Cadernos IPPUR UFRJ

ANO V Nº1 DEZ. 1991

CADERNOS IPPUR/UFRJ

Ano V - Nº 1 - Dez/91

CADERNOS IPPUR-UFRJ

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

CONSELHO EDITORIAL

Aldo Paviani, Berta Becker, Celso Lamparelli, Inaiá Carvalho, Leonardo Guimarães Neto, Lícia do Prado Valladares, Maria Brandão, Maurício Abreu, Milton Santos, Neide Patarra, Roberto Smith, Tânia Bacellar Araújo, Wrana Maria Panizzi.

CORPO EDITORIAL

EDITOR
Hermes Magalhães Tavares

EDITORES ASSOCIADOS
Ana Clara Torres Ribeiro, Fania Fridman e Rosélia Piquet.

COORDENAÇÃO DE DOCUMENTAÇÃO E DIVULGAÇÃO DO IPPUR
Hermes Magalhães Tavares (Coordenador)
Fânia Fridman
Dulce Portilho Maciel
Maria Rosa Alves Bento
Patrícia Maria Miguez Glasser (Secretária)

DIGITAÇÃO E DIAGRAMAÇÃO
Patrícia Maria Miguez Glasser

REVISÃO
Comissão Editorial

IMPRESSÃO
CEPED/IPPUR

REPRODUÇÃO
Gráfica da Universidade Federal do Rio de Janeiro

S U M Á R I O

MODERNIZAÇÃO A QUALQUER PREÇO
Rosélia Piquet 09

A CRISE DA MODERNIDADE E A CONSTRUÇÃO DE NOVAS LEGITIMIDADES CIENTíFICAS: UM DESAFIO À ANÁLISE TERRITORIAL
Rainer Randolph 23

NOVAS TECNOLOGIAS DE COMUNICAÇÃO, VELHAS DESIGUALDADES REGIONAIS
Tamara Benakouche 33

O SOLO CRIADO COMO INSTRUMENTO DA REFORMA URBANA: AVALIAÇÃO DO SEU IMPACTO NA DINÂMICA URBANA
Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Adauto Lucio Cardoso 47

A HISTÓRIA DA PROPRIEDADE DA TERRA NO BRASIL
Fania Fridman
Carlos Alexandre Fiaux Ramos 63

NOTAS EXPLORATÓRIAS SOBRE AS FLUTUAÇÕES DA ATIVIDADE IMOBILIÁRIA
Martim Oscar Smolka 75

APRESENTAÇÃO

Com este número dos Cadernos IPPUR/UFRJ, damos sequência a essa publicação, que, no momento, é o principal veículo de divulgação da produção científica deste Instituto.

Este número representa um marco na existência dos Cadernos, por duas razões. A primeira é que passamos a contar com um Conselho Científico, que reúne nomes dos mais representativos da área de planejamento urbano e regional, no Brasil. São professores e pesquisadores que trabalham em universidades e centros de pesquisa de diversos Estados do Brasil.

A segunda razão refere-se à ampliação do nosso quadro de colaboradores, que, a partir de agora, não mais se limitará ao âmbito do IPPUR. Assim, neste número incluímos o texto "Novas tecnologias de comunicação e espaço: um tema emergente", da Professora Tamara Benakouche da Universidade Federal de Santa Catarina. Desse modo, colocamo-nos à disposição dos pesquisadores da área de planejamento urbano e regional para a divulgação de seus artigos.

O Conselho Editorial

MODERNIZAÇÃO A QUALQUER PREÇO (*)

Rosélia Piquet (**)

1. Introdução

Um dos temas polêmicos que já se faz anunciar para a sociedade brasileira é o amplo processo de privatização, que se constitui em 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 se 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, discutem-se as propostas neoliberais, em seus traços pertinentes à privatização.

---

* Texto apresentado no IV Encontro Nacional da ANPUR. Mesa Temas Emergentes, Salvador, maio/1991.

** Professora do IPPUR/UFRJ.

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 em um dos elementos centrais para se pensar o atual momento histórico do país.

2. 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 que as 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, onde 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, o colocam em um nível de abstração que não instrumentaliza o debate e afasta o posicionamento dos "não iniciados".

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 Go-

verno Federal, tudo passará à iniciativa privada(1). A proposta não se retringe apenas às empresas do setor produtivo estatal, alcançando também a infra-estrutura. Nesta, o "Projetão" prevê a participação macica da iniciativa privada, mediante concesões 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, pode-se 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 revelou-se longo, desgastante e exigiu consideráveis recursos financeiros, condições essas que irão ocorrer no Brasil, inviabilizando grande parte da proposta.

Ainda que tais colocacões sejam procedentes, a amplitude das propostas, bem como a inclusão de determinados setores - os protegidos pela Constituição - são indicativos de que se trata de uma questão por demais relevante para ser deixada apenas no âmbito daqueles diretamente envolvidos.

3. 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.

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) constituiu-se em larga medida sobre esse conjunto de incentivos, favores e benefícios.

Nas articulações que se estabeleceram, podem ser identificados quatro subgrupos, onde os interesses alinharam-se 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 articulou-se 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, onde 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, onde 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 submeter as "estatais" a procedimentos que as levam a resultados contrários aos seus interesses como também aos objetivos que as sustentariam. Os "controles" exercidos conduziram-nas 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 a 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, comprometeu 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 de inflação via controle de preços e tarifas daquelas empresas.

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
Transporte Ferroviário (minério de ferro)	100	73	58
Eletricidade	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.

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, mostra-nos 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 receitas(2).

Este mesmo estudo indica, 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 transferência 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 fez-se acompanhar de uma urbanização descapitalizada e da ampliação do fosso social intra e interregional. 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, muitos dos quais constituindo-se em "fundos perdidos". Mas, em seu lugar, temos: a partir de agora todos são iguais perante a Lei... do mercado.

4. 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 dar-se-ão 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 concesão de incentivos e subsídios que se 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 privatizadas(3).

Tal nivel 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 acirra-se é aquele referente á 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. Ocore 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 criticas que se fez ao programa inglês de privatização é exatamente quanto a este ponto. O governo de Mrs. Tatcher, 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 trabalhista(4).

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 se tenham apressado em afirmar que as

críticas quanto as subavaliações partem de pessoas mal informadas...(5)

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 petroquiico e de fertilizantes giram em torno deste ponto(6).

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 infra-estrutura. 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 atuam como elementos inibidores dessas transferências, que então só se efetivam quando o capital privado tem interesses concretos e diretos em romper gargalos.

Como exemplos, 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 efetuaria 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 redu-

zido. 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.

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.

5. 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 interessdos nos rumos políticos da questão urbana-regional com relação às novas formas institucionais de implantação e manutenção dos serviços coletivos.

A questão nacional tem que 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, posturas 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 opera-

tiva 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, como 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.

NOTAS

(1) Eis alguns dos títulos de matérias do JORNAL DO BRASIL: *Livre concorrência deve reger as telecomunicações* (11/06/90); *Rodovia Presidente Dutra: edital será conhecido em 60 dias* (07/08/90), *Light será colocada à venda em 30 dias* (04/09/90); *Capital estrangeiro poderá comprar até 40% de estatal* (17/08/90), *Medida privatiza rodovia e porto* (13/09/90); *Zélia planeja mais privatizações* (18/08/90).

(2) YOKOMIZO, C. & GASQUES, J.C. Avaliação dos icentivos fiscais na Amazônia, mimeo, versão preliminar. Brasília, IPEA, 1985.

(3) PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Brasil, um projeto de reconstrução nacional. Brasília, 15 mar. 1991. p. 8-11.

(4) GRIMSTONE, Gerry. A experiência britânica da privatização, mimeo, Brasília, set. 1987.

(5) Alguns títulos do JORNAL DO BRASIL são por si só reveladores. *Privatizações polêmicas* (01/09/91); *Usiminas, vedete das privatizáveis, tem lucro alto* (02/09/90); *Grupo privado disputa estatais com grandes bancos* (02/09/90), *Economista explica cálculo* (01/04/91).

(6) Ainda no JORNAL DO BRASIL: *Acionistas da Petroquisa vão à Justiça* (10/09/90); *Grupos privados compram a COPENE por Cr$ 2,6 bilhões* (19/08/90); *Modiano critica privatização em bloco* (14/09/90); *Venda favorece a Norquisa* (10/09/90).

BIBLIOGRAFIA

BOSCHI, Renato. Cem anos de atraso e cem dias de Collor. Cadernos de Conjuntura, n: 29, junho 1990. p. 9-14.

ERBER, Fábio. Política Industrial: paradigmas teóricos e modernidade. In: Aquarela do Brasil. Rio de Janeiro, Rio Fundo Editora, 1990. p. 107-122.

GRIMSTONE, Gerry. A experiência britânica de privatização, mimeo. Brasília, set. 1987.

LEAL FILHO, A. Gerenciamento dos serviços públicos. In: Crise urbana e a privatização dos serviços públicos. Rio de Janeiro, CCJE/UFRJ, set. 1987, p. 123-137.

ORENSTEIN, Luiz. A privatização e o setor de infra-estrutura. In: Crise urbana e privatização dos serviços públicos. Rio de Janeiro, CCJE/UFRJ, set. 1987, p. 152-164.

TAVARES, Maria da Conceição. A política econômica do autoritarismo. Rio de Janeiro, IEI/UFRJ, mar. 1989, 13 p. (Texto para Discussão, n: 190).

_____. Economia e felicidade. Rio de Janeiro, IEI/UFRJ, agosto 1988, 18 p. (Texto para Discussão, n: 172).

_____. Aquarela do Brasil: apresentação. Rio de Janeiro, Rio Fundo Editora, 1990, p. 7-11.

TEIXEIRA, Aloísio. Contribuição à crítica dos economistas apolíticos. In: Aquarela do Brasil. Rio de Janeiro, Rio Fundo Editora, 1990, p. 15-24.

YOKOMIZO, C. & GASQUES, J.C. Avaliação dos incentivos fiscais na Amazônia, mimeo, versão preliminar, Brasília, IPEA, 1985.

A CRISE DA MODERNIDADE E A CONSTRUÇÃO DE NOVAS LEGITIMIDADES CIENTÍFICAS: UM DESAFIO A ANÁLISE TERRITORIAL (*)

Rainer Randolph (**)

1. Um desafio contemporâneo: a dialética da fragmentação

Está se tornando lugar comum, para quase todas vertentes teóricas e posições ideológicas da comunidade científica, caracterizar o mundo contemporâneo, nestes últimos quinze a vinte anos, pela crescente fragmentação das sociedades capitalistas (tanto a nível material-territorial como sócio-político) e pelo fim do projeto homogeneizante do capitalismo e do socialismo, em relação às suas próprias representações conceituais e ideológicas.

Não há dúvida, a modernidade envelheceu. "... as vanguardas estéticas parecem ter-se esgotado...; os grandes mitos novecentistas do progresso material e da emancipação da humanidade pela ciência e pela revolução são considerados anacrônicos; a razão, instrumento por excelência com que o Iluminismo queria combater as trevas da superstição e do obscurantismo, é denunciada como o principal agente da dominação. Há uma inquieta consciência de que a economia e a sociedade são regidas por novos imperativos, por uma tecnociência computadorizada, que invade nosso cotidiano..." (ROVANET, 1986, p. 87 s).

Este sentimento do esgotamento (sua "deslegitimação" como diz LYOTARD, 1986) dos principais paradigmas científicos generalista-formais (funcionalismo e marxismo) parece estar na origem do repúdio "pós-moderno" contra a "tirania de totalidades". "It is an antinomian moment that assumes a vast unmaking in the Western mind - what Michel Foucault might call a postmodern épistéme. I say 'unmaking' though other terms are now de rigeur: for instance, deconstruction, decentering, disappearence, dissimination, demystification, discontinuity, differance. dispersion etc. Such terms express

---

* Este trabalho baseia-se na pesquisa "Modernidade e Regionalismo no Sudeste brasileiro". Uma primeira versão foi apresentada na Conferência da UGI, São Paulo, julho de 1991.

** Professor Adjunto do IPPUR/UFRJ.

an ontological rejection of the traditional full subject, the cogito of Western philosophy. They express, too, an epistemological obsession with fragments or fractures, and a corresponding ideological commitment to minorities in politics, sex and language. To think well, to feel well, to act well, to read well, according to this epistéme of unmaking, is to refuse the tyranny of wholes, totalization in any human endeavor is potentially totalitarian" (HASSAN, 1977).

E, nesta visão de desconstrução, dispersão etc, para perceber os fragmentos e fraturas, não é mais necessário preocupar-se com o todo, mas, como recomenda Lyotard, "aguca[r] nossa sensibilidade para as diferenças e reforça[r] nossa capacidade de suportar o incomensurável" (LYOTARD, 1986, p. XVII) E, mesmo não estando de acordo com os princípios desta "análise pós-moderna", parece-nos válida sua denúncia de generalizações, abstrações e induções falsas que caracterizam as abordagens positivistas (inclusive aquelas marxistas-positivistas).

Porém, será que, descartando os "grandes relatos", a totalidade ou a coerência como "totalitários", "opressores", o mesmo discurso pós-moderno não transforma a própria fragmentação em princípio universal? Por sua vez, intrinsecamente homogênea, totalizante e linear? Portanto, dentro do seu próprio paradigma, esse discurso não pode prescindir de uma perspectiva dialética, necessidade essa que reconhecemos quando identificamos a forca universalizante do capital (internacional) como elemento essencial para a compreensão da realidade social em qualquer sociedade capitalista. E essa forca, que se apropria do território através de um processo de valorização altamente seletiva criando, assim, um espaço global fragmentado e espaço homogêneo diferenciado, como expressou a Professora Berta Becker no IV Encontro Nacional da ANPUR (Associação Nacional de Pós-Graduacão e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional) em fins de maio em Salvador. Compreende-se, assim, que a ênfase do local (fragmentação territorial) tem sua importância, mas deve ser inserida na perspectiva do concomitante avanço da globalização.

Esta dialética vai além de uma simples articulação de escalas; tem sua origem na própria concretitude do processo histórico. Pois, mesmo em períodos de ordenamento, integração, generalização e articulação globalizante, mormente através do Estado na história mais recente, identificam-se momentos de desintegração, fragmentação e ruptura ou desordem que fazem parte do mesmo processo histórico (p. ex. luta de classes).

Finalmente, parece-nos que o desafio do processo atual de fragmentação/globalização para as ciências dos anos 90 consiste certamente na conquista do novo reconhecimento da ciência junto à sociedade, pressupondo para isto também um novo conhecimento científico; e, esse desafio duplicou-se ou triplicou-se conforme sua abrangência territorial, tornou-se verdadeiramente mundial, com o socialismo real sucumbindo às suas próprias contradições internas.

Dentro deste contexto amplo, nossa contribuição será obviamente específica; gostaríamos, em primeiro lugar, de levantar algumas hipóteses talvez um tanto quanto provocadoras sobre as possibilidades da análise territorial ou, mais especificamente, regional contribuir para a construção de novas legitimidades da ciência que passa pela reformulação de sua base metodológica.

Neste caminho, não queremos negar determinadas evidências fenomenológicas ("novas" especialmente nos países "centrais") que apontam na direção da fragmentação conforme já explicitado. Mas, são aparências de heterogeneidades - e enquanto tais socialmente eficazes - nas quais diferenciações territoriais (supostas ou não) jogam um papel decisivo. Assim, o mundo, visto a partir de uma perspectiva local, aparece cada vez menos compreensível (vide nossa contribuição a essa discussão em RANDOLPH, 1991), fato este que não pode ser subestimado em sua importância não apenas gnosiológica, mas também política por aqueles agentes sociais que pretendem reorganizar as sociedades contemporâneas "de baixo para cima" (vide, por exemplo, os novos movimentos sociais).

Neste contexto social, científico e político, nossas indicações preliminares para uma reformulação da "questão" ou análise regional não se renderão às referidas aparências, ao contrário, a exploração do método regional enquanto "zoneamento concreto de tempo/espaço em relação a práticas sociais rotinizadas" (GIDDENS, 1989) visa exatamente o resgate das idéias de esclarecimento da modernidade

2. A procura neo-moderna por estabilidade e regularidade

Conseqüentemente, acreditamos que "as tensões da atualidade são males inerentes à modernidade" (ROVANET, 1986, p. 90); estão baseadas numa patologia social objetiva e não podemos negar que "a microfísica do poder não aboliu a macrofísica, sobretudo numa sociedade como a nossa em que os contrastes de classe só fazem radicalizar-se..." (ROVANET, 1986, p. 96). Assim, a reação pós-moderna como simples "fuga para

frente" renuncia ao seu confronto concreto; e o abandono "pós-moderno" da questão da relação entre partes (micros) e o todo (macro), presente na milenar concepção da "totalidade", pode ser, pelo menos, precipitado.

Pergunta-se, então, concretamente a partir de que perspectiva recuperar a legitimidade da totalidade num mundo aparentemente fragmentado. Dentro da argumentação limitada deste pequeno ensaio, não podemos aprofundar as dificuldades das tradicionais abordagens globalizantes, de origem funcionalista ou marxista, de dar conta, metodológica e analiticamente, das realidades sociais "globais fragmentadas" e "homogêneas diferenciadas", menos ainda empreender uma busca exaustiva por conceitos alternativos. Satisfizemo-nos com umas poucas indicações e o aprofundamento, limitado, da potencialidade da abordagem territorial, para o reestabelecimento de uma visão dialética e concreta.

Restringimo-nos à observação de perspectivas críticas - isto é, "envolvida[s] de maneira prática com a vida social" (GIDDENS, 1989, p. XXVIII), diferente, portanto, do sentido "tecnológico" deste termo, que inclui, naturalmente, as perspectivas marxistas. são contestadas aquelas abordagens positivistas, economicistas e estruturalistas do próprio marxismo, que geralmente reduzem a compreensão da realidade a poucas variáveis ou determinações macroeconômicas e sociais. Mas, é nossa opinião que tais perspectivas não chegam a comprometer outras vertentes que explicitamente trabalham as relações entre determinação e indeterminação, aonde o acontecimento concreto apenas em caso extremo é expressão direta de uma lógica ou estrutura subjacente; que consideram a dialética entre determinismo e liberdade ou estabilidade e não-estabilidade, estrutura e ação, rotinas cotidianas e transformações históricas etc.

Estamos nos referindo aqui ao pensamento pós-estruturalista francês (Foucault, Castoriadis, Bourdieu), ecosófico (Guattari), "orgiástico" (Maffesoli) realista (Urry), situacionista (Debord, Vaneigem, Giddens, Certeau), "neo-hegeliano" (Lefebvre, Heller), neo-moderno (Habermas, Rouanet) e outros que de uma forma ou de outra se reportam na sua reflexão a esses temas.

Sob este pano de fundo, assumimos como hipótese de trabalho para a discussão da análise territorial e regional a seguinte postura: antes da pretensa "virada pós-moderna" nos países "centrais", sua realidade social e particularmente sua expressão material e geográfica - em maior ou menor grau homogêneas - justificavam o exame rigoroso e crítico de FALSAS estabilidades e regularidades (crítica ao estruturalismo dos tipos funcionalista ou crítico). Mas, com o constante incre-

mento de uma "fragmentação global", o método regional, hoje, lá como sempre aqui, deve-se preocupar em desconstruir a impressão de instabilidade e irregularidade para compreendermos aquilo que nos parece essencial: a interface tanto entre regularidade e irregularidade, como entre estabilidade e instabilidade.

A problemática da (NÃO-)ESTABILIDADE sempre esteve no cerne da reflexão econômica e social acerca da modernidade: vide, por um lado, desde MARX até MARSHALL a preocupação com "Tudo que é sólido desmancha no ar"; e, do outro lado, todos aqueles que procuravam (e procuram) as leis objetivas do equilíbrio (social e/ou econômico). Mas, também outros campos de conhecimento, aí se incluindo as disciplinas que lidam de alguma forma com a própria materialidade concreta desde a Física, à Biologia e à Geografia, foram forçados a reconhecer a fragilidade de estabilidades (materiais) antes inquestionadas; um dos exemplos mais recentes (e badalados) disso talvez seja a moderna Ecologia e as crescentes preocupações com o meio ambiente. De alguma maneira, os acima apontados autores podem contribuir para a discussão da estabilidade/instabilidade sócio-histórica.

3. A dialética do concreto: processos sociais e estruturas territoriais

Expresso até agora apenas nas entrelinhas, percebemos como as transformações sociais recentes tornam as delimitações entre as disciplinas acadêmicas cada vez mais obsoletas, um obstáculo à compreensão da essência social, em uma palavra: "ultrapassadas" não apenas para nosso tema, a análise regional, mas para o mencionado resgate da dialética da fragmentação social contemporânea. Mais ainda, concordamos com a posição pós-moderna, estando qualquer explicação totalizante condenada ao fracasso - dentro dos esquemas paradimáticos disciplinares tradicionais! A insistência nas correspondentes práticas acadêmicas e decorrentes práticas políticas apenas consolidará o impasse pós-moderno da abdicação à compreensão global do mundo.

A superação destas dificuldades exige, em nossa opinião, recuperar a compreensão dialética da TOTALIDADE, livre das limitações agora mesmo apontadas. Na verdade, o debate sobre o significado do termo "totalidade" é tão antigo como o pensamento humano; fato que não o invalida, ao contrário, mostra sua fundamental importância, pois seu "reaparecimento" não se deve ao acaso, mas indica uma certa "historicidade" de condições sócio-históricas propícias. Neste senti-

do, é interessante observar que é a seu respeito que surge a primeira controvérsia internacional, após a Segunda Guerra Mundial, entre marxismo e idealismo (KOSIK, 1976), que deixa transparecer, além da teórica, uma questão eminentemente prática: é possível mudar a realidade pela via revolucionária?

Podem-se, então, ressaltar três conceitos fundamentais da totalidade, na história do pensamento filosófico, que têm, cada uma, sua origem em uma determinada concepção do real e postulam princípios epistemológicos correspondentes, além de, ainda, fornecer determinadas respostas metodológicas àquele problema chave para a "disputa" entre moderno e pós-moderno: o da "relação" entre o todo e as partes. Distingue Kosik:

> (1) a concepção atomístico-racionalista de Descartes até Wittgenstein, que concebe o todo como totalidade dos elementos e dos fatos mais simples;
>
> (2) a concepção organicista e organicista-dinâmica que formaliza o todo e afirma a predominância e a prioridade do todo sobre as partes (Schelling, Sppan);
>
> (3) a concepção dialética (Heráclito, Hegel, Marx), que concebe o real como um todo estruturado que se desenvolve ["entfalttendes"] e se cria ["bildends"] (KOSIK, 1976, p. 42 s.).

É fácil imaginar ser o "opositor", a "totalidade totalitária", do pós-modernismo os defensores da perspectiva organicista; e, aí, concordamos com sua posição, pois a concepção que, a nosso ver, pode "resgatar" a modernidade não é esta, mas a dialética!

Nossa postura dialética (ou seja a de Kosik) baseia-se no conceito materialista (diferente, portanto, da totalidade "hegeliana") da realidade como totalidade concreta (KOSIK, 1976, p. 34). Ao contrário de outras correntes, totalidade significa aqui não apenas uma exigência metodológica e princípio epistemológico, mas antes de tudo, a resposta à pergunta: "que é a realidade?"

Que, na visão dialética, a realidade não é de acesso imediato a algo dado e independente da própria "praxis" e conhecimento humano, reflete-se, entre outras coisas, no duplo contexto de fatos: "o contexto da realidade, no qual os fatos existem originária e primordialmente, e o contexto da teoria em que os fatos são, em um segundo tempo, mediatamente ordenados, depois de terem sido precedentemente arrancados do

contexto originário do real" (KOSIK, 1976, p. 48). A teoria materialista, ao contrário, por exemplo, do positivismo, vê nesta relação (já que o homem só pode conhecer o real arrancando dele os fatos, tornando-os relativamente independentes) o fundamento de todo conhecimento: a cisão do todo, o conhecimento como oscilação dialética entre as partes (fatos) e a totalidade (contexto), mediatizada pelo método.

É nossa hipótese principal que a aproximação à realidade total far-se-á mediante a observação (dialética no sentido de Kosik; e não disciplinar) das conexões, determinações mútuas ou interdependências entre PROCESSOS SOCIAIS e ESTRUTURAS TERRITORIAIS. Esta mesma convicção, partindo da sociologia, manifesta-se particularmente na obra de Giddens (1989), em que a reformulação da teoria social exige a incorporação (como categorias essenciais que conferem concretitude às demais) do TEMPO e do ESPAÇO, ou melhor, da temporalidade e espacialidade dos fenômenos sociais. É a partir daí que este autor inicia a elaboração de sua "teoria de estruturação".

Igualmente transcendendo à Geografia tradicional, encontramos geógrafos que, talvez, estejam no mesmo caminho (inverso) abordando as mesmas questões (desde clássicos como Hagerstrand e seus discípulos como Pred, até Gregory, Thrift, Soja, Massey ou Walker). Como expressou o Professor Milton Santos, no já referido IV Encontro Nacional da ANPUR: "Espaço" (com maiúscula mesmo) é um "conjunto de sistemas de objetos e sistemas de ações", os "objetos" são concretos e crescentemente artificiais, fabricados sob um comando único, expressam, assim, certas intencionalidades (mercantil, simbólica) e conformam sistemas técnicos hegemônicos; as "ações" encontram-se não apenas relacionadas a determinados objetos, mas sempre acompanhadas por discursos; impensáveis sem atores ou agentes, representam tanto uma das fontes principais da dinâmica do conjunto em sua totalidade, quanto estão submetidos a determinações originadas no apontado "sistema de objetos".

Em suma, a tentativa de ultrapassar barreiras disciplinares, exigindo a compreensão das supra-mencionadas dialéticas, passa pela apreensão de uma visão dinâmica - isto é, de suas temporalidades e espacialidades - de estabilidades e regularidades concretas em seus diferentes momentos históricos e lugares territoriais. Ou seja, repudiando a existência não-material de ESPAÇO e TEMPO, procuramos, num mundo aparentemente caótico, fragmentado, irracional, descontínuo etc. etc. a formação conjunta de REGULARIDADES TERRITORIAIS e HISTÓRICAS e ESTABILIDADES de PROCESSOS (LÓGICAS) SOCIAIS.

Em outras palavras, procuramos ao mesmo tempo a "lógica social do espaço (e tempo)" e a "espacialidade (temporalidade) da vida social", questões que remetem, em última instância, ao velho conceito materialista da PRAXIS SOCIAL, enquanto síntese entre Sociabilidade e Materialidade da ação humana. Talvez seja esta uma das possibilidades de reformular o projeto moderno que tenta resgatar seus valores mediante sua transformação.

4. Configuração, organização e forma territorial: a inteligibilidade da região ou a região da inteligibilidade

Nosso esforço em elaborar uma metodologia de análise territorial e regional parte do pressuposto da totalidade, acima mencionada, ser reconhecida como concretitude da realidade social, só podendo ser conhecida "quando se descobre a natureza da realidade social, se elimina a pseudo-concretitude, se conhece a realidade social como unidade dialética de base e super-estrutura, e o homem como sujeito objetivo histórico social" (KOSIK, 1976, p. 44).

Neste caminho da pseudo-concretitude para a totalidade concreta ("realidade"), seguimos a proposta metodológica de Coraggio (1988) e os conceitos da Configuração, Organização e Forma Territorial. Sem fazer referência explícita a Kosik, este autor apresenta a nosso ver uma proposta bem no espírito da dialética do concreto. Parte da facticidade de fenômenos, isto é, de uma configuração territorial superficial, aparente e unilateral para se elevar a nível de uma organização territorial através da gênese, das fontes internas de seu desenvolvimento e movimento - inclusive de suas espacialidades e temporalidades (vide a discussão em RANDOLPH, 1990).

E, enfim, é aqui que notamos que estabilidade e regularidade concretas, apontadas por Coraggio como condição para alcançar o patamar da organização territorial, correspondem - do ponto de vista neo-moderno - à necessidade de se encontrar igualmente condições mínimas para superarmos o nível pseudo-concreto do nosso conhecimento, com seu imediatismo e suas evidências enganosas. Ou seja, como já disse o Professor Topalov no mencionado IV Encontro Nacional da ANPUR: sua inteligibilidade depende da própria sociedade!

Portanto, a possibilidade de identificar formas regionais numa determinada sociedade e território, baseadas na relativa estabilidade das práticas sociais e relativa regularidade material e territorial, torna-se elemento importante

para a própria inteligibilidade do espaço global fragmentado e espaço homogêneo diferenciado; uma tautologia apenas aparente quando compreendemos a vida dos homens não apenas como luta pela sobrevivência material, mas igualmente mental/intelectual - expressão da necessidade de compreensão do mundo que o "projeto pós-moderno" está prestes a desmontar!

BIBLIOGRAFIA

CORAGGIO, J.L. Territorios en transición. Crítica a la planificacion regional en America Latina. Quito: Ciudad, 2* ed. 1988.

GIDDENS, A. A constituição da sociedade. SP: Martins Fontes, 1989.

HASSAN, I. The critic as innovator: The Tutzing statement in X frames. Amerikastudien. Jg. 22, Heft 1, 1977, citado em WELLMER, A. Zur Dialektik von Moderne und Postmoderne. Vernunftkritik nach Adorno. Frankfurt/M: Suhrkamp 1985, p. 50.

KOSIK, K. A dialética do concreto. RJ: Paz e Terra, 2* ed. 1976.

LYOTARD, J.F. O pós-moderno. RJ: José Olympio, 2* ed. 1986.

RANDOLPH, R. Configuração e organização territorial: Análise de espacialidade e temporalidade. Cadernos IPPUR, ano IV, n. 1, dez. 1990, p. 9-34.

RANDOLPH, R. Grande capital e transparência local: Advento da era da ignorância?, 1991.

ROVANET, S.P. Do pós-moderno ao neo-moderno. In: Modernidade e pós-modernidade, Tempo Brasileiro, n: 84, RJ: jan-mar 1986, p. 86-97.

NOVAS TECNOLOGIAS DE COMUNICAÇÃO, VELHAS DESIGUALDADES REGIONAIS (*)

Tamara Benakouche (**)

1. Novas Tecnologias de Comunicação e Espaço: um tema emergente

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 espaciais(1), uma das questões privilegiadas refere-se às possibilidades descentralizadoras dessas NCT. Sua difusão foi considerada como sendo especialmente capaz de superar alguns dos obstáculos de ordem espacial no processo de localização de atividades econômicas, habitações e equipamentos. Na origem das expectativas de planejadores e urbanistas encontram-se os enormes progressos feitos nas técnicas de transmissão à 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 em trocar informações, ou em outras palavras, em se comunicar. Ora, na medida em que, com a emergência e o desenvolvimento das NCT, 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 NCT:

---

* Trabalho apresentado no IV Encontro Nacional da ANPUR, Salvador, 27-31 de maio de 1991.

** Professora da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Departamento de Ciências Sociais.

> ... onde antigamente a *polis* havia inaugurado um teatro político, com a agora, o forum, só resta hoje um tubo catódico, onde se agitam as sombras, os espectros de uma comunidade em via de desaparição, 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 procuram 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. A pouca importância atribuída por esses profissionais à rede de telecomunicações em geral e aos serviços que ela 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 internacionais(2), é ainda considerado como um "luxo" destinado apenas às camadas economicamente mais favorecidas da população. Assim sendo, a preocupação com o tema aparece como secundária para o plane-

jador 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-suporte, que estaria privilegiando mais alguma região e desfavorecendo outras, mas devido às insuficiências das redes-serviço, incapazes de se antecipar ou mesmo atender às demandas dos usuários e favorecer o desenvolvimento de novas práticas de comunicação.

2. 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 de telecomunicações desde 1962 - militares nacionalistas, sobretudo - para equipar o país em tecnlogias "tradicionais" (telefone e televisão). Num processo sustentado de modernização e expansão das redes, os novos serviços foram sendo progressivamente implantados (BENAKOUCHE, 1989).

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 telein-

formática. A mesma já era objeto de discussão desde 1970, mas só em abril de 1975, pelo Decreto 301, foi atribuída a 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, pré-estabelecidos, 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 PETROBRÁS.

Ao mesmo tempo em que reconhecia o sucesso do TRANSDATA, a EMBRATEL se dava conta do aumento do número de micro-computadores 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 onde 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 tráfico 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 variam 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 tarifas 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 <u>demanda efetiva</u> para os serviços de implantação, mas uma <u>demanda potencial</u>; a clientela precisava, portanto, <u>ser criada</u>. Sabia-se que sem uma ação paralela da EMBRATEL, a RENPAC só seria utilizada por um pequeno número de grandes usuários(3). Para barrar esta tendência, a empresa resolveu implantar também, ainda em 1985, o serviço Cirandão.

b - <u>O Cirandão ou "Se todos os proprietários de um microcomputador (e um telefone!) se dessem as mãos</u>..."

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 microcomutadores pa-

ra os funcionários interessados e criou um banco de 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 a de partir do Projeto Cirandão e abri-lo a uma clientela mais vasta. De um lado, o serviço tornar-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 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 de 1985		Maio de 1986		Maio de 1987		Taxa de Evolução	
	n.	%	n.	%	n.	%	85/86	86/87
Residenciais	943	70,3	1830	72,4	1439	63,8	94,1	-21,4
Não-residenciais	399	29,7	698	27,6	817	36,2	74,9	17,0
TOTAL	1342	100	2528	100	2256	100	88,4	-10,7

Fonte: Quadro construído a partir de Relatórios 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.

3. As NTC diante das desigualdades regionais

Não podemos afirmar que a necessidade 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 de 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 fixou seus objetivos, encontra-se este:

> "Tornar 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 pode 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 o país, e que favorecem a região Sudeste.

Do ponto de vista territorial, a rede RENPAC tem certamente um alcance nacional, de um lado porque ele 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). A região Sul 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 EMBRATEL(4) 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 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 Assinantes/ Chamadas
	n.	%	n.	%	
CL	602	25,7	1248	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	1226	52,5	3297	58,3	2,7
TOTAL	2336	100	5654	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	
	n. por 1000	%
Norte	240,3	3,1
Nordeste	910,0	11,5
Sudeste	5050,7	64,0
Sul	1199,5	15,2
Centro Oeste	491,9	6,2
TOTAL	7892,4	100,0

Fonte: IBGE, Anuário Estatístico do Brasil 1987/1988, p. 685.

Não ha dúvidas de que o esforço feito pelo sistema TELEBRAS 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 geopolítica, 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 país(5).

4. Conclusão

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 geopolítica, que se acham na origem da implantação e expansão das redes de telecomunicações em geral no país, pareçam 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 hidrelétricos, 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 quando 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 mostra 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 (ou residencial) é praticamente inexistente, ou seja, novas práticas de comunicacão 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 pré-existentes? Estas são questões para as quais não existem respostas prontas. Elas devem ser discutidas, sobretudo admitindo-se a possibilidade de se colocar o país na rota da modernidade.

NOTAS

(1) Para uma crítica consistente ao uso da noção de impactos sociais e espaciais, ver DUPUY, 1982.

(2) A densidade telefônica nacional, ou seja, o número de telefones por 100 habitantes era de 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). (TELEBRÁS, Relatório 1985, UIT, Annuaire 1987).

(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).

(4) A regionalização da EMBRATEL é a seguinte: Sul (SU): São Paulo, Parana, 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, 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.

(5) Seria desejável poder completar esta análise com dados sobre a distribuição regional de micro-computadores sobre o território nacional. No entanto, não existem estatísticas confiáveis a este respeito, devido sobretudo a entrada ilegal destes terminais no país.

BIBLIOGRAFIA

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, n: 52-53, 1982, p. 54-58.

CLAISSE, Gérard. Transports ou télécommunications. les ambiguités 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 et GENSOLLEN, Michel. "Réseaux de télécommunications et aménagement de l'espace", Metropolis, n: 73-74, 2éme trimestre 1986, p. 63-69.

DUPUY, Gabriel. "Les effets spatiaux des techniques de télécommunications. ouvrons la boite noire". Bulletin de l'IDATE, n: 7, juillet 1982, p.77-83.

EMBRATEL, 18 anos, Rio de Janeiro, 1983.

EMBRATEL, Relatório 1987, Rio de Janeiro, 1987.

ESPEJO, Mario R., "Telétravail et vie quotidienne", Metropolis, n. 52-53, 1982, p. 58-63.

GENSOLLEN, Michel, "Télécommunications et aménagement de l'espace", Metropolis, n. 52-53, 2éme trimestre 1982, p. 7-13.

HUET, Pierre, Télématique et aménagement du territoire, 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 regional, Economica, Paris, 1983.

SALOMON, Jean-Jacques. Promethe empêtre, Anthropos, 1984, 174 p.

SEI. Relatório da Comissão Especial de Informática, Brasilia, 1981.

VIRILIO, Paul. L'espace critique, Christian Bourgois Editeur, Paris, 1984, 187 p.

VOLLE, Michel, "Le RNIS, une mutation des télécommunications", Metropolis, n. 73/74, 2éme trimestre 1986, p. 40-47.

O SOLO CRIADO COMO INSTRUMENTO DA REFORMA URBANA: avaliação do seu impacto na dinâmica urbana

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro (*)
Adauto Lucio Cardoso (**)

1. Introdução

Este artigo apresenta as nossas reflexões sobre as virtualidades, limites e impactos do solo criado como instrumento da reforma urbana, tendo como base resultados do nosso trabalho de assessoria junto às prefeituras de Santo André e do Rio de Janeiro. Nestes dois casos, tivemos a oportunidade de realizar estudos sobre os efeitos previsíveis da aplicação deste instrumento sobre as dinâmicas construtivas daquelas cidades.

Para o Rio de Janeiro, já contávamos com informações sobre os lançamentos imobiliários ocorridos no período de 1979/1989, o que nos permitiu avaliar as repercussões sobre os preços da terra e da moradia, bem como estimar o volume de recursos a ser arrecadado. Para Santo André, desenvolvemos juntamente com a equipe da Diretoria de Planejamento(1), uma pesquisa sobre o mercado imobiliário, utilizando os dados de licenciamento, do arquivo do IPTU, da Empresa Brasileira de Estudos Sobre o Patrimônio (EMBRESP) e, ainda, de um levantamento de campo referente a 17 empreendimentos.

O texto esta estruturado em duas partes. Na primeira, relatamos a origem e as formas de utilização do solo criado em vários países, assim como os debates que envolveram a primeira proposta formulada no Brasil. Na segunda, avaliamos as repercussões sobre a dinâmica construtiva, procurando enfrentar algumas das principais objeções ao solo criado apresentadas pelos representantes do setor imobiliário.

* Professor do IPPUR/UFRJ.
** Docente Associado do IPPUR/UFRJ.

2. Solo Criado: origens e formas

A regulação pública do uso do solo urbano é uma preocupação de longa data na história dos países de economia de mercado. Podemos, com efeito, identificar desde o final do século XIX tentativas de instauração de mecanismos de controle da produção e uso do meio ambiente construído. Classicamente, os instrumentos utilizados têm sido o zoneamento funcional da cidade, a fiscalidade fundiária e o urbanismo operacional.

Estas formas de atuação da Estado sobre as áreas urbanas surgiram em razão de objetivos higienistas e econômicos. O congestionamento de atividades e de pessoas, além da superposição de vários usos - produtivo, comercial, residencial -, passaram a ser percebidos, desde o final do século XIX, como geradores de problemas sociais, de doenças e de irracionalidade no funcionamento econômico da cidade. As primeiras experiências de regulação publica como atividade de planejamento, isto é, ação sistemática e permanente do poder público, surgem nos Estados Unidos já no início do século, no bojo de um conjunto de reformas sociais e econômicas.(2)

O Zoneamento foi a primeira forma de regulação pública. Através da instauração de normas, critérios e padrões de uso e ocupação do solo urbano, pretendia-se, de um lado, bem distribuir as atividades no espaço, evitando as misturas consideradas nefastas, e, de outro, fixar as densidades construtivas máximas que evitassem o congestionamento da vida urbana. Em consequência, as duas peças centrais do zoneamento foram a divisão funcional do espaço da cidade e o estabelecimento de coeficientes de utilização dos terrenos.

O solo criado começa a surgir como um novo instrumento no início dos anos 70. é curioso notar que a sua origem está associada a dois tipos distintos de avaliação dos efeitos da regulação pública do uso do solo. Na Europa, especialmente na França e na Itália, seu fundamento é a constatação dos estreitos limites dos instrumentos urbanísticos, basicamente o zoneamento, para conter a elevação dos preços da terra, dos imóveis e dos equipamentos e serviços urbanos, e, desta forma, reverter a segregação urbana. Há uma sincronia entre a emergência do solo criado e o crescimentos das lutas urbanas surgidas nas cidades européias no bojo do movimento de maio de 1968 e o surgimento da possibilidade de um governo popular fundado na aliança entre comunistas e socialistas. Neste sentido, o solo criado surge como uma proposta de enfrentamento dos efeitos perversos da dinâmica capitalista de produção do espaço urbano. Já nos Estados Unidos, tratava-se de criar um mecanismo que promovesse a adaptação do zoneamen-

to à lógica do mercado imobiliário. Vejamos estas duas origens.

2.1. A experiência internacional

A idéia original do solo criado surge em 1971, em Roma, quando técnicos ligados a Comissão Econômica da Europa da ONU e especialistas em planejamento urbano, habitação e construção firmam um documento defendendo a necessidade da separação entre o direito de propriedade e o direito de construção. Este deveria passar à coletividade e ser concedido a particulares por concessão ou autorização administrativa. Posteriormente, em 1975, o governo da Itália propõe uma lei que separa de forma absoluta o direito de propriedade e o direito de construção. Este passa à orbita da coletividade, que o concede desde que o interessado contribua financeiramente com os custos de ampliação dos equipamentos urbanos.

Em 1975, o governo francês estabelece uma lei que limita o direito de construção inerente ao direito de propriedade a uma vez a área do terreno - *plafond legal de densité* - PLD(3). O direito de construção acima deste limite passa à coletividade, que poderá concedê-lo desde que haja o pagamento pelo proprietário de uma soma equivalente ao valor do terreno cuja aquisição seria necessária para que o índice de utilização não excedesse o limite de 1. O pagamento poderia ser parcelado em três frações iguais. a primeira ao fim de três meses, a contar da data do licenciamento da construção, a segunda, 6 meses após, e a terceira, 18 meses a contar da mesma data. O produto da venda do direito de construção excedente á área do terreno deverá ser utilizado obrigatoriamente no financiamento de:

a) programas de constituição de espaços verdes,

b) aquisição de terras para a construção de moradias de interesse social e de equipamentos coletivos;

c) programas de preservação do patrimônio cultural,

d) programas de construção de moradias de interesse social, a serem alugadas aos interessados.

Em Chicago, a proposta introduz o conceito de transferência de direitos de construção. Os terrenos que abrigam imóveis cuja preservação é considerada como necessária podem ter seu potencial construtivo transferido para outras zonas da cidade onde a legislação limita a construção. É constituído um Banco de Direitos de Construção, administrado

pela autoridade pública sendo o crédito por ele ofertado sob a forma de direitos de construção sobre edifícios históricos de propriedade pública e, também, os direitos de construir referentes a terrenos objetos de doação. Estes proprietários se beneficiariam de reduções dos impostos sobre a renda e da carga tributária que onerava o próprio imóvel.

2.2. O Debate Nacional

No Brasil, a experiência e os debates em torno do solo criado começam em 1974, quando a Prefeitura de São Bernado organiza um seminário reunindo várias entidades municipais de urbanização. Três anos mais tarde uma lei é aprovada neste município pela qual o mecanismo do solo criado é instituído como instrumento do Plano de Desenvolvimento Integrado. O seu objetivo era colocar à disposição do Poder Público terras a serem utilizadas para a criação de um "sistema de áreas verdes", instituído pela Prefeitura. O valor cobrado pelo direito de construção corresponde a 50% do valor do solo criado pela construção. Ou seja, já naquela época limitava-se o direito gratuito de construção ao equivalente a uma vez a área do terreno. A partir daí, o proprietário deveria comprar o direito de outros proprietários ou do poder público. Os recursos assim gerados são revertidos ao Fundo de Áreas Verdes. O valor do terreno tomado como base para o cálculo do valor do solo criado é aquele constante do cadastro tributário da Prefeitura.

Após 1974, uma série de debates sobre os objetivos e constitucionalidade do solo criado são realizados pela Fundação Prefeito Faria Lima- CEPAM. Em 1976, a Prefeitura de São Paulo, contando com amplo apoio do prefeito Olavo Setúbal e dos técnicos e juristas ligados ao planejamento urbano, elabora uma proposta para a institucionalização do solo criado. Entretanto, ela não é transformada em projeto de lei.

Em 1978, a primeira versão do famoso ante-projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano, formulado pelo CNDU trazia o solo criado como um dos instrumentos jurídicos a serem criados para enfrentar a "especulação imobiliária".

O Movimento pela Reforma Urbana, que se organiza por ocasião da Constituinte, recupera a proposta do solo criado, tornando-o um instrumento de enfrentamento das desigualdades sociais na cidade. À semelhança da experiência francesa, instaura-se um fundo de financiamento composto pela arrecadação da venda de solo criado pela Prefeitura, a ser utilizado na melhoria das condições habitacionais das camadas populares. urbanização de favelas, políticas de acesso à ter-

ra, construção pública de moradias populares. Procura-se, desta forma, orientar o controle do uso do solo em um instrumento redistributivo dos custos e benefícios da urbanização realizada pela dinâmica da produção capitalista do meio ambiente construído.

A proposta é incorporada nos planos diretores de várias cidades, tais como: São Paulo, Rio de Janeiro, em grande parte dos municípios das periferias metropolitanas, como Petrópolis, Nova Iguaçu, Santo André, e outras grandes cidades do país. É apresentada, até o momento, em duas formas: ou através da instituição do índice único e da venda do diferencial entre este e o índice utilizado, até um valor máximo estabelecido para a zona, ou através da criação dos "estoques de área edificável", definidos por zona, e que são vendidos pelo poder público, não vinculando ao terreno o potencial construtivo que ultrapasse o índice único.

2.3. Uma avaliação da experiência internacional

Infelizmente não encontramos, na literatura, referências que nos permitam uma avaliação abrangente e sistemática da experiência internacional. Encontramos apenas algumas informações(4) sobre o caso francês, onde o solo criado foi utilizado até 1983, quando ocorre uma reforma institucional realizada pelo governo Mitterand. Até então, o *plafond legal de densité* (PLD) estava fixado em 1,5 da área do terreno para a região parisiense e 1 para o resto do país. Com efeito, a política de descentralização administrativa de 1983 autorizou as municipalidades de mais de 50.000 habitantes a aumentar o PLD até o limite de 2, sendo que para a região parisiense este limite foi elevado para 3.

O sentido dessa reforma, além de promover maior autonomia das municipalidades na gestão do solo urbano, é amenizar os efeitos bloqueadores da construção nas áreas mais centrais. A literatura não esclarece, porém, se os efeitos inibidores da construção decorreram da aplicação do solo criado em um momento de crise da produção imobiliária, já em curso desde 1975, provocada pela crise do sistema de financiamento vigente, ou se se trata de efeitos desta intervenção no mercado. De qualquer forma, estas informações servem-nos de alerta para considerar a oportunidade da aplicação do solo criado no Brasil, uma vez que vivemos neste momento um ciclo de estagnação da construção habitacional.

3. Solo Criado e a Produção do Meio Ambiente Construído

Um dos objetivos fundamentais da regulação social do uso do solo e o controle da chamada especulação imobiliária. Com efeito, a utilização do solo urbano tem sido submetida apenas a interesses mercantis que se expressam em empreendimentos imobiliários destinados às camadas de alto poder aquisitivo, nos bairros nobres da cidade, gerando um perverso processo de segregação e exclusão sociais, alta dos preços da terra e encarecimento dos preços da moradia.

Os investimentos imobiliários realizados pelas empresas de incorporação não se traduzem em melhoria das condições habitacionais do conjunto da população, na medida em que se destinam ao mercado formado pelos segmentos de alto poder aquisitivo. Quando avaliamos a importância da construção realizada pelas empresas imobiliárias, verificamos que ela é responsável por uma pequena parcela da oferta global de moradias na cidade.

Não é sem razão, portanto, que muito se tem falado sobre o caráter especulativo e degradador do meio ambiente da atividade construtiva. Os dados sobre a produção imobiliária no Rio de Janeiro, São Paulo e Santo André evidenciam alguns traços destas características, já que são construídos imóveis de luxo nos espaços nobres da cidade, onde são realizadas as maiores margens de lucros. Tais traços da produção imobiliária são a consequência das condições construtivas que se impõem aos próprios empresários, sem que eles tenham delas plena consciência.

A atividade construtiva depende de dois fatores, a saber: a oferta de crédito para o financiamento da construção e da comercialização, e a oferta de solo urbanizado. A necessidade de financiamento decorre da enorme disparidade entre preço do imóvel e capacidade de pagamento da população. A expansão do mercado comprador de imóveis somente ocorre quando há um sistema de crédito capaz de "solvabilizar" amplamente a demanda, financiando a longo prazo o consumo. Este foi o papel parcialmente cumprido pelo SFH. Por outro lado, uma vez que o produto da construção é um bem imóvel, a produção de moradias necessita permanentemente de novos terrenos. Não qualquer terreno, mas aqueles localizados em zonas dotadas dos equipamentos e serviços necessários à vida urbana. Portanto, a atividade construtiva depende estreitamente de oferta de terrenos urbanizados. Enquanto a sua oferta for reduzida, fazendo com que a quantidade de terras dotadas dos equipamentos e da infra-estrutura necessárias seja pequena, produzir-se-á uma escassez social da terra, com consequências sobre o seu preço. O resultado será, necessariamente, a se-

gregação social gerada pela disputa pelo acesso aos espaços da cidade nos quais as condições urbanas de vida são melhores. A organização urbana torna-se, então, um poderoso mecanismo de amplificação das desigualdades sociais já existentes.

Neste quadro, o mercado imobiliário deixa de ter sua dinâmica fundada na oferta de unidades habitacionais e passa a funcionar como um mecanismo de seleção e de segregação social. Quem lucra com isto? Certamente o proprietário da terra e as camadas de alto poder aquisitivo que passam a ter acesso a espaços exclusivos, controlados, nos quais prevalecem as melhores condições de vida. Mas, lucram também parte dos agentes da construção - os incorporadores -, que se beneficiam desta dinâmica especulativa.

A compreensão deste processo passa pelo entendimento de como se organiza a atividade da construção, identificando as diferentes etapas e atividades econômicas ligadas ao processo produtivo.

3.1. O lucro da incorporação e o lucro da construção

Em primeiro lugar, devemos separar duas importantes funções: a incorporação e a construção. O incorporador é o agente que, comprando o terreno e detendo o financiamento para a construção e comercialização, decide sobre o processo de produção, definindo a localização, as características gerais do produto, seu preço, etc. Este capital apresenta claras características de um capital mercantil. Já a atividade de construção caracteriza-se pela produção material da edificação, tratando-se aí, portanto, de um capital que se reproduz na esfera da produção. Tal diferenciação, fruto de lógicas econômicas distintas, nem sempre se traduz, na prática, em uma dissociação de agentes. De fato, uma ampla parcela do setor incorporador é formada por empresas construtoras. Todavia estas empresas guardam, em geral, uma diferença visível entre suas atividades ligadas à incorporação e à construção.

Na discussão da proposta de solo criado, é importante não confundir os ganhos da atividade de incorporação com os decorrentes da atividade construtiva. O lucro da incorporação expressa, em síntese, a possibilidade de ganho operada a partir da transformação no uso da terra, o que gera um sobrepreço sobre o custo original do terreno. Ou seja, o incorporador acrescenta ao preço final da moradia um valor a mais decorrente do acréscimo sobre o preço da terra.

O lucro da incorporação é a consequência da capaci-

dade que alguns agentes detêm em criar solo na cidade, seja através da verticalização, pela qual em uma mesma area de terreno multiplica-se a quantidade de unidades construidas, seja pela mudança social do uso do solo, isto é, de comercial para residencial, de popular para elitizado, de familiar para turistico,etc. é esta capacidade de re-valorizar a terra urbana que permite que uma parte do seu valor seja apropriada na forma de lucro de incorporação. Neste sentido, incorporadores e proprietários da terra dividem entre si, de forma conflituosa ou amigável, os benefícios da urbanização excludente, reprodutora das desigualdades sociais.

A vigência desta lógica nas nossas cidades faz com que a atividade construtiva tenha limites para a sua expansão, para a sua modernização. Com efeito, na medida em que a estratégia predominante passa a ser trocar os ganhos de escala, com a produção de grande quantidade de unidades de valores menores, pela construção de pequeno número de unidades com alto valor cada uma, a construção torna-se uma espécie de artesanato de luxo.

A modernização do setor e a consequente democratização do acesso à habitação passa, portanto, por uma política que incentive o financiamento da construção nas condições de prazo e juros necessárias para "solvabilizar" amplamente a demanda. Passa, ainda, por uma política urbana que aumente a oferta de terrenos urbanizados. Em outros termos, por uma política que ofereça à população e às empresas uma cidade na qual não haja tanta desigualdade das condições habitacionais em razão da desigualdade na distribuição dos equipamentos e da infra-estrutura urbana. A primeira política tem dependido, até agora, de fatores econômicos que somente o Governo Federal, com seu poder de influência sobre o mercado de capitais, pôde realizar. A segunda está essencialmente na órbita municipal, que, combinando inteligentemente a utilização do seu poder de instituição das regras de uso do solo com as suas responsabilidades no tocante aos investimentos urbanos, pode regular o processo de urbanização de forma a diminuir significativamente a escassez social de terra urbanizada. A adoção de uma tal política, mesmo sem considerar que venha mudar, de forma radical, o quadro nacional do financiamento habitacional teria consequências benéficas sobre a atividade construtiva, restringindo a especulação imobiliária.

O solo criado não irá, pois, cercear a atividade construtiva. Muito pelo contrário, acredita-se que a sua adoção, como parte integrante da política habitacional, a desbloqueará dos entraves que a condicionam e a empurram para uma lógica especulativa e excludente em termos sociais. Por um lado, porque o seu efeito mais geral e mais a longo prazo será a diminuição dos preço da terra, pelo aumento da oferta

de solo urbanizado; a curto prazo, porque não alterará a rentabilidade da construção, pois o peso do pagamento pelo direito de construir não recairá sobre o lucro da construção (ver discussão detalhada no ítem 3.2). E, finalmente, porque os recursos originados com a sua aplicação serão empregados em obras de construção habitacional ou de infra-estrutura, abrindo novas frentes de trabalho para as empresas construtoras.

Chegamos, assim, ao ponto central. A definição mais sintética do solo criado é a seguinte: trata-se de um mecanismo que permite a repartição entre proprietários da terra, incorporadores e poder público, dos benefícios privados do processo de urbanização criado pela iniciativa privada, mas que se funda no investimento que o conjunto da sociedade realiza na forma da implantação dos equipamentos e da infra-estrutura urbana. Ou seja, trata-se da apropriação, pela autoridade municipal, de parte da valorização fundiária e imobiliária. Sua aplicação consiste na cobrança do licenciamento das áreas construídas que excedam a uma vez a área do terreno, o que significa que será retribuída ao poder público parte dos investimentos que permitiram a valorização daquela área.

3.2. Quem paga pelo solo criado? Preço imobiliário e preço da terra

O preço da terra é determinado pela demanda de uso dos agentes econômicos. Na cidade, ele varia em função de vários fatores. Alguns são relativos à natureza da porção de terra em si mesma. Tipo de solo, dimensões, testada, são aspectos que podem permitir (ou inibir), com maior ou menor facilidade, o desenvolvimento de determinados usos específicos sobre este espaço, e como tal, são mais ou menos valorizados. Cabe, contudo, ressaltar que a maior ou menor valorização destes atributos "naturais" da terra serão sempre relativos às necessidades da atividade que ali se pretende desenvolver.

Estes atributos tendem, todavia, a ter seus efeitos minimizados, passando o preço a variar quase exclusivamente em função do fator *localização*. Esta variável expressa as condições diferenciadas de acessibilidade a equipamentos, bens, serviços, ou a um conjunto de elementos tratados pela literatura como "amenidades". Ainda aqui, esta acessibilidade deve ser também diferenciada em função das atividades a serem desenvolvidas. De fato, as necessidades locacionais de uma indústria tendem a ser bastante diferenciadas daquelas relativas ao uso residencial ou comercial do solo.

Em função destas características gerais, às quais

se devem, ainda, agregar as possibilidades legais de "construtibilidade" definidas pelo poder público, as terras urbanas serão objeto de uma disputa entre vários usos possíveis. Esta disputa expressa-se por uma concorrência entre vários agentes que buscam localizar-se no espaço, em função de interesses diferenciados, e tendo a terra, basicamente, como meio de subsistência (a população em geral), como patrimônio (investidores imobiliários), como suporte do processo de acumulação (indústria, comércio e serviços) e, finalmente, como objeto do processo de acumulação (empresas imobiliárias).

Como se pode depreender deste quadro, trata-se de um conjunto extremamente diferenciado, onde a terra - bem não produzido - terá seu preço regulado pelas condições de competição entre os vários capitais e pelas possibilidades diferenciadas de lucratividade propiciadas pelas diversas localizações no espaço urbano. Neste sentido, o seu preço final será determinado pelo uso hegemônico, ou seja, o uso por aquele setor da atividade econômica que conseguir estabelecer a melhor relação localização/lucratividade, o que lhe permite pagar ao proprietário um maior valor pelo acesso à terra.

Em função desta interação econômica entre os mercados fundiário e imobiliário, o preço de determinados imóveis pode ser expresso não em função de suas características, mas, antes, em função das possibilidades de transformação de uso, oferecidas por determinadas localizações. Por exemplo, em certos bairros, os preços das residências passam a ser regulados não pelo sub-mercado de casas, mas pelo sub-mercado de terrenos para a construção de edifícios multifamiliares, ou, ainda, pelo sub-mercado relativo aos usos comerciais, que incluem tanto a construção quanto a reforma para aluguel.

Conclui-se, então, que os preços fundiários são, em muitos casos, determinados não pelo seu uso atual, mas pelo uso potencial, ou seja pelas possibilidades de transformação de uso, seja em termos da substituição de determinados ramos de atividade, seja pela possibilidade de densificação. Neste sentido a legislação urbana, ao estabelecer as possibilidades de uso em certas áreas e ao definir índices máximos de aproveitamento do terreno, desenha um "mapa" de valores para o parque fundiário da cidade.

Como dissemos anteriormente, sendo o preço da terra determinado pela demanda, a instituição do solo criado implica o aumento do "custo fundiário" dos empreendimentos, a ser assumido pelos três agentes: proprietário do terreno, na forma de diminuição do preço da terra; pelo incorporador, na forma de diminuição do lucro de incorporação; ou pelo comprador, na forma de aumento do preço da moradia. Tomando como base o que expomos, vamos agora examinar os efeitos possíveis

da adoção do solo criado sobre estes três componentes do empreendimento imobiliário.

1. Em termos gerais, podemos admitir que ocorrerá uma queda dos preços dos terrenos usados para a construção residencial, já que estes são determinados pela demanda. Ou seja, na medida em que o incorporador determina o preço admissível da terra de trás para frente, partindo do preço máximo do imóvel a ser construído, do custo da construção e da taxa de rentabilidade pretendida (construção e incorporação), o empreendimento somente será viável se houver a diminuição do preço da terra. Quais são, porém, os limites da queda do preço do solo?

1.1. Nos espaços consolidados em termos de urbanização, nos quais, pela divisão social e econômica do espaço, existe uma disputa intercapitalista pelo uso do solo, o limite é o preço pago pelos outros usos que não impliquem destruição/reconstrução. Uma casa pode ser re-utilizada para a implantação de empresas de serviços e de comércio. São casos como os da Avenida Pacaembu, em São Paulo, de bairros do Rio de Janeiro, como Ipanema, Leblon, etc.

1.2. Nos espaços residenciais, o limite é o custo de oportunidade da venda pelo usuário, tendo em vista a possibilidade de, no mínimo, substituição da habitação porventura existente no terreno. Aqui, talvez possamos pensar que os preços dos imóveis residenciais unifamiliares possam ser um regulador deste limite.

2. Quanto ao lucro de incorporação, algumas observações devem ser feitas. A sua possibilidade de queda estará sem dúvida vinculada à queda do preço da terra, já que é a disputa entre proprietários e incorporadores que determina qual o percentual das rendas geradas pela transformação de uso do solo que irá para um ou outro agente. Neste sentido, não é por acaso que o lucro médio de incorporação frequentemente é referido, no mercado, como um percentual do preço da terra (em torno de 100%, de maneira geral, e 50 ou 60% nas áreas mais valorizadas). É por esta razão que pouco importa aos incorporadores a realização de grandes empreendimentos, já que, muitas vezes, são os pequenos empreendimentos, com excepcional localização, que propiciam ganhos mais importantes. A possibilidade de queda do lucro de incorporação deve ser vista, na verdade, como uma tendência relativa de dificultar a realização dos empreendimentos mais especulativos, ou seja, aqueles destinados às camadas de maior poder aquisitivo, já que, nestes, é maior a incidência do preço do terreno em relação ao custo final do empreendimento (podendo chegar a 60% em casos extremos, como se verificou na pesquisa para o Plano Diretor do Rio de Janeiro). Neste sentido, e de-

pendendo da maior ou menor elasticidade da demanda, o solo criado representa um desestímulo à atividade especulativa que vem caracterizando a construção imobiliária até hoje, principalmente no Rio de Janeiro. Com certeza, os agentes que combinem a atividade de incorporação com a atividade construtiva poderão trabalhar com menores margens no lucro imobiliário e tentar ampliar seus lucros na atividade da construção, reduzindo seus custos e racionalizando o processo de produção. Tal consequência seria extremamente benéfica para a coletividade, gerando uma tendência à modernização do setor e de seu redirecionamento para as atividades propriamente produtivas.

3. Com relação a possibilidade de repasse do valor do solo criado para o preço final, isto irá obviamente depender da capacidade da demanda e das possibilidades de interrelação com outros sub-mercados da área do imobiliário, como o comercial e de habitações unifamiliares. Estas tendências devem ser, ainda, analisadas segundo os estratos de renda diferenciados. Assim, os estratos superiores provavelmente poderão arcar com repasses significativos do valor do solo criado, pagando pela possibilidade de localizações que lhe garantam o prestigio e reconhecimento. Já nas camadas médias, as possibilidades de repasse ficam amarradas à existência de financiamento. De qualquer forma, tudo depende do montante da incidência do valor do solo criado sobre o preço final. É possível pensar-se que, principalmente numa economia inflacionária como a nossa, aumentos em torno de até 20% sejam absorviveis sem maiores problemas. Percentuais superiores provavelmente só poderão ser repassados aos preços em casos de rendas de monopólio, que possam traduzir-se em localizações especiais ou em produtos diferenciados.

Para responder à nossa pergunta original (quem paga o solo criado?), e tendo em vista os elementos acima apontados, podemos estabelecer três hipóteses:

a. Ao definir o índice 1 para todas as áreas da cidade, o solo criado modifica o "mapa de valores" da cidade, expurgando dos preços fundiários o seu componente relativo à densificação. Esta hipótese implica uma redução global dos preços de terrenos "densificáveis"(5) até os limites definidos pelo novo patamar de verticalização.

b. Em casos de mercados oligopolizados, é possível supor que o proprietário tenha o poder de manter o preço nos níveis atuais, o que significaria ou uma redução no lucro imobiliário, ou um repasse do valor relativo ao solo criado para o preço final do imóvel. O repasse ao preço tem como pressuposto uma inelasticidade da demanda, ou

seja, uma parte da população teria capacidade de suportar aumentos significativos para pagar o preço de localizações "escassas".

c. Finalmente, como terceira hipótese, podemos pensar em uma articulação das duas anteriores. Ou seja, em sub-mercados mais elitizados, o preço cairá apenas até um determinado limite, já que se trata de uma demanda com capacidade aquisitiva - e motivação simbólica - para arcar com um repasse dos valores do solo criado para o preço final. O limite inferior de queda do preço fundiário pode também ser estabelecido a partir da concorrência com outros sub-mercados, como o comercial ou o de uso residencial unifamiliar. Em outras regiões, onde haja maior substitutibilidade dos imóveis e onde o fator localização não tenha o mesmo significado que nas áreas nobres da cidade, pode-se supor uma queda dos preços fundiários até o limite do uso potencial com índice 1.

4. Conclusões

A busca da definição da potencialidade do solo criado, enquanto um instrumento da Política de Habitação e de Uso do Solo, deve partir das suas quatro potencialidades regulatórias:

- o descongestionamento das áreas centrais;

- a criação de espaços livres/institucionais e preservação de áreas de interesse cultural, histórico e ambiental;

- a redução acentuada do preço da terra, e;

- a geração de recursos que, de forma compensatória, financiarão programas habitacionais e urbanização de áreas populares.

Cabe ressaltar que nem sempre estas quatro potencialidades podem ser exploradas concomitantemente. Por exemplo, se a principal finalidade buscada é a geração de recursos, não podemos pretender também que a aplicação do solo criado promova uma importante diminuição dos preços da terra. Se, por outro lado, busca-se o descongestionamento das zonas centrais, o solo criado, funcionando como inibidor da densi-

ficacão construtiva, não pode pretender alcançar ao mesmo tempo a geração de recursos

Até o momento, nas discussões que têm cercado a adoção do instrumento, o papel privilegiado do solo criado tem sido o de gerador de recursos para fundos municipais destinados à construção de habitação popular ou ao desenvolvimento urbano. É possível admitir que o solo criado seja um instrumento talvez mais eficaz para outros objetivos, já que as avaliações realizadas até agora demonstram alguns limites quanto ao montante de recursos a ser gerado pela sua aplicação. Deve ser, ainda, considerado o quadro de crise global da construção que atravessamos no momento. Neste sentido, este instrumento pode gerar um impacto inicial que desestimule novos empreendimentos, já que se agrega mais um custo, sem que o mercado fundiário tenha-se adaptado às novas regras do jogo. Cabe pensar, então, no estabelecimento de um deflator no tempo, permitindo a adaptação gradual do mercado às novas condições.

Para uma avaliação da pertinência deste instrumento com relação a situações particulares, dois planos de análise devem ser considerados. Por um lado, sua articulação com o diagnóstico e o objetivo da política, definidos no plano diretor, e, de outro, sua viabilidade frente à dinâmica da atividade construtiva no município. Estas análises podem vir a mostrar a inadequação do instrumento para determinadas situações, seja por existirem outras fontes de recursos mais eficazes a curto prazo, seja pela fragilidade da atividade imobiliária em determinadas regiões do país. Cabe ressaltar, neste sentido, que o solo criado pode vir a ser um instrumento contraditório com um objetivo de ampliação da oferta de moradias, ao atingir setores que atuem para as camadas médias.

Outros efeitos que podem ocorrer com a adoção do solo criado são: (i) congelamento das áreas centrais mais valorizadas e construcão nas zonas mais periféricas, onde o preço da terra é menor e tem pouca importância, (ii) construção de edifícios com projetos que criem pouco solo, diminuindo a área útil e aumentando a área total pela construção de espaços coletivos. Este pode ser um objetivo desejado se se pretende fazer um descongestionamento de determinadas áreas. A avaliação deste objetivo deve ser feita com a análise da disponiblidade da infra-estrutura urbana.

Finalmente, tendo em vista o carater importante do instrumento, e seu papel na reestruturação nos mecanismos sociais de apropriação das valorizações fundiárias e imobiliárias, torna-se fundamental que sua aplicação seja acompanhada da implantação de um sistema de monitoramento e de gerencia-

mento eficaz. E, ainda, que todo o processo seja também desenvolvido sob controle da sociedade, através de conselhos com participação popular, permitindo assim uma real democratização da sua gestão.

NOTAS

(1) A equipe de Santo Andre e dirigida pelo arquiteto Jose Abilio, e composta pelos técnicos Aloisio Ruscheinsky, Maria Cecilia Lucchese, Otilie Macedo Pinheiro e Paulo Roberto Vendrami. No Rio de Janeiro, a chefia dos trabalhos do plano diretor coube a Lucia Helena Costa de Oliveira Fontes, sendo responsáveis pelos estudos relativos ao solo criado Marcia Bezerra e Paulo Fernando Cavalieri. Cabe ressaltar, todavia, que a responsabilidade pelas ideias aqui expostas é única e exclusivamente dos autores.

(2) Conforme Topalov, 1988.

(3) Teto Legal de Densidade.

(4) Ver Comby, J. e Renard. V., 1986.

(5) Os terrenos densificáveis são definidos, neste caso, a partir de uma perspectiva de mercado, ou seja, são terras situadas em zonas onde os índices construtivos sejam elevadoe e, ainda, que o mercado "elege" como passíveis de verticalização.

BIBLIOGRAFIA

COMBY, J. & Renard, V. (org.). Politique Foncière en France. Economica/DAEI, Paris, 1986.

Revista CJ Arquitetura, n: 16. EFECE Editora, S. Paulo, 1977.

TOPALOV, C. La Naissance de l'Urbanisme Moderne et Réforme de l'Habitat Populaire aux états-Unis - 1900/1940. Centre de Sociologie Urbaine, Paris, 1988.

A HISTÓRIA DA PROPRIEDADE DA TERRA NO BRASIL (*)

Fania Fridman (**)
Carlos Alexandre Fiaux Ramos (***)

O tema propriedade fundiária é fundamental para a compreensão do uso do solo e do papel desempenhado pelas práticas normativas de organização do território. Este texto procura descrever a evolução histórica da propriedade do solo através do levantamento da legislação concernente e de sua contrapartida na conformação e gestão do espaço, através do estudo de caso da cidade do Rio de Janeiro.

Brasil Colonial - Sesmarias

As terras no Brasil desde antes de sua descoberta já pertenciam a Portugal, através do Tratado de Tordesilhas de 1494. A partir de 1500, passaram à Coroa Portuguesa, sob a jurisdição espiritual da Ordem de Cristo(1).

O regime jurídico aplicado às terras conquistadas foi o sistema de sesmarias, através da lei de 1375 de D. Fernando, o Formoso, rei de Portugal, para impedir que as terras continuassem incultas em um período de fome e miséria(2). As sesmarias eram títulos dominiais, contratos enfitêuticos, feudais, que previam o pagamento da sexta parte das rendas, ou dízimo, à Ordem de Cristo, isto é, ao Rei.

No Brasil, em contraste com o sistema português, as sesmarias foram concedidas com direito vitalício e hereditário. Era, portanto, uma propriedade plena, com dízimo pagável à Ordem de Cristo, sem caráter feudal (Junqueira, 1978). Os dízimos foram instaurados por Martim Afonso de Souza em 1532 e perduraram até julho de 1822 com a suspensão das sesmarias.

---

* Este texto, originalmente apresentado no Seminário de História Urbana, promovido pela ANPUR e pelo Mestrado de Arquitetura da UFBa, em novembro de 1990, em Salvador, Bahia, foi extraído da pesquisa "Grandes Proprietários Fundiários da Cidade do Rio de Janeiro", realizada no IPPUR, com recursos do CNPq.

** Professora do IPPUR/UFRJ.
*** Mestrando do IPPUR/UFRJ.

D. João III (1521-1557) decidiu impulsionar a colonização através da distribuição de terras. O território brasileiro foi dividido em várias parcelas de 60 léguas de costa e limite de profundidade até onde atingisse o domínio da Colônia. A essa divisão parcelada deu-se o nome de Capitanias. Cabe, aqui, uma pequena digressão sobre o sistema das capitanias hereditárias.

Esse sistema previa a carta de doação e a carta foral. Pela carta de doação, o Estado concedia determinada porção territorial ao donatário e ao Governador e especificava os poderes de que eram investidos. A capitania era transmissível por herança sem que pudesse ser vendida, alienada ou parcelada. O Estado tinha, no entanto, o direito de retomá-la mediante indenização ou confisco.

A carta foral assegurava ao capitão-mor, o donatário, o direito de doar sesmarias em nome do soberano, a exploração das minas e do pau-brasil e a importação e exportação de produtos. Possuía também o "senhorio" (moendas d'água), engenhos de açúcar e marinhas de sal, cujo acesso era pago. Ficava com 5% da exportação do pau-brasil, metade da dízima do pescado, a dízima dos metais e os direitos de passagem em rios, portos e "outras águas".

Apesar do sistema das capitanias procurar reproduzir as relações de dependência do tipo feudal, havia diferenças fundamentais com o modelo da metrópole. Primeiramente porque os capitães eram vigiados por funcionários reais e, em segundo lugar, porque havia a mercantilização da vida econômica do Brasil, através de Portugal, junto aos grandes centros comerciais europeus. Neste sentido, inclusive, incentivava-se mais o estabelecimento de feitorias do que de cidades.

Cabe acrescentar, também, que a organização administrativa ditada pelas Ordenações Manuelinas (1521) ou pelas Ordenações Filipinas (1603) era centralizadora na medida em que o rei nomeava as autoridades superiores, como o governador geral, o ouvidor geral e o provedor mor, denotando uma intervenção da Metrópole na aparente e breve autonomia administrativa e jurídica local. Neste sentido, concordamos que a discussão acerca do feudalismo no Brasil perde alguns de seus importantes argumentos.

Voltamos às sesmarias. Houve três tipos de aglomerações humanas no Brasil Colônia: a povoação ou povoado, que era espontânea; a vila, criada por ato donatário; e a cidade, situada em terras sujeitas à Ordem de Cristo e de fundação real ou papal. O menor núcleo da administração era o município cuja sede era a vila. A vila e a cidade eram governadas

por câmaras municipais eleitas pelos "homens bons" - clero, milícia e nobreza locais (Fridman, 1980).

A competência municipal abrangia o território, chamado de termo, e nele encontrava-se o rocio, área destinada ao uso público (Albuquerque, 1984). O termo da cidade, fixado pelo Governador Geral, media "seis léguas para cada lado". Após sua fixação era doado em sesmarias a quem o requeresse sob as seguintes condições: residir na povoação, não alienar seu domínio útil nos primeiros três anos e pagar o dízimo à Ordem de Cristo.

A sesmaria não era uma instituição democrática, pois as exigências onerosas e os mecanismos burocráticos impostos pressupunham, no mais das vezes, os favores das autoridades locais. Acrescente-se a isso que a distribuição de terras ocorria nos primeiros anos de fundação da vila. Segundo Teixeira da Silva (1990), no Rio de Janeiro entre 1565 e 1801, foram doadas 996 sesmarias, sendo 115 nos primeiros quatro anos.

Pesquisamos os Tombos das Cartas das Sesmarias do Rio de Janeiro no período 1594 e 1595 e percebemos que 44 sesmarias foram doadas na maioria para "chãos para casas". Em uma petição, do mestre do açúcar Fernão de Albuquerque, há queixas de pobreza e carestia de aluguéis. Entre 1602 e 1605, 41 sesmarias foram cedidas para "chãos para casas" e para lavoura, engenhos, pastos e "águas". As requisições localizavam-se entre a várzea e o Morro da Conceição, denotando preferência pela planície, apesar de suas barreiras e pântanos.

A carta de sesmaria exige a medição através da braça craveira: "duas varas de medir por uma, como no Reino se costuma medir", como também a verificação de que é devoluta(3). É exigido também o registro da Carta de Doação, num prazo de um ano, nos livros da Fazenda, sob a autoridade do Provedor-Mor.

A posição social dos virtuais sesmeiros, nem sempre explicitada nas petições, era da pequena nobreza: mestres do açúcar, oleiros, soldados (Cavaleiros da Casa d'El Rey), outros "homens honrados", muitos de sobrenome, "de Sá", aqueles que queriam ingressar na vida religiosa e necessitavam de patrimônio, e alguns estrangeiros, africanos e castelhanos (Ministério da Justiça, 1967).

Quando da União Ibérica, Felipe II manda elaborar as Ordenações Filipinas baseadas nas Ordenações Manuelinas e nas Leis Extravagantes de Duarte Nunes de Leão, de 1569, mantendo, entretanto, o caráter português da legislação, para

não melindrar seus súditos (Teixeira da Silva, 1990). Essas Ordenações, que ficaram em vigor até o Código Civil de 1917, portanto, por mais de trezentos anos, impunham os mesmos requisitos para a doação de sesmarias: a medição, a confirmação e a cultura.

As Ordenações do Reino fixavam os princípios básicos, genéricos, cabendo às autoridades locais recomendar as restrições, o que ocasionou um "urbanismo", de caráter municipal, característica que permanece até hoje (Mukai, 1988).

Já no século XVII são outorgadas as posturas pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Em 1617 é feito o primeiro calçamento urbano da cidade(4), através de contribuições dos moradores, dos jesuítas e do administrador eclesiástico. Em 1625, a Câmara determina que os moradores calcem a testada de suas casas, em toda sua extensão e com largura de cinco palmos.

Com a Restauração Portuguesa, em 1640, são criados os Conselhos de Guerra e Ultramarino, que tornam mais eficiente e centralizador o poder da Coroa na Colônia, contrapondo-se às contestações do Senado da Câmara e dos juízes do povo. Estes são substituídos em 1696 pelos juízes de fora, nomeados pelo rei, e traziam a vara branca de medição de terras. Era-lhes atribuída também a supervisão dos encargos do alcaide, de policiamento da terra.

A partir de 1690, há a imposição do foro anual para todas as terras, bem como sua confirmação real e demarcação. O pagamento do foro vai inaugurar uma nova forma de apropriação do solo - o domínio útil do bem - que no Brasil é perpétua.

A Ordem Régia de 21 de outubro de 1710 autorizou a Câmara Municipal do Rio de Janeiro que dispusesse de uma parte da "marinha" para a defesa da cidade. E a Carta Régia de 23 de fevereiro de 1713 atribui também à Câmara a função de sesmeiro, ou seja, de distribuidor de terras sujeitas ao dízimo. O motivo está no procedimento da Câmara quando da invasão francesa, como também na necessidade de atender os moradores e suas reclamações, além da conveniência de manter os logradouros públicos, sem doá-los. Entretanto, segundo Alvará de 23 de julho de 1766, a alienação por aforamento escapava à jurisdição da Câmara (Carvalho, 1893).

Em um estudo de Orlando Gomes (1978), que levanta os preceitos anteriores à Nova Consolidação das Leis Civis de 1899, verificamos leis de 1765, 1776 e 1854, alvarás de 1757, 1766, 1769, 1773, entre outros, onde a enfiteuse somente podia recair "em terras que não estivessem cultivadas ou em

terrenos que se destinassem à construção de casas e edifícios de todo o gênero. Os arrendamentos de terras já cultivadas ou casas já construídas... reputavam-se contratos de locação sem transferência de direito real, não se confundindo desse modo com os aforamentos" (pg. VI-3). Estas recomendações consubstanciar-se-ão no artigo 680 do Código Civil.

Pelas Ordens Régias de 1731, 1754 e 1792 distinguem-se as terras de sesmarias, as terras devolvidas e os terrenos reservados ás margens dos rios, denotando-se uma diferenciação entre o domínio público e o particular (Mukai, 1988).

No período pombalino, já há uma política urbanizadora, quando da criação da cidade de Vila Bela - antiga capital de Mato Grosso, onde está determinada a área da praça central, o pelourinho, a Igreja, as Casas de Vereança e Audiências, a cadeia, oficinas públicas e as casas de moradia em linha reta e em ruas largas. Podemos perceber, por essas imposições, influência das Leis das índias, leis que regiam a fundação das cidades espanholas coloniais, onde era imposto o primado da linha reta, demonstrando a aspiração de dominar o mundo novo (Holanda, 1988 e Mukai, 1988 apud Reis Filho, 1968).

Em 15 de abril de 1785, criou-se a Intendência Geral da Polícia da Corte e do Estado do Brasil que possuía, entre outras atribuições, a de aprovar o arruamento da cidade, abrir estradas, cuidar da conservação de ruas, praças e logradouros públicos e zelar pelas fontes e chafarizes.

Com a chegada da Corte, em 1808, foi estabelecido o pagamento da décima predial urbana - de casa ou quaisquer outros imóveis no litoral ou em locais povoados, no interior; da siza - imposto de 10% sobre o valor das vendas dos imóveis urbanos, da meia-siza - imposto de 5% sobre a venda de cada escravo ladino, como também taxas relativas à carne verde, à aguardente, ao ouro e à prata, ao estanho, ao cobre, ao tabaco, ao engenho de açúcar, ao sal e às sesmarias, entre outros (Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, 1922). Pelo Alvará de 22 de junho de 1808 os sesmeiros deveriam pedir a competente confirmação à mesa do Desembargo do Paço.

Cabe também lembrar o decreto de 21 de maio de 1821 que regulou a desapropriação por utilidade pública, mediante prévia indenização, que é um "ensaio" à decisão de Pedro de Alcântara (futuro D. Pedro I), anterior à Independência, de extinção do regime de sesmarias, em julho de 1822.

Brasil independente - mercantilização da terra

A primeira lei de organização municipal é do Império, de 1: de outubro de 1828, onde os vereadores têm a atribuição de legislar sobre edificações, além da fixação das demais posturas, apelidadas de "policiais". Essa intervenção na forma de "uso" da propriedade não contesta, entretanto, o direito de propriedade.

A Constituição Imperial de 1824, que já encontrara a diferenciação entre o domínio público e o domínio particular, manteve os direitos patrimoniais de cada um (Mukai, 1988).

Quanto à desapropriação, está prevista desde a lei de 9 de setembro de 1826 que atribuía ao Poder Executivo a função de declarar os casos de desapropriação, ao Judiciário a verificação das necessidades públicas e, ao Legislativo, os de utilidade. O Ato Adicional de 12 de agosto de 1834 prevê a competência das Assembléias Legislativas em legislar sobre os casos de desapropriação por utilidade municipal ou provincial.

A lei n: 353, de 1845, determina a perda da propriedade, por decreto de desapropriação, mas, por outro lado, garante a posse do bem até a indenização.

Ainda sob o regime monárquico, foi editada a Lei 601, em 18 de setembro de 1850. A edição desta lei tinha por objetivo a regularização da situação fundiária no Brasil, visando a segurança interna e externa do país. Havia uma imensa desorganização no que concerne à titulação da propriedade das terras. O surgimento desta lei, conhecida como "Lei de Terras", foi um marco na estruturação da propriedade fundiária no Brasil. Alguns pontos merecem destaque:

O artigo primeiro estabelece a impossibilidade de aquisição de terras devolutas de forma diversa da onerosa. Isto representa uma profunda ruptura com as práticas vigentes até então, onde a distribuição de terras gratuitamente era um fato comum. A exceção à regra estabelecida referia-se às terras de fronteira, onde era visada a colonização e conseqüentemente, a segurança externa do país.

Outro aspecto importante foi a legitimação das posses primárias que servissem de trabalho e moradia. Este diploma legal e o seu regulamento, o Decreto 1318 de 30 de janeiro de 1854, fixaram limites à propriedade em favor do interesse público. Foi estabelecido o ônus para aqueles que adquirissem as terras devolutas e a permissão, nesses domí-

nios, para a construção de estradas, para passagem aos vizinhos e a retirada de águas desaproveitadas.

Um aspecto importante destes textos legais refere-se à demarcação e registro de posses. As áreas dos imóveis deveriam ser demarcadas e em seguida efetuados os registros dos mesmos. A incumbência de fazer a escrituração era cabida aos vigários, daí ficar conhecido como "Registro do Vigário".

Além dos aspectos já apontados, merecem ser salientados, ainda, os artigos que tratavam das terras reservadas, não sujeitas à alienação. Os artigos 77, 78 e 79 referem-se às terras reservadas para a fundação de povoações, onde haveria lotes urbanos e rurais: os lotes urbanos não maiores que dez braças de frente e cinqüenta de fundos e os rurais, com maior extensão, não excedendo a quatrocentas braças de frente "sobre outras tantas de fundo" (art. 77). Haveria que se reservar lotes para fortificações, cemitérios e demais servidões públicas e o restante dividido entre os povoadores a título de aforamento perpétuo. A fixação do foro seria atributo do Diretor Geral de Terras Públicas e o laudêmio, em caso de venda, da quarentena. Os recursos provenientes do foro e laudêmio seriam aplicados em infra-estrutura dessas povoações (art. 79).

Os lotes urbanos seriam medidos com frente para as ruas e praças, traçados com antecedência, visando a regularidade e formosura das povoações (art. 78).

Como podemos perceber, essas normas contribuíram para a ordenação da estrutura fundiária e do próprio espaço urbano, denotando-se uma idéia de planejamento territorial. E a grande novidade é, sem dúvida alguma, no marco da lei, o acesso à terra pela compra e/ou aforamento.

Ainda com a finalidade de regularizar a situação das terras e imóveis, em 22 de janeiro de 1855 é editada a lei 840 que exige a escritura pública na compra e venda de imóveis. Pelo artigo 33, surge a função de juiz comissário de terras cuja atribuição é de medir e demarcar as sesmarias ou concessões do Governador Geral ou Provincial.

Do ponto de vista municipal, é a partir do decreto 2551, de 17 de março de 1860, que as quotas da décima urbana são arbitradas pelos "lançadores". O decreto 5843, de 26 de dezembro de 1874, divide o município em distritos fiscais e dá aos cobradores além da função da demarcação, 5% da renda cobrada.

Em 1: de setembro de 1876, a Câmara proíbe a construção de cortiços entre as praças Onze e Pedro II e as ruas

Riachuelo e Livramento, no centro da cidade. A partir de 1855, as construções de cortiços deveriam ser aprovadas pela Junta de Higiene Pública, indicando uma preocupação com o "uso do solo", muito além da saúde.

Pelo decreto 7051, de 18 de outubro de 1878, surge o imposto predial, substituindo a décima urbana e a décima adicional - a de uma légua além da demarcação. Era devido pelos prédios da cidade e das provincias com mais de 100 casas, e pelos imóveis das companhias e sociedades anônimas, das sociedades beneficentes ou religiosas.

O valor do imposto era maior em imóveis com serviços de esgoto e em dobro nos prédios das companhias e sociedades beneficentes e religiosas. É interessante ressaltar o processo de valorização dos imóveis com esta infra-estrutura, que se inicia em 1870, através da Companhia "Rio de Janeiro City Improvements"(5).

Estavam isentos os prédios da Coroa, os próprios nacionais, as igrejas, os prédios da Câmara Municipal, os de sociedades religiosas e cemitérios. Da mesma forma, os terrenos pertencentes à Corte, ao Estado e à Municipalidade cedidos por arrendamentos.

O decreto 3140, de 30 de outubro de 1882, refere-se ao imposto predial singelo, para os imóveis construídos pelas sociedades anônimas para habitação popular, e ao pagamento de 2% à City Improvements. O estímulo à construção de moradias operárias foi mais adiante com a concessão de favores por parte do Império(6).

Em 1896, com o decreto 278, de 23 de maio, as companhias de fiação e outras são equiparadas às sociedades anônimas, no que tange aos incentivos e favores para habitações populares.

Em janeiro do ano seguinte, o decreto 369 afirma o imposto predial "nas freguesias suburbanas onde a edificação constituir exploração de renda" e determina seus valores. Estes cairão pela metade, ainda em 1897, pelo decreto 504 de 31 de dezembro, nas freguesias de Jacarepaguá, Campo Grande, Santa Cruz, Ilhas do Governador e Paquetá, Inhaúma e Irajá, que estavam vivendo seu período de ocupação, auxiliada inclusive pelas estradas de ferro.

Cabe incluir o decreto 495, de 23 de dezembro de 1897, que cria o imposto sobre os terrenos não edificados nas freguesias urbanas centrais e adjacentes com canalização de água e gás(7).

Dessas medidas, extraímos um processo de valorização imobiliária e fundiária na cidade do Rio de Janeiro onde, e vários estudos sobre o tema o apontam, a prática da construção civil em moldes capitalistas faz-se presente.

Brasil Republicano - especulação e uso social da terra

A Constituição Republicana, ao instituir o regime federativo, transferiu para os Estados a propriedade das terras devolutas existentes em sua jurisdição. Consideravam-se terras devolutas: as terras que não estavam sob domínio particular, as que não eram utilizadas pelo poder público, as que não se achavam doadas por sesmarias e aquelas não ocupadas por posses.

Cabe assinalar o decreto 4596, de 9 de setembro de 1903, da consolidação sobre as desapropriações, que auxiliou e correspondeu às reformas urbanas cariocas de Pereira Passos(8); e o decreto 1029, de 6 de junho de 1905, que criou a contribuição de melhoria de pavimentação - a metade do custo ficava por conta dos proprietários.

Em 1917, foi editada a lei 3071, de 1. de janeiro, que instituiu o Código Civil, até hoje em vigor. O Código significou a ordenação de normas até então dispersas e restrições ao direito de construir. Embora o Código estabelecesse a primazia do direito de propriedade, reconhecia e protegia a posse. Além da posse, estabelecia a aquisição da propriedade por usucapião, bem como assinalava os conceitos de direito de vizinhança, direito de construir e a desapropriação, que assumem, ainda hoje, importância como instrumentos da política urbana.

Destaquemos, também, o decreto 13690, de 1919, e o decreto 14589, de 1920, referentes à Baixada Fluminense. Ao cessionário de saneamento era permitida a revenda das terras beneficiadas ou o não-pagamento de taxa de benefício "em longa zona".

Referido ao problema de saúde pública, o decreto 16300, de 31 de dezembro de 1923, cria a Inspetoria de Higiene Industrial e Profissional, com a função de licenciar oficinas e estabelecimentos industriais novos desde que estes não prejudicassem a saúde da população vizinha.

A Constituição de 1934, no artigo 124, traz o conceito de propriedade como função social. Esse é um importante marco, na medida que limita a propriedade em prol do bem

comum.

A lei federal 125, de 31 de dezembro de 1935, aponta normas para a construção de edifícios públicos segundo as posturas municipais. Das antigas preocupações estéticas, passamos à funcionalidade social das cidades brasileiras.

Várias leis estabeleceram normas que influenciaram na propriedade de terras urbanas. Destacam-se o decreto 58, de 10 de dezembro de 1937, regulamentado pelo decreto 3079, de 15 de setembro de 1938, e a lei 6766, de 19 de dezembro de 1979. Estes diplomas tratam dos processos de parcelamento e uso do solo urbano, devendo ser destacado o intuito de proteção aos adquirentes destes loteamentos, bem como a imposição de procedimentos aos vendedores.

Outros aspectos importantes são a crescente proteção à posse e a aplicação do princípio do usucapião. Como exemplo deste último, temos a norma constitucional vigente que o estabelece para aquele possuidor do imóvel há mais de cinco anos.

Além dos textos constitucionais e da legislação federal, as várias normas estaduais e municipais vêm gradativamente limitando a propriedade. A concepção do uso social da propriedade e supremacia do interese público, em detrimento do privado, encarregam-se de apontar caminhos de uso do território. Mesmo que, na luta que se trava no interior das cidades segregadoras e segregadas, nem sempre o público seja vencedor.

NOTAS

(1) Instituição privada, administrada por um grão mestre vitalicio, eleito pelos freires, e criada em 1494, oriunda da Ordem dos Templários (Franca) e da Sociedade de Jesus (Espanha), que permaneceu independente da Coroa até 1520. Foi a Ordem de Cristo que financiou a viagem de Cabral.

(2) Em Portugal era um título de minifúndio para trigo, cevada e centeio.

(3) No sentido de não ocupada.

(4) Ladeira da Sé e o alto do Morro do Castelo.

(5) O valor era de 12% do valor locacional em prédios com esgoto e 10% daqueles sem esgoto. O dobro para as companhias e sociedades beneficentes e religiosas.

(6) Decretos 9560, de 1822, 9509, 9510, 9511, de 1885; 9560, 9754, de 1886, 9859, de 1888, e 10386, de 1889.

(7) Gávea, Lagoa, Glória, Candelária, Santa Rita, São José, Sant'Anna, Sacramento, Santo Antonio, Espírito Santo, São Cristóvão e Engenho Velho.

(8) O valor máximo da desapropriação é fixado em 15 vezes o valor locativo.

BIBLIOGRAFIA

ALBUQUERQUE, Manoel Maurício (1984). Pequena história da formação social brasileira, Rio de Janeiro, Graal.

CARVALHO, Carlos de (1893). O patrimônio territorial da municipalidade do Rio de Janeiro e o direito emphyteutico, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional.

FINEP/GAP (1983). Habitação popular/inventário da ação governamental, Rio de Janeiro.

FRIDMAN, Fania (1980). Prática de Planejamento: o caso do Catumbi no Rio de Janeiro. Tese de Mestrado, COPPE/UFRJ.

GOMES, Orlando (1978). "A enfiteuse no direito brasileiro", in Grande Salvador - posse e uso da terra - projetos urbanísticos integrados. Governo do Estado da Bahia, Secretaria de Saneamento e Desenvolvimento Urbano.

HOLANDA, Sérgio Buarque (1988). Raízes do Brasil. Coleção Documentos Brasileiros, Rio de Janeiro, José Olympio Editora.

INSTITUTO HISTÓRICO E GEOGRÁFICO BRASILEIRO (1922). Diccionario historico e geographico ethnographico do Brasil. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional.

JUNQUEIRA, Messias (1978). "A formação territorial do país" In Terras públicas no Brasil, Encontros da UnB/Documentos, Brasília, Editora da Universidade de Brasília.

LACERDA, M. Linhares de (1960). Tratado das terras do Brasil. Rio de Janeiro, Editora Alba.

MINISTÉRIO DA FAZENDA, Serviço de Patrimônio da União (1988). Legislação patrimonial, Bens Imóveis da União, Brasília.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA/ARQUIVO NACIONAL (1967). Tombos das cartas de sesmarias no Rio de Janeiro - 1594/1595 e 1602/1605, Rio de Janeiro.

MUKAI, Toshio (1988). Direito e legislação urbanística no Brasil. São Paulo, Editora Saraiva.

NORONHA SANTOS, F. Agenor (1898). Notas e informações sobre os impostos municipais de alvarás de licença predial e territorial, 1860-1898, Capital Federal, Off.Typ. do Instituto Profissional.

PEREIRA, Caio Mario da Silva (1984). Instituições de Direito Civil. Volume IV, Rio de Janeiro, Forense.

PORTO, José da Costa. "Sistema sesmarial no Brasil". In: Terras públicas. op.cit.

REIS FILHO, Nestor Goulart (1968). Evolução urbana do Brasil. São Paulo, USP/Pioneira.

TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos (1990). "Conquista e colonização da América Portuguesa, o Brasil Colônia - 1500/1750". In: História Geral do Brasil. Rio de Janeiro, Campus.

NOTAS EXPLORATÓRIAS SOBRE AS FLUTUAÇÕES DA ATIVIDADE IMOBILIÁRIA (*)

Martim Oscar Smolka (**)

1. Introdução

Como vimos argumentando em outros estudos (Smolka, 1983, 1984, 1985), a relação entre a estruturação intra-urbana e o desempenho da economia como um todo passa, necessariamente, pelo setor imobiliário, notadamente aquele responsável pela produção de edifícios residenciais.

Com efeito, o setor residencial ocupa parcela substancial do solo urbano, ao mesmo tempo que condiciona o tipo e a localização de várias outras atividades urbanas. No interior mesmo do setor residencial, é possível distinguir variadas formas de diferenciação do espaço, seja pela segregação social entre áreas, pelos padrões de densidade e verticalização no uso do solo, seja, enfim, pela própria natureza dos edifícios, seus atributos, seus complementos e suas vizinanças.

A tudo isso, acrescente-se o impacto da interdependência entre uso residencial do solo e provisão de equipamentos coletivos (meios de consumo coletivo, etc.), sobre a estrutura do espaço, uma vez que tais meios apresentam-se tanto como indutores quanto como induzidos pelas ocupações residenciais.

Para os propósitos deste trabalho, interessa-nos, entretanto, observar apenas que o setor imobiliário residencial é responsável, direta ou indiretamente, por parte significativa do que se convenciona referir como estrutura espacial do ambiente construído urbano. Mais além, interessa-nos perceber, que tanto o ritmo de produção quanto as características dos empreendimentos imobiliários em si são determinados por processos bastante definidos. Argumentamos assim, que a forma caleidoscópica da expansão desta atividade é apenas

---

* O presente texto foi desdobrado em duas partes; a primeira publica-se neste número e a segunda no próximo.

** Professor do IPPUR/UFRJ.

aparente. Forças sistemáticas são responsáveis pelas alterações, no tempo, do espaço residencial. Dentre tais forças, examinaremos neste ensaio aquelas associadas à dinâmica cíclica da expansão da atividade imobiliária. Ou seja, além dos mecanismos tradicionais responsáveis pela estruturação urbana, a exemplo daqueles compreendidos nas análises estáticas ou de estática comparativa usuais(1), avançamos a hipótese de que os processos aí contemplados não são neutros em relação ao tempo.

Explicando melhor: a produção da habitação evidentemente toma formas as mais variadas, envolvendo desde a auto-produção, típica de nossas periferias urbanas, até as urbanizações privadas de novas áreas, através dos grandes condomínios fechados (ex. Nova Ipanema), passando pela substituição de residências uni por multi familiares (verticalização) ou pela retomada do desenvolvimento de áreas deterioradas, orquestradas ou não pelo Estado (ex. Cidade Nova).

Agora, a composição e a intensidade relativa de cada uma destas modalidades de atividades imobiliárias varia no tempo, segundo condições associadas ao mercado imobiliário. Estas condições de mercado, por sua vez, são determinadas tanto por fatores, por assim dizer endógenos, específicos à própria dinâmica interna da atividade imobiliária, quanto por fatores exógenos, definidos ao nível do desempenho da economia como um todo. O primeiro caso pode ser atribuído às características do processo de reprodução imobiliária, às explicações da longa durabilidade dos imóveis, relativa baixa composição orgânica dos capitais envolvidos na construção civil, limitado acesso à informação (devido inclusive à sua elevada segmentação) e outras "imperfeições" típicas do mercado imobiliário.

Quanto aos fatores exógenos, poderíamos mencionar a importância do nível e distribuição de renda e emprego sobre a demanda efetiva por habitações e sobretudo a disponibilidade de crédito necessário, face o alto valor unitário da habitação. Esta dependência ao sistema financeiro, aliada a certas articulações entre os mercados de capitais e imobiliário (inclusive o fundiário), introduz, por sua vez, importantes elementos de interdependência entre o desempenho do setor imobiliário e o da economia como um todo.

Da análise das influências destes fatores endógenos e exógenos sobre as flutuações dos negócios imobiliários, extrai-se - além das condições para a sincronia ou diacronia em relação ao ciclo da economia como um todo - algumas implicações interessantes sobre a natureza das operações imobiliárias ensejadas em cada fase deste processo(2).

Mas, para se entender como, concretamente, as decisões de investimento realizadas no passado afetam as condições presentes de realização de novos investimentos no futuro, para com isso perceber as leis de movimento do setor, é necessário considerar mais explicitamente o comportamento dos preços imobiliários associados a estes movimentos. Estes preços dependem, por sua vez, dos investimentos realizados no passado, que se expressam sob a forma como o estoque dos imóveis usados condicionam sobremaneira as possibilidades presentes de produzir novas habitações. Com isto, o comportamento dos preços no mercado de imóveis usados (e o de aluguéis) passa a constituir-se em indicador fundamental para a decisão de investir.

Por outro lado, estratégias associadas à diferenciação do produto(3) e outros que também afetam a depreciação dos imóveis, permitem que se atue mais diretamente sobre a renovação da demanda efetiva dos diferentes segmentos deste mercado. Eis, um primeiro mecanismo a partir do qual é possível explicar as transformações da estrutura intra-urbana consequente à dinâmica imobiliária.

Não se esgotam aí, contudo, os condicionamentos que as decisões passadas exercem sobre a expansão futura do setor. Com efeito, os diferentes componentes que perfazem os preços finais dos imóveis são igualmente afetados pela própria dinâmica do setor, alterando, assim, as condições para a realização de novos empreendimentos imobiliários.

Enfim, tudo isso sugere, como será discutido ao longo deste texto, que o processo de ocupação residencial do espaço pela via do circuito imobiliário está sujeito a consideráveis alterações ao longo do tempo. As condições de valorização capitalista a partir de diferentes operações imobiliárias variam, implicando, portanto, uma recomposição no tempo da natureza dos empreendimentos realizados - com óbvias consequências para a estruturação intra-urbana.

Sobre este processo é importante ressaltar, ainda, que estas alterações implicam também a redefinição dos agentes imobiliários e, em geral, nas próprias condições de mercado. Vale dizer, embora referências sejam feitas ao caráter cíclico da expansão deste setor, não se trata aqui de repetições alternadas de certos padrões de empreendimentos, agentes, etc, mas tão somente de uma sucessão concatenada de períodos em que se alteram as condições de mercado. As características e as manifestações concretas, ao nível de empreendimentos imobiliários realizados, etc, não são necessariamente as mesmas ao longo das sucessivas fases de expansão (recuperação, prosperidade, auge) e retração (recessão, depressão, crise). Noutras palavras, este movimento engendra mudanças

qualitativas que impedem repetições de situações ocorridas no passado, uma vez que este processo e acompanhado de transformações institucionais (ex. sistema financeiro), organizacionais (ex. concentração e centralização dos capitais imobiliários) e mesmo físicas (ex. saturação e/ou abertura de novas áreas de ocupação).

Em suma, no presente texto propõe-se discutir, ainda que em caráter exploratório(4), algumas idéias que facilitam nossa compreensão sobre o complicado nexo de relações estabelecido pelo processo indicado há pouco. Não temos, todavia, a pretensão de apresentar uma análise conclusiva ou mesmo de estabelecer um argumento único e coerente sobre o assunto. São inúmeras as dificuldades de âmbito conceitual e teórico ainda persistentes em torno da sistematização e sintetização de tão variados argumentos. A rigor, entendemos, contudo, que é somente a partir de uma análise histórica e empírica da realidade de uma cidade específica que se pode concretamente organizar os argumentos(5).

2. A noção de investimento imobiliário

Dada sua importância para a discussão a ser apresentada a seguir seria conveniente discorrer brevemente sobre o sentido dado à noção de investimento imobiliário.

Observamos, de início, que aqui o investimento confunde-se com o produto final, muito embora exista considerável polêmica sobre o sentido em que tal noção possa ser aplicada para a produção e consumo de habitações.

Como sugere Ive (1980, p. 1) a habitação, de fato, não pode ser tomada como <u>capital produtivo</u>, pela mesma razão que o trabalho doméstico não é trabalho produtivo. Ou seja, para existir como capital produtivo seria necessário que a habitação contemplasse o comando direto sobre o trabalho produtivo, com a produção da mais-valia.

Neste sentido a casa própria do trabalhador dificilmente representa capital, pois que a habitação aí constitui-se tão somente num valor de uso necessário à sua reprodução enquanto força de trabalho capaz, esta sim, de transferir mais-valia para outros processos de produção.

Embora a habitação possa tornar-se capital, quando alugada a uma terceira pessoa, permitindo a apropriação de parte do trabalho do inquilino na forma de aluguel, ela não perde seu caráter de valor de uso, na medida que, para ser

alugada, a mesma deve antes ser adquirida. Assim sendo, somente aquele diferencial entre rendimentos capitalizados de aluguel e despesa com a aquisição pode ser considerado ganho de capital.

Para autores como Topalov (citado em Pickvance, 1976, p. 60), este ganho, quando se trata de transações entre trabalhadores, pode ser considerado como incidental, o mesmo ocorrendo com eventuais "lucros" na renegociação da casa própria.

Vale dizer, a habitação enquanto mercadoria passa, na sua realização, pelos circuitos comercial e mercantil do capital. Nesta última forma, a habitação aparece de fato como capital (estoque em troca) para o intermediário ou proprietário/senhorio.

Estas considerações permitem estabelecer, de início, duas qualificações importantes que dificultam as transposições de arcabouços teóricos desenvolvidos para a análise do ciclo noutros setores.

A primeira delas é que somente aquela parcela diferencial entre o preço e o rendimento ou lucro capitalizado do imóvel pode ser efetivamente contabilizado como investimento imobiliário.

A segunda, mais importante, é que, a realização de um "investimento" imobiliário não amplia propriamente a capacidade de produção de imóveis.

3. Flutuações nos negócios imobiliários

3.1. A instabilidade do setor: um modelo simplificado

Para facilitar nossa análise, apresentamos, à guisa de uma primeira aproximação à questão, um modelo simplificado que captura à essência da instabilidade gerada nas interrelações entre a decisão de investir e o resultado conjunto destas inversões relativo ao mercado imobiliário.

Este modelo tem como pressupostos:

- existência de um hiato de tempo ("time-lag") entre a decisão de investir e a entrega final dos edifícios, decorrente do longo período de produção imobiliária;

- existência de apenas um tipo de moradia no mercado de imóveis novos e usados, diferenciado apenas segundo as singularidades da sua localização;

- número suficientemente grande de firmas, idênticas quanto à capacidade de investir, ao tamanho, etc;

- consumidores idênticos, no que concerne a nível de renda e, por conseguinte, acesso ao mercado

Além destes pressupostos, abstraímos também:

- a existência de qualquer aparato financeiro mediando as operações imobiliárias,

- ausência de interferência do Estado nos negócios imobiliários;

- ausência de qualquer outra perturbação no mercado decorrente das oscilações da economia como um todo;

- ausência de inflação

Todos estes pressupostos poderão ser posteriormente relaxados, sem perda de generalidade.

Supomos, então, a existência em um determinado período, de um excesso de demanda por imóveis, percebido, por exemplo, pela elevação dos preços reais do estoque de imóveis usados. Esta situação induz um aumento das inversões, na forma de pedidos de licenciamento de novas obras de edificação. Contudo, o longo período (usualmente de 2 a 3 anos) que se estende entre a decisão de investir, até a entrega do imóvel (habite-se), faz com que aquele excesso de demanda ainda se mantenha, e, por conseguinte, a tendência altista dos preços. Com isto, os novos pedidos de licenciamento e novas obras iniciadas também se mantêm.

Esta situação perdurará até que, com a colocação das habitações no mercado, o excesso de oferta provoque uma queda dos preços dos imóveis desestimulando, assim, novas iniciativas de inversão.

O movimento cíclico, ou, a rigor, a instabilidade nos negócios imobiliários aí insinuada, somente seria evitada caso: i) as imobiliárias dispusessem de informações completas sobre o mercado, e ii) as incorporadoras conseguissem realizar instantaneamente suas vendas, por ocasião da obtenção da

licença para edificar.

Ora, a primeira condição pode ser descartada de imediato, em vista tanto da anarquia da competição intercapitalista entre incorporadores que apostam no maior sucesso de seus empreendimentos, em um contexto de grande diferenciação espacial do produto, quanto da elevada segmentação do mercado, o que impede sejam disponíveis informações idênticas para todos incorporadores potenciais, acerca de todas as áreas urbanas.

Estes pontos podem ser melhor entendidos se se consideram as dificuldades relativas à percepção da existência eventual de deficiência ou excedente de imóveis no mercado. Os indicadores com os quais contam as imobiliárias são reconhecidamente precários, em virtude tanto de certas rugosidades típicas deste mercado, quanto de problemas metodológicos na elaboração dos mesmos.

O primeiro ponto diz respeito mais especificamente à viscosidade e às perturbações introduzidas no mercado por certas normas institucionais como, por exemplo, as que regulam os contratos de aluguéis, de compra e venda, etc. É fácil perceber, com efeito, que o nível médio dos aluguéis é afetado tanto pelas cláusulas contratuais de atualização dos mesmos, quanto pela própria idade de tais contratos (por exemplo, restrições á denúncia vazia, etc.).

As informações sobre o volume de imóveis transacionados, bem como o valor das compras e vendas de imóveis, geradas por ocasião do registro fiscal simplesmente não são compiladas por qualquer instituição. Supõe-se que o pouco interesse por estes dados decorre de razões políticas, por um lado, e de dificuldades técnicas por outro, além, é claro, da desconfiança quanto à qualidade das declarações(6).

A questão da importância específica da informação sobre o comportamento do mercado imobiliário será retomada mais adiante.

As singularidades da localização, para citar apenas uma das várias dimensões da segmentação do mercado habitacional, introduz notáveis dificuldades na elaboração (e portanto utilização) de indicadores de tendências do mercado. Referimo-nos aqui aos reconhecidos problemas estatísticos de agregação, atualização e compatibilização temporal e espacial de indicadores baseados em informações muito heterogêneas.

Em suma, o mercado imobiliário realmente conta em geral com poucos indicadores sócio-econômicos eficientes para a identificação de tendências claras, sobre as quais decisões

de investimento são tomadas. Se a este quadro acrescentamos, agora, a atomicidade das firmas que operam neste mercado é fácil inferir que estas últimas de fato têm grandes dificuldades em diagnosticar aquelas tendências.

Isto explica, de certo modo, porque na prática, observa-se que as operações imobiliárias tendem a se especializar social e espacialmente(7).

Esta prática, ao mesmo tempo que permite às imobiliárias maior acesso a informações qualitativas exclusivas, garante-lhes *ipso facto* um maior controle sobre seu segmento de mercado. Como resultado, cristaliza-se a estrutura concorrencial monopolística ou imperfeita típica do mercado imobiliário. Como corolário desta estrutura, reafirma-se o caráter anárquico dos investimentos imobiliários, na medida em que, na ausência de maiores indicadores sobre o mercado como um todo, a disputa faz-se por parcelas específicas deste mercado.

Reitera-se, também, o argumento em curso de que as reações dos investimentos imobiliários tendem a ser retardadas em relação à situação real do mercado, o que provoca o surgimento de oscilações, marcadas por períodos de "boom" e retração no nível de atividade do setor.

A segunda condição, por sua vez, é de difícil satisfação, na medida em que foge à racionalidade de qualquer consumidor comprometer considerável parcela de sua renda presente e futura, na aquisição de um bem cujas características são dificilmente previsíveis ou conhecidas antes de sua concretização. Isto somente é aceito quando alguma garantia se lhes é dada quanto à liquidez da aplicação. Mas se introduzirmos esta premissa na discussão, esvazia-se *ipso facto* a condição de que as incorporadoras realizam instantaneamente seus negócios.

Ambas as condições apontam, de fato, para a importância do elemento incerteza, típica do mercado imobiliário, na decisão de investir ou de consumir.

Em suma, a consideração de umas poucas variáveis típicas do mercado imobiliário foi suficiente para demonstrar o alto grau de instabilidade a que estão sujeitos os preços imobiliários e a decisão de investir, e portanto, as flutuações no nível de atividade.

A introdução de maior realismo, e consequente complexificação do modelo, servirá apenas para dificultar ainda mais a obtenção do delicado equilíbrio entre investimento e estoque de imóveis e renda/demanda, qualificando melhor a

instabilidade endêmica deste mercado.

Esta análise permite extrair tambem algumas implicações interessantes sobre o movimento dos preços imobiliários no tempo. Mais especificamente ela sugere que *ceteris paribus*, uma elevação nos preços das habitações provocada por excesso de demanda persistirá bem além da decisão de aumentar a produção ou oferta de novas habitações, e vice-versa, isto é, a queda nestes preços, decorrente de excesso de oferta, tambem se estenderá, enquanto obras iniciadas em períodos passados não forem concluídas.

3.2. A durabilidade das flutuações

É fácil perceber, naquelas situações de recessão em que o volume de habitações disponíveis supera a demanda, que, *ceteris paribus*, a passagem de tempo colabora pouco para a eliminação deste excesso, supondo-se, é claro, a inexistência de maiores alterações na demanda.

Esta situação contrasta com aquela de outros ramos industriais, em que uma mais rápida depreciação do estoque de capital fixo existente reduz o período em que novos investimentos devem ser realizados, quando mais não seja, para simplesmente atender a uma demanda mínima de mercado.

Por outro lado, a longa durabilidade das habitações faz com que, em geral, novos investimentos pouco adicionem ao estoque de imóveis pré-existentes. Daí que, numa situação de "boom" caracterizada por um excesso de demanda, poucas também são as possibilidades de que tal estoque venha a se adaptar à demanda.

Tudo isto faz com que tanto a depressão quanto o "boom" imobiliário tendam a ser mais longos que noutros setores, em que a depreciação do capital fixo, por razões de obsolescência tecnológica, física, etc, é mais rápido.

Daí se infere o papel desempenhado pelos diferentes mecanismos de regulação da demanda efetiva ao longo do ciclo. Assim, naqueles períodos em que o estoque existente de imóveis supera a demanda, tende-se a acentuar a pressão das imobiliárias sobre o Estado, para que o mesmo venha a promover programas que envolvam a aceleração da depreciação fictícia ou forçada destas habitações. As remoções de favelas e outros programas de renovação ilustram bem esse ponto(8). Similarmente, no tocante ao segmento superior de mercado, as imobiliárias buscam assegurar(9) sua demanda efetiva através da inovação e diferenciação dos produtos, o que tem implicações bastante definidas sobre a aceleração da depreciação do

estoque de imóveis pre-existente.

Já em um período de maior pressão da demanda sobre a oferta, observa-se um maior aproveitamento do estoque existente de imóveis, alongando-se-lhe a vida útil a partir de maiores gastos em manutenção, reformas e mesmo reabilitação e consequente conversão para outros usos.

Os movimentos discutidos há pouco devem, no entanto, ser devidamente qualificados pelas consequentes variações dos respectivos preços relativos imobiliários, como será visto mais adiante.

3.3. A reorganização dos capitais ao longo do ciclo

A relativamente baixa imobilização em capital fixo típica da indústria imobiliária (notadamente edificadoras) por sua vez, facilita tanto a entrada como a saída de pequenas (e marginais) firmas do mercado, em função das oscilações dos negócios. Com efeito, diz-se com frequência que o baixo nível de capitalização prévia, requerido na atividade edificadora, responde pela grande volatilidade observada principalmente nas pequenas firmas, notadamente aquelas que operam sob a forma de subcontratação.

Assim, quando o mercado se retrai, o primeiro movimento das construtoras é de tentar resistir à queda dos negócios, reduzindo custos ou a margem de lucro, o que é facilitado pelo fato de que a parcela mais significativa dos custos é constituída de salários. Este movimento é seguido do abandono do mercado por aquelas firmas que, por uma ou outra razão, apresentam menor capacidade competitiva.

Em contrapartida, as firmas remanescentes apresentam pouca capacidade de responder prontamente, quando da recuperação do mercado. Isto é explicado principalmente pelas dificuldades de: i) rearticulação dos esquemas de sub-contratação com aquelas firmas pequenas, ou ainda ii) aquelas firmas se adequarem imediatmente a um maior volume de negócios. Restrições de ordem organizativa interna (administrativa, pessoal, etc) impedem que tais firmas absorvam de imediato um maior número de empreendimentos em um mesmo ritmo. A estratégia usual nestas condições é a de absorver maior número de contratos (encomendas), porém alongando o período de produção como garantia de negócios numa conjuntura ainda marcada pela incerteza quanto a tendências futuras de mercado. Esta última questão já foi discutida na sub-seção 3.1., de modo que, por ora, basta-nos reter duas idéias: a de que o período de produção na edificação constitui-se em mecanismo de que se valem as construtoras (e imobiliárias, em geral) para se

ajustarem às mudanças no nível de negócios, e a de que tais oscilações afetam a concentração e centralização de capitais no setor.

Na medida em que o tipo de empreendimento imobiliário está associado ao tamanho e à organização da firma, é possível inferir desta análise que, nos períodos de depressão e recuperação deva observar-se uma participação relativa de grandes empreendimentos, maior do que em períodos de auge e retração.

3.4. Conclusões

Neste ponto, será conveniente resgatar os principais resultados já expostos.

Em primeiro lugar, demonstramos que o longo período decorrente entre a decisão de investir e a realização efetiva do imóvel é, ao menos parcialmente, responsável pela instabilidade que caracteriza o mercado imobiliário. Isto decorreria essencialmente do fato de que os agentes imobiliários não dispõem de qualquer mecanismo de regulação capaz de, a cada período, introjetar as condições que prevalecerão quando da entrega da produção aos demandantes.

Esta instabilidade apresenta-se na prática como uma certa anarquia dos investimentos e tende a ser associada também à grande instabilidade nos preços imobiliários.

Estes movimentos, por sua vez, são contrarrestados pela estabilização e maior amplitude das oscilacões do ciclo imobiliário provocada pela relativa longa durabilidade das habitações. No entanto, a influência "natural" deste último fator tende a ser minimizada ou ao menos adequada àquelas situações conjunturais referidas há pouco (de instabilidade), por diferentes mecanismos capazes de acelerar ou retardar aquele ritmo de depreciação do estoque de imóveis pré-existentes. Como consequência, as flutuações, no nível da atividde imobiliária faz-se acompanhar da alternância entre períodos em que predominam maiores inovações nas habitações, retomada do desenvolvimento urbano e massificação da edificação.

Por outro lado, estas flutuações na atividade imobiliária afetam tanto a própria organização dos agentes, modificando as relações interfirmas, quanto o próprio período de produção, como estratégia de resistência ao ciclo, representando assim outro mecanismo de estabilização das flutuações. Estas estratégias dos agentes imobiliários têm, no entanto, alcance limitado, em vista das dificuldades das mes-

mas, de perceberem as tendências mais significativas no mercado. A grande viscosidade e as imperfeições inerentes a este mercado, aliadas àquelas dificuldades de percepção das tendências do mercado como um todo, faz com que as imobiliárias procurem atuar em mercados mais específicos ou restritos, para os quais outras fontes de informação podem ser melhor controladas.

O comportamento dos agentes do setor imobiliário, mesmo no nível de cada um destes segmentos de mercado, estão, contudo, sujeitos a parâmetros mais estruturais, definidos pelas flutuações da economia como um todo. O importante a reter aqui, no entnto, é que, independentemente destas últimas influências, são múltiplas e variadas as consequências das flutuações de negócios imobiliários sobre a composição do estoque de imóveis, os agentes e os preços imobiliários em geral.

Este ponto é reforçado quando se explicita melhor os mecanismos de articulação entre o setor imobiliário e os outros setores da economia.

NOTAS

(1) Este tipo de análise, tendo sido já objeto de outros trabalhos do autor (Smolka, 1982), será, no presente estudo, tomada como conhecida ou dada.

(2) Observamos que, se considerarmos apenas os movimentos de expansão e retração do setor imobiliário "vis a vis" o resto da economia, já são quatro as situações possíveis que emergem da combinação cruzada destes movimentos. O número destás situações (combinações possíveis) crescerá exponencialmente, de acordo com as fases do ciclo consideradas, complicando sobremaneira a análise.

(3) Esta diferenciação se faz tanto ao nível de características intrínsecas da habitação, quanto pela localização, vizinhança e assim por diante.

(4) Neste sentido, este texto constitui-se essencialmente em apontamentos sobre o assunto.

(5) Para uma tentativa nesta direção, veja-se Smolka (1991).

(6) Sobre este fato, veja-se Smolka et alli (1986 e 1989).

(7) Veja-se, neste sentido, dentre outros os estudos de Ribeiro (1984).

(8) Não deixa de ser sintomático que, justamente nos períodos em pauta, tenham-se observado as maiores iniciativas, no sentido de promover programas oficiais de provisão de habitações populares.

(9) Uma explicação sobre este processo e suas implicações para a dinâmica imobiliária urbana é apresentada em Smolka (1982 e 1984, op.cit.). Ver seção 5.1, na segunda parte deste texto.

AOS COLABORADORES

Os artigos são submetidos à apresentação do Conselho Editorial, a quem caberá a decisão final sobre a oportunidade de publicação.

O Editor comunica aos autores a decisão sobre a publicação, mas não se compromete a devolver originais não publicados. A decisão resulta de uma seleção entre os textos submetidos à revista, que leva em conta o espaço disponivel e a oportunidade do tema.

Cada autor recebe dois exemplares do número em que for publicado seu trabalho. Os originais devem ser encaminhados à Comissão de Documentação e Divulgação do IPPUR.

Normas para apresentação:

- Datilografia em espaço duplo;
- Número de páginas não excedentes a 25;
- Notas e bibliografia no final dos artigos;
- Citações e referências completas (ABNT-66).

Todo o material poderá ser normalizado de acordo com os padrões da revista.

A apresentação da colaboração deve ser encaminhada aos Cadernos IPPUR-UFRJ. Prédio da Reitoria, sala 543 - Cidade Universitária. Ilha do Fundão. CEP: 21.910, Rio de Janeiro-RJ.