo de vida anterior. Esta não é uma bagagem da qual possa livrar-se instantaneamente; faz parte de sua experiência e conhecimento acumulado e condiciona em certo grau suas relações com o mundo que o cerca. Seu modo de vida “influirá em seu novo quadro de vida”, assim, além de assimilar novos valores e adquirir novas “necessidades,” tenderá a manter os anteriores, apesar de modificações ulteriores em sua “condição de existência”.

O que nos parece importante é a satisfação das necessidades, “quadro de vida,” estar ligada à “condição de existência” do indivíduo, enquanto ser particular e genérico e depende de seu sistema de valores. As necessidades humanas tornam-se conscientes no indivíduo sempre sob a forma do Eu. A dinâmica básica da particularidade individual humana consistiria na satisfação das necessidades do “EU” específico, independente de seu conteúdo³².

Na configuração do quadro de necessidades básicas não podemos relevar o papel da mídia, cujo efeito direto é a extrapolação das necessidades básicas para o consumo não essencial. Heller, de certa forma, nos instrumentaliza a responder ao alerta de Touraine para o problema gerado pela produção da demanda de consumo, no campo das necessidades básicas, pelas agências de propaganda, empresas e tecnocracia, que a adequam à oferta por elas mesmas controladas; e, a sua indagação de como falar em resposta às necessidades básicas e fundamentais³³.

Ao falarmos de necessidades, mormente das gestadas artificialmente pela mídia, parece-nos pertinente assinalar a importância de diferenciar as que permanecem e passam a integrar um quadro geral das que não passam de modismos passageiros. Assim, apesar da relevância das colocações de Touraine, principalmente no referente à dominação cultural, parece-nos, se considerarmos Heller, ser a indagação de Touraine mais uma força de expressão retórica, do que um fato consumado.

³¹ Vide Heller, 1970. op.cit., p.18/19.

³² Idem, p.20 e seguintes.

³³ Touraine, 1988. op.cit., p.115.

Figure 1 is a horizontal timeline illustrating the evolution of the 'New Deal' and 'New Deal Plus' programs from 1980 to 2010. The timeline is divided into three main sections: 'New Deal' (1980-1990), 'New Deal Plus' (1990-2000), and 'New Deal Plus' (2000-2010). The 'New Deal' section includes 'New Deal' (1980-1990) and 'New Deal Plus' (1990-2000). The 'New Deal Plus' section includes 'New Deal Plus' (1990-2000) and 'New Deal Plus' (2000-2010). The timeline is marked with years 1980, 1990, 2000, and 2010.