

Cadernos IPPUR UFRJ

ANO VI Nº1

DEZ. 1992



Cadernos IPPUR/UFRJ
Ano VI, Nº 1, Dez. 1992

Cadernos IPPUR/UFRJ/ Instituto de Pesquisa e Planejamento
Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de
Janeiro – ano 1, n. 1 (jan./abr., 1986) –
Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 1986 –

Irregular

Continuação de: Cadernos PUR/UFRJ

ISSN 0103-1988

1. Planejamento urbano – Periódicos. 2.

Planejamento regional – Periódicos. I. UFRJ/IPPUR.

CADERNOS IPPUR-UFRJ – Ano VI, nº 1, Dez. 1992

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

CONSELHO EDITORIAL

Hermes Magalhães Tavares (Editor), Ana Clara Torres Ribeiro, Fania Fridman, Rosélia Piquet.

CONSELHO CIENTÍFICO

Aldo Paviani (UFBR), Berta Becker (UFRJ), Celso Lamparelli (USP), Inaiá Carvalho (UFBA), Leonardo Guimarães (FIJN), Lfcia do Prado Valladares (IUPERJ), Maria Brandão (UFBA), Maurício Abreu (UFRJ), Milton Santos (USP), Neide Patarra (UNICAMP), Roberto Smith (UFCE), Tânia Bacellar Araújo (UFPE), Wrana Maria Panizzi (UFRS).

COORDENAÇÃO DE EDIÇÃO

Dulce Portilho Maciel

A revista Cadernos IPPUR-UFRJ aceita colaborações de autores do país ou do exterior. Os trabalhos ou matérias encaminhados ao Editor serão sempre analisados pelo Conselho Editorial ou por membros do Conselho Científico. Os artigos assinados são de responsabilidade dos autores.

PRODUÇÃO GRÁFICA

Neotécnica Editora Ltda.

ENDEREÇO

Prédio da Reitoria, sala 543 – Cidade Universitária, Ilha do Fundão, CEP: 21941-590, Rio de Janeiro - RJ. – Fone: 590-1191

COLABORARAM NESTE NÚMERO

José Agostinho Anachoreta Leal, Patrícia Maria Miguez Glasser, Maria Rosa Alves Bento, Ana Lucia Ferreira Gonçalves e Maria del Carmen Sacassa Gutierrez (Abstracts)

APOIO: UFRJ – Sub-Reitoria
de Pós-Graduação e Pesquisa.



Apresentação

Este número dos Cadernos IPPUR/UFRJ representa um marco nos esforços permanentes de melhoria da qualidade de nossa Revista, que completa seis anos de circulação. Um novo projeto editorial – que agora se inicia com a impressão em “off set” e a ampliação do leque de seções – deverá completar-se nos próximos dois números.

Compreendemos que a produção científica faz pouco sentido se os seus resultados não se divulgam de forma ágil. Esse discernimento, no âmbito das Universidades públicas federais, depara-se, contudo, com a extrema precariedade de recursos para a produção científica e sua divulgação. Entretanto, na última década, as publicações científicas podiam contar com um apoio financeiro específico das agências CNPq/FINEP. Com a crise dos últimos dois anos, essa possibilidade tornou-se também inviável. Por isso, não podemos deixar de registrar o estímulo que, em mais de uma ocasião, obtivemos da Sub-Reitoria de Pós-Graduação da UFRJ, na pessoa de seu titular, Prof. Gilberto de Oliveira Castro. Este número não poderia circular sem o decidido apoio dessa Sub-Reitoria.

Finalmente, gostaríamos de assinalar o nosso interesse em acolher contribuições – nas formas de artigos, resenhas de livros e comunicações – notadamente dos profissionais que trabalham com temas relacionados ao planejamento urbano e regional, ligados a instituições nacionais ou estrangeiras. Neste sentido, os Cadernos IPPUR/UFRJ aspiram a ser também um foro permanente de debates sobre questões específicas de nossa área.

O Conselho Editorial

SUMÁRIO

Apresentação	5
ARTIGOS	
Modernidade, meio técnico-científico e urbanização no Brasil	
Milton Santos	9
Tópicos de reflexão para uma pesquisa sobre o mercado imobiliário	
Fabio Sá Earp e Fania Fridman	23
Crédito, preço da terra e atividade imobiliária urbana	
José Agostinho Anachoreta Leal	29
Política Urbana e a questão habitacional: novas tendências face à crise econômica brasileira	
Luciana Corrêa do Lago	41
Quem controla o que na indústria incentivada do Nordeste?	
Leonardo Guimarães Neto e Osmil Galindo	49
A imagem do Rio de Janeiro na televisão	
Tamara Tania Cohen Egler	67
Um olhar sobre a cidade: estudo da imagem e do imaginário do Rio na formação da modernidade	
Robert Moses Pechman	77
Movimentos, sujeitos sociais e política (elementos para a prática pedagógica)	
Ana Clara Torres Ribeiro	89
COMUNICAÇÕES	
Trajетórias profissionais (“Follow-up”) dos ex-alunos do IPPUR	
Martim Oscar Smolka	105
RESUMOS E TESES	117

ARTIGOS

Modernidade, meio técnico-científico e urbanização no Brasil*

Milton Santos**

Entre 1940 e 1980, dá-se uma verdadeira inversão, quanto ao lugar de residência da população brasileira. Há meio século atrás (1940), a taxa de urbanização era de 26,35%, e em 1980 alcança 68,86%. Nesses quarenta anos, triplica a população total do Brasil, enquanto a população urbana se multiplica por sete vezes e meia. Hoje, a população urbana brasileira se aproxima dos 75%.

	BRASIL	
	População total	População urbana
1940	41.326.000	10.891.000
1950	51.944	18.783
1960	70.191	31.956
1970	93.139	52.905
1980	119.099	82.013

Os anos 60 marcam um significativo ponto de inflexão. Tanto no decênio entre 1940 e 1950, quanto entre 1950 e 1960, o aumento médio anual da população urbana era, em números absolutos, menor que o da população total do país. Nos anos 60-70, os dois números se aproximavam. E na década 70-80, o crescimento numérico da população urbana já era maior que o da população total. Nesse período, a população ativa agrícola aumenta de 0,0016%, ou seja, praticamente nada, passando de 13.087.000 para 13.089.000. O processo de urbanização conhece uma aceleração e ganha um novo patamar, consolidado

* Trabalho apresentado no International Symposium on Latin American Urbanization, Tsukuba, 23-27 de Outubro de 1989.

** Professor Titular do Departamento de Geografia da USP.

na presente década. Entre 1980 e 1990, o número de urbanos terá crescido mais de 40%, enquanto o aumento da população nacional é de 27%.

Aumento anual médio aproximado da população total e da população urbana

	aumento médio anual da pop. total (A)	aumento médio anual da pop. urbana (B)	B:A
1940-50	1.060.000	800.000	75,47
1950-60	1.820.000	1.320.000	72,52
1960-70	2.300.000	2.100.000	91,30
1970-80	2.600.000	2.900.000	111,53

Mas, a complexa organização territorial e urbana do Brasil guarda profundas diferenças entre suas regiões. Em 1980, é a região Sudeste a mais urbanizada, com um índice de 82,79%. A menos urbanizada é a região Nordeste, com 50,44% de urbanos, quando a taxa de urbanização do Brasil era de 65,57%.

Essas disparidades são permanentes, embora diversas segundo os períodos, conforme mostra o quadro abaixo:

Taxas regionais de urbanização			
	1940	1960	1980
Norte	27,75	37,80	51,69
Nordeste	23,42	34,24	50,44
Sul	27,73	37,58	62,41
Sudeste	39,42	57,36	82,79
Centro-Oeste	21,52	35,02	67,75

(M.A.A. de Souza, 1988)

Em 1940, além das taxas regionais não serem altas, as diferenças entre regiões são menos significativas do que nos anos seguintes. Já em 1960, o Sudeste, mais modernizado, mostra avanços importantes no processo de urbanização. Em 1980, todos os índices conhecem incrementos, enquanto o Sudeste mantém proeminência. A diferença entre as taxas de urbanização das várias regiões está intimamente ligada à forma como, nelas, a divisão do trabalho se deu, ou seja, em outras palavras, pela maneira diferente como foram afetadas pela divisão interregional do trabalho.

A situação anterior de cada Região pesa sobre os processos recentes. Quando da intensificação da urbanização, algumas áreas eram de antigo povoamento, servidas por infra-estruturas antigas, representativas de necessidades do passado, e não respondendo, assim, às vocações do presente. É a realidade do Nordeste, onde, também, uma estrutura fundiária hostil, desde cedo, a uma maior distribuição de renda, a um maior consumo e a uma maior terciarização, ajudava a manter na pobreza milhões de pessoas, e impedia uma urbanização mais expressiva. Por isso, a introdução de inovações materiais e sociais iria encontrar grande resistência de um passado cristalizado na sociedade e no espaço, atrasando o processo de desenvolvimento e de urbanização.

Por outro lado, o Centro-Oeste e, mesmo, a Amazônia, apresenta-se como extremamente apropriada aos novos fenômenos da urbanização, já que era praticamente virgem, não possuindo infraestrutura de monta, nem outros investimentos vindos do passado e que pudessem dificultar a implantação de inovações. Pôde, assim, receber uma infraestrutura nova, totalmente ao serviço de uma economia moderna, já que seu território era praticamente livre de heranças de diferentes sistemas técnicos e sociais, de modo que o novo vai se dar, af, com maior velocidade e rentabilidade. E é por isso que o Centro-Oeste conhece uma taxa extremamente alta de urbanização, podendo nele se instalar, de uma só vez, toda a materialidade contemporânea indispensável a uma economia exigente de movimento.

Já o Sudeste, mais novo que o Nordeste e mais velho que o Centro-Oeste, consegue, a partir do primeiro momento da mecanização do território, uma adaptação, progressiva e eficiente, aos interesses do capital dominante. Cada vez que há uma modernidade, esta é encampada pela região. A cidade de São Paulo é um bom exemplo disto, pois constantemente abandona o passado, volta-lhe permanentemente as costas e, em contraposição, reconstrói seu presente à imagem do presente hegemônico, o que lhe tem permitido, nos períodos recentes, um desempenho econômico superior, acompanhado por taxas de crescimento urbano muito elevadas.

Todas as áreas do país experimentavam um revigoramento do seu processo de urbanização, ainda que em níveis e formas diferentes, graças às diversas modalidades do impacto da modernização sobre o território.

A partir dos anos 60, e sobretudo na década de 70, as mudanças não são, apenas, quantitativas, mas, também, qualitativas. A urbanização ganha um novo conteúdo e uma nova dinâmica, graças aos processos de modernização que o país conhece e que explicam a nova situação.

O meio técnico-científico

A fase atual, do ponto de vista que aqui nos interessa, é o momento no qual se constitui, sobre territórios cada vez mais vastos, o que se chamará de *meio técnico-científico*, isto é, o momento histórico no qual a construção ou reconstrução do espaço se dará com um crescente conteúdo de ciência e de técnicas.

O meio natural era aquela fase da história na qual o homem escolhia da natureza aquilo que era fundamental ao exercício da vida e valorizava diferentemente essas condições naturais, as quais, sem grande modificação, constituíam a base material da existência do grupo. O fim do século XVIII e, sobretudo, o século XIX vêem a mecanização do território: o território se mecaniza. Podemos dizer, junto com Max Sorre (1948) e André Siegfried (1955), que esse momento é o momento da criação do meio técnico, que substitui o meio natural. Já, hoje, é insuficiente ficar com essa categoria, e é preciso falar de meio técnico-científico, que tende a se superpor, em todos os lugares, ainda que diferentemente, ao chamado meio geográfico.

A partir, sobretudo, do fim da segunda guerra mundial, generaliza-se a tendência. Desse modo, as remodelações que se impõem, tanto no meio rural, quanto no meio urbano, não se fazem de forma indiferente quanto a esses três

dados: ciência, tecnologia e informação. (M. Santos 1988). Isso traz, em consequência, mudanças importantes, de um lado, na composição técnica do território e, de outro lado, na composição orgânica do território, graças à cibernética, às biotecnologias, às novas químicas, à informática e à eletrônica. Isso se dá de forma paralela à cientificação do trabalho. O trabalho torna-se cada vez mais trabalho científico e se dá também, em paralelo, a uma informatização do território. Pode-se dizer, mesmo, que o território informatiza-se mais, e mais depressa, que a economia ou que a sociedade. Sem dúvida, tudo se informatiza, mas no território esse fenômeno é ainda mais marcante na medida em que o trato do território supõe o uso da informação, que está presente também nos objetos.

Os objetos geográficos, cujo conjunto nos dá a configuração territorial e nos define o próprio território, são, cada dia que passa, mais carregados de informação. E a diferenciação entre eles é tanto a da informação necessária a trabalhá-los, mas também a diferenciação da informação que eles próprios contêm, pela sua própria realidade física.

O fato de que os objetos criados pelas atividades hegemônicas sejam dotados de intencionalidade específica, o que não era obrigatoriamente um fato nos períodos históricos anteriores, faz com que o número de fluxos sobre o território se multiplique também.

Juntemos a esse um outro dado: da totalidade dos objetos surgidos, alguns têm uma vocação simbólica, mas a maior parte tem uma vocação mercantil, de modo que tanto mais especulativa é a especialização das funções produtivas, tanto mais alto o nível do capitalismo e dos capitais envolvidos naquela área, e há correlativamente, tendência a fluxos mais numerosos e qualitativamente diferentes.

Neste período, no caso brasileiro, alguns fatos têm que ser ressaltados:

1º – Há um desenvolvimento muito grande da configuração territorial. A configuração territorial é formada pelo conjunto de sistemas de engenharia que o homem vai superpondo à natureza, verdadeiras próteses, de maneira a permitir que se criem as condições de trabalho próprias de cada época. O desenvolvimento da configuração territorial na fase atual vem com um desenvolvimento exponencial do sistema de transportes e do sistema de telecomunicações.

2º – Outro aspecto importante a levar em conta é o enorme desenvolvimento da produção material. A produção material brasileira, industrial e agrícola, muda de estrutura; a estrutura da circulação e da distribuição muda, a do consumo muda exponencialmente; todos esses dados da vida material conhecem uma mudança extraordinária, ao mesmo tempo em que há uma disseminação no território dessas novas formas produtivas. A parte do território alcançada pelas formas produtivas modernas, não é apenas a região polarizada da definição de Jacques Boudeville (1964), nem o Brasil litorâneo descrito por Jacques Lambert (1959), mas praticamente o país inteiro.

3º – Outro dado importante a considerar é o desenvolvimento das formas de produção não-material; não apenas há um desenvolvimento das formas de produção material, há também uma grande expansão das formas de produção não material: da saúde, da educação, do lazer, da informação e até mesmo das esperanças. São formas de consumo não-material que se disseminam sobre o território.

4² – Isso tudo se dá através do modelo econômico, que privilegia o que se poderia chamar de distorção da produção, uma produção orientada para fora “external oriented”, uma distorção igualmente do consumo com maior atenção ao chamado consumo conspícuo, que serve a menos de um terço da população, em lugar do consumo das coisas essenciais, de que o grosso da população é carente. Há uma relação íntima de causa e efeito entre a distorção do consumo, o que está ligado às múltiplas formas de ‘abertura’ da economia nacional e tem um efeito sobre as outras dimensões da economia que são também geográficas, como a circulação e a distribuição. Isso tudo com relação a uma população que cresce: um fato que sempre choca um leitor ou ouvinte estrangeiro é quando se menciona que, a cada ano, o Brasil tem 3.000.000 de novos habitantes. Essa é uma dimensão fundamental para entender a existência de um Brasil rico ao lado de um Brasil pobre, e as formas atuais de reorganização do espaço brasileiro.

Há uma especialização extrema de tarefas no território, segundo uma vasta tipologia das produções, que é tanto mais sutil e necessária porque essas produções não são um dado puramente técnico: toda produção é técnica, mas também sócio-econômica. Há, por isso, uma sub-divisão e diferenciação extrema dessas produções. Trata-se de uma especialização cada vez mais capitalista. Durante muito tempo escreveu-se, no caso brasileiro, ser o campo hostil ao capital, um obstáculo à sua difusão, mas o que vemos é o contrário, um campo que acolhe o capital novo e o difunde rapidamente com tudo o que ele acarreta, isto é, novas formas tecnológicas, novas formas organizacionais, novas formas ocupacionais, que aí rapidamente se instalam. É uma tendência que claramente se nota nas áreas economicamente mais avançadas, mas que também se faz presente naqueles sub-espacos menos avançados. No caso brasileiro, esse meio técnico-científico praticamente está presente naquilo que Boudville (1968), juntamente com Friedman (1971) teria chamado, há vinte anos, de “centro” do país, área que preferimos denominar de região concentrada e que cobre praticamente os Estados do Sul e do Sudeste e que desborda para o Centro-Oeste, como uma área contínua; mas esse meio técnico-científico dá-se como manchas em outras áreas do território nacional; e como pontos em todos os Estados e unidades da Federação, tudo isso prefigurando o território nacional do futuro.

Foi o período técnico-científico da humanidade, isto é, a possibilidade de inventar a natureza, de criar sementes como se elas fossem naturais, isto é, o progresso da biotecnologia, que permitiu, no espaço de duas gerações, que o que parecia um deserto, como o cerrado, na Região Centro-Oeste e na Bahia, se transformasse num vergel formado por um caleidoscópio de produções, a começar pela soja.

As especializações do território, do ponto de vista da produção material, assim criadas, são a raiz das complementaridades regionais: há uma nova geografia regional que se desenha na base da nova divisão territorial do trabalho que se impõe. Essas complementaridades fazem com que, em conseqüência, se criem necessidades de circulação, que vão se tornar frenéticos, dentro do território brasileiro, na medida em que avança o capitalismo; uma especialização territorial, que é tanto mais complexa quanto for grande o número de produtos e a diversidade da sua produção.

Estamos diante de um novo patamar quanto à divisão territorial do trabalho. Esta se dá de forma mais profunda e esse aprofundamento leva a mais circulação e mais movimento em função da complementaridade necessária. Mais circulação e mais movimento permitem de novo o aprofundamento da divisão territorial do trabalho e isso cria, por sua vez, mais especialização do território. O círculo nesse caso virtuoso (ou será vicioso?) amplia-se.

O fato de que o espaço seja chamado a ter cada vez mais um conteúdo em ciência e técnica traz consigo outras conseqüências, como uma nova composição orgânica do espaço, pela incorporação mais ampla de capital constante ao território e a presença maior desse capital constante na instrumentalização do espaço, ao mesmo tempo em que se dão novas exigências quanto ao capital variável indispensável (instrumentos de produção, sementes selecionadas, fertilizantes adequados, pesticidas, etc.). Como conseqüência das novas condições trazidas pelo uso da ciência e da técnica na transformação do território, há uma maior expressão do assalariado em formas diversas (segundo as regiões) e uma necessidade maior de capital adiantado, o que vai explicar a enorme expansão do sistema bancário, de tal forma que poderíamos falar de uma creditização do território, dando uma nova qualidade ao espaço e à rede urbana.

Cabe, igualmente, lembrar que nesta fase, amplia-se a área da produção, enquanto a arena da produção se reduz. Isto é, a produção, considerada em todas as suas instâncias, se dá em áreas maiores do território, enquanto o processo produtivo direto se dá em áreas cada vez menores. Essa é uma tendência facilmente assinalável no território brasileiro. Ela é tornada factível, em boa parte, pela possibilidade agora aberta à difusão das mensagens e ordens em todo o território nacional. A creditização do território, a dispersão de uma produção altamente produtiva, não seriam possíveis sem a informatização do espaço brasileiro. O território é, hoje, possível de ser usado, com o conhecimento simultâneo das ações empreendidas nos diversos lugares, por mais distantes que eles estejam. Isso permite, também, a implantação de sistemas de cooperação bem mais largos, amplos e profundos, agora associados mais estreitamente a movimentos econômicos de ordem não apenas nacional, mas também internacional. De fato, os eventos são, hoje, dotados de uma simultaneidade que se distingue das simultaneidades precedentes pelo fato de ser movida por um único conjunto motor, a mais-valia ao nível mundial, que é, em última análise, responsável, direta ou indireta, pela forma como os eventos se dão sobre os diversos territórios. Essa unificação se dá em grande parte através do nexo financeiro e conduz a uma reformulação do espaço à escala mundial.

No caso do Brasil, o ajustamento do espaço às novas condições do período tem dados particulares, que são ao mesmo tempo fatores de implantação e de aceleração do processo. Um deles é o já referido modelo econômico, do qual um subtítulo é o modelo exportador, agravados em função da dívida, o que veio criar para o país, nas áreas mais ricas, uma permanência no crescimento, com a presença de culturas agrícolas modernas, tendo como paralelo uma maior estabilidade no crescimento das aglomerações urbanas correspondentes. As novas necessidades de complementaridade aparecem paralelamente à necessidade de vigiá-las, acompanhá-las e regulá-las. Essa é uma diferença entre a complementaridade atual e a do passado, esta nova necessidade de regulação, de controle estrito, mesmo que à distância, dos processos da produ-

ção, mas também da distribuição e de tudo mais que envolva o processo de trabalho, ampliando a demanda de urbanização.

A nova urbanização: diferenciação e complexidade

Tudo isso vai dar em conseqüência uma nova urbanização brasileira. Um dos elementos fundamentais da explicação é o fato de que aumentou no Brasil, exponencialmente, a quantidade de trabalho intelectual. Não se dirá, com isso, que a população brasileira tenha-se tornado culta, mas ela se tornou mais letrada. O fato de que se haja tornada mais letrada está em relação direta com a realidade que vivemos neste período científico-técnico, onde a ciência e a técnica estão presentes em todas as atividades humanas. Nessas condições, a quantidade de trabalho intelectual solicitada é enorme, sobretudo porque a produção material diminui em benefício da produção não material. Tudo isso conduz à amplificação da terciarização que, nas condições brasileiras, quer dizer também urbanização.

Por outro lado, amplia-se o consumo no Brasil. A gama de artigos de consumo aumenta enormemente. A expansão do consumo da saúde, da educação, do lazer, é paralela à do consumo das batedeiras elétricas, televisões, e de tantos outros objetos, do consumo das viagens, das idéias, das informações, do consumo das esperanças, tudo isso buscando uma resposta concentrada que leva à ampliação do fenômeno da urbanização, sobretudo, porque ao lado do consumo consumptivo, que se esgota com ele próprio, criam-se no mundo agrícola formas novas de consumo produtivo. Quer dizer, ao consumo consumptivo que se ampliou, corresponde, também, uma ampliação de consumo produtivo, através dessa incorporação de ciência, técnica e informação ao território rural.

Na medida que o campo se moderniza, requerendo máquinas, implementos, componentes, insumos materiais e intelectuais indispensáveis à produção, crédito, administração pública e privada, o mecanismo territorial da oferta e da demanda de bens e serviços tende a ser substancialmente diferente da fase precedente. Antes, o consumo do campo e das localidades propriamente rurais era, sobretudo, um consumo consumptivo, tanto mais expressivo quanto maiores as sobras disponíveis, estas sendo função da importância dos rendimentos e salários, e, pelo contrário, tanto menos expressivo quanto maior a taxa de exploração, mais extensas as formas pré-capitalistas, mais significativo o coeficiente de autosubsistência. Com a modernização agrícola, o consumo produtivo tende a se expandir e a representar uma parcela importante das trocas entre os lugares da produção agrícola e as localidades urbanas.

O consumo consumptivo cria uma demanda heterogênea segundo os estratos de renda, mas comparável segundo as mesmas possibilidades de demanda. A arquitetura do sistema urbano tende a se reproduzir; o que varia é a distância entre os núcleos do mesmo nível, os quais dispõem de equipamentos mercantis comparáveis. Essa distância será tanto maior – e a acessibilidade aos bens e serviços tanto menor – quanto a demanda gerada na região for menor. Ao contrário, quando a demanda local é maior, a distância entre os núcleos provedores tende a ser menor, e a acessibilidade, portanto, igualmente maior.

O consumo produtivo cria uma demanda heterogênea segundo os sub-espaços. Os equipamentos mercantis tendem a ser diferentes. O consumo produtivo rural não se adapta às cidades, mas, ao contrário, as adapta. A arquitetura dos diversos sub-sistemas é, desse modo, diversa. Há, na realidade, superposição dos efeitos do consumo consumptivo e do consumo produtivo, contribuindo para ampliar a escala da urbanização e para aumentar a importância dos centros urbanos, fortalecendo-os, tanto do ponto de vista demográfico, quanto do ponto de vista econômico, enquanto a divisão do trabalho entre cidades se torna mais complexa. É assim que vamos ter no Brasil um número crescente de cidades com mais de 100.000 habitantes, o novo limiar da cidade média. Há três ou quatro decênios, as cidades médias eram as que tinham cerca de 20.000 habitantes.

Por outro lado o sistema urbano é modificado pela presença de indústrias agrícolas não urbanas, freqüentemente firmas hegemônicas, dotadas não só de capacidade extremamente grande de adaptação à conjuntura, como da força de transformação da estrutura, porque têm o poder da mudança tecnológica e de transformação institucional. Fortes de sua influência junto do Estado, terminam por mudar as regras do jogo da economia e da sociedade à sua imagem. Dotadas de uma capacidade de inovação que as outras não têm, fazem com que o território passe a ser submetido a tensões muito mais numerosas e profundas, pulsações que, vindas de grandes firmas, se impõem sobre o território, levando a mudanças rápidas e brutais dos sistemas territoriais em que se inserem.

As cidades locais mudam de conteúdo. Antes, eram as cidades dos notáveis, hoje se transformam em cidades econômicas. A cidade dos notáveis, onde as personalidades marcantes eram o padre, o tabelião, a professora primária, o juiz, o promotor, o telegrafista, cede lugar à cidade econômica, onde são imprescindíveis o agrônomo (que antes vivia nas capitais), o veterinário, o bancário, o piloto agrícola, o especialista em adubos, o responsável pelos comércios especializados.

A cidade torna-se o “locus” da regulação do que se faz no campo. É ela que assegura a nova cooperação imposta pela nova divisão do trabalho agrícola, porque obrigada a se afeiçoar às exigências do campo, respondendo às suas demandas cada vez mais prementes e dando-lhes respostas cada vez mais imediatas. Como o campo se torna extremamente diferenciado pela multiplicidade de objetos geográficos que o formam, pelo fato de que esses objetos geográficos têm um conteúdo informacional cada vez mais distinto (o que se impõe, porque o trabalho no campo é cada vez mais carregado de ciência), tudo isso faz com que a cidade local deixe de ser a cidade no campo e se transforme na cidade do campo.

A urbanização também aumenta, porque cresce a quantidade de agricultores residentes na cidade. O Brasil é um país que praticamente não conhecia o fenômeno de “village”. Pode-se dizer que as primeiras aldeias brasileiras só vão nascer, já modernas, neste mesmo período, com a colonização na Amazônia e no Centro-Oeste. Na verdade, não nascem rurais, já surgem urbanas. O Brasil moderno é um país onde a população agrícola cresce mais depressa que a população rural. Entre 1960 e 1980, a população agrícola passa de 15.454.526 para 21.163.729 pessoas, enquanto a população rural fica prati-

camente estacionária: 38.418.798 em 1960, 38.566.297 em 1980 (em 1970, são 41.054.054).

A população agrícola torna-se maior que a rural exatamente porque uma parte da população agrícola formada por trabalhadores do campo estacionais (os bóias-frias) (J. Graziano da Silva, 1989) é urbana pela sua residência. Um complicador a mais para nossos velhos esquemas cidade-campo. A essa divisão social do trabalho ampliada que leva a uma divisão territorial do trabalho ampliada, soma-se o fato de que as diferenciações regionais do trabalho também se ampliam.

As cidades locais se especializam tanto mais quanto na área respectiva há possibilidades para a divisão do trabalho, seja do ponto de vista da materialidade seja do ponto de vista da dinâmica interpessoal. Quanto mais intensa a divisão do trabalho numa área, tanto mais cidades surgem e tanto mais diferentes são umas das outras.

Dentro do que freqüentemente consideramos como localidades do mesmo nível, há uma diferenciação cada vez mais marcada, acompanhada de uma divisão interurbana do trabalho. É o que se verifica no Brasil em boa porção dos Estados do Sudeste e Sul, com a distribuição de funções produtivas entre as cidades. Isso é possível porque os transportes se difundiram e a criação de grandes autopistas se soma, nas regiões mais desenvolvidas, uma criação tão grande ou maior de estradas vicinais; desse modo, a circulação torna-se fácil e o território fluido. E essa fluidez do território tem como consequência uma acessibilidade (física e financeira) maior dos indivíduos. Na medida em que essa acessibilidade financeira é maior, os preços tendem relativamente a baixar e a parte disponível do salário tende relativamente a aumentar. Quanto maior a divisão territorial do trabalho, maior a propensão a consumir e a produzir, maior a tendência ao movimento, e a mais criação de riqueza.

Nas zonas onde a divisão do trabalho é menos densa, em vez de especializações urbanas, há acumulação de funções numa mesma cidade e, conseqüentemente, as localidades do mesmo nível, incluindo as cidades médias são mais distantes umas das outras. Este é, por exemplo, o caso geral do Nordeste brasileiro. A rede urbana é cada vez mais diferenciada, cada vez mais complexificada; cada cidade e seu campo respondem por relações específicas, próprias às condições novas de realização da vida econômica e social, de tal maneira que toda simplificação no tratamento dessa questão precisa ser superada.

No sistema urbano, as categorias consideradas como homólogas, os níveis tidos como paralelos são cada vez mais diferenciados entre si. Há, pois, diferenciação extrema entre os tipos urbanos. Houve um tempo em que se podia tratar a rede urbana como uma entidade em que as cidades relacionavam-se segundo uma hierarquia de tamanho e de funções. Esse tempo passou. Hoje, cada cidade é diferente da outra, não importa o seu tamanho, pois entre as metrópoles também há diferenças. Se, no período anterior, metrópoles como Salvador, Recife, Belém guardavam elementos de semelhança, pois a produção industrial que lhes cabia era orientada para um número reduzido de bens, ligados ao consumo mais banal dos habitantes, hoje, com um sistema moderno de transporte e comunicações que facilitam o comércio e o controle por firmas situadas a milhares de quilômetros do lugar de produção, aquelas antigas metrópoles regionais tornam-se profundamente diferenciadas entre si. Maria de

Azevedo Brandão (1985) mostra o quanto a indústria baiana é diferente da de Recife, e o mesmo pode ser dito de Porto Alegre e Belém. Isto é possível porque se tornou viável o aproveitamento das virtualidades de cada área, na medida que um sistema industrial mais complexo distribui territorialmente tarefas distintas, graças às facilidades de transporte e comunicações.

Essa diferenciação também se dá entre São Paulo e Rio de Janeiro. A disputa que mantinham no começo do século, já se mostra favorável à primeira dessas cidades desde os anos 30, ainda que, estatisticamente, isso só se vá revelar no decênio seguinte. Agora, São Paulo passa a ser a área polar do Brasil, não mais propriamente pela importância de sua indústria, mas pelo fato de ser capaz de produzir, coletar, classificar informações, próprias e dos outros, e distribuí-las e administrá-las de acordo com seus próprios interesses. Esse é um fenômeno novo na geografia e na urbanização do Brasil. Esta nova qualidade do papel de comando da metrópole paulistana provoca um distanciamento maior entre São Paulo e Rio de Janeiro, uma maior divisão territorial do trabalho, não só ao nível do Sudeste, mas de todo o Brasil. São Paulo destaca-se como uma metrópole onipresente no território brasileiro.

Este novo período consagra também uma redistribuição das classes médias no território, e, de outro lado, uma redistribuição dos pobres, que as cidades maiores são mais capazes de acolher. A mais rica de todas, São Paulo, é também a cidade que tem maior poder de atração. Basta dizer que, entre 1970 e 1980, a região metropolitana de São Paulo recebe, sozinha, 17,37% do total de migrantes do país, o dobro do que vai para o Rio de Janeiro. Apesar da grande campanha de propaganda empreendida pelo Estado, em favor da colonização da Amazônia, levando para essa região um contingente de 2 milhões de pessoas, essa migração não é comparável à que se dirigiu para as regiões metropolitanas. Apenas a região metropolitana do Rio de Janeiro recebe, no mesmo período, um volume igual de pessoas, enquanto a Grande São Paulo acolhe o seu dobro.

Por outro lado, as cidades de porte médio passam a acolher maiores contingentes de classes médias, um número crescente de letrados, indispensáveis a uma produção material, industrial e agrícola, que se intelectualiza. Por isso assistimos, no Brasil, a um fenômeno paralelo de metropolização e de desmetropolização, pois, ao mesmo tempo, crescem cidades grandes e cidades médias, ostentando ambas as categorias um incremento demográfico parecido, devido em grande parte ao jogo dialético entre a criação de riqueza e de pobreza sobre o mesmo território. As cidades entre 20.000 e 500.000 habitantes vêem sua população total passar de cerca de 7 milhões em 1950 para perto de 38 milhões em 1980, enquanto as cidades com mais de um milhão de habitantes passam de 6 milhões e meio em 1950 para 29 milhões de residentes em 1980.

Por último, dir-se-ia que, dentro das cidades, sobretudo, das grandes cidades, vai dar-se aquilo que Armstrong e McGee (1968) haviam prematuramente visualizado nos anos 60. Esses dois geógrafos propunham a noção de “involução urbana” a partir do que era chamado de *ruralização da cidade*, isto é, a invasão de praxis rurais no meio urbano, em virtude das numerosas e brutais correntes migratórias provenientes do campo. Hoje, porém, talvez se possa falar em uma *involução metropolitana* mas em outro sentido, na medida que o grande número de pobres urbanos cria o caldo de cultura para que nas

idades, sobretudo nas grandes cidades, vicejem formas econômicas menos modernas, dotadas de menor dinamismo e com menor peso na contabilidade estatística do crescimento econômico (Santos, 1988b).

A cidade de São Paulo há muito tempo que cresce relativamente menos do que o país e cresce também menos do que o Estado de São Paulo, não propriamente em termos absolutos, mas em termos proporcionais. Este, aliás, não é apenas um fenômeno paulista. Nas regiões de agricultura moderna, o crescimento econômico é, por razões múltiplas, maior que nas respectivas metrópoles. Estas são lugares onde se encontram enormes estoques de capital velho, na medida que, no campo, a substituição de uma composição orgânica do capital a uma outra composição orgânica do capital é mais fácil do que o é, na cidade, a substituição de uma composição técnica a uma outra composição técnica do espaço. É muito mais caro arrasar um quarteirão, fazer uma nova avenida, um túnel, um viaduto, do que substituir, com incentivos financeiros e fiscais, máquinas, sementes e produtos químicos. Por outro lado, o fato de que os pobres venham para a cidade e abandonem o campo modernizado, leva a que no urbano se recriem condições para utilização do velho econômico.

A “dissolução” da metrópole

Houve, ao longo da história brasileira, quatro momentos do ponto de vista do papel e da significação das metrópoles. Quando o Brasil urbano era um arquipélago, pela ausência de comunicações fáceis entre as metrópoles, estas apenas comandavam uma fração do território, sua chamada zona de influência. Num segundo momento, há luta pela formação de um mercado único com uma integração territorial apenas no Sudeste e no Sul. Um terceiro momento é quando um mercado único nacional se constitui. E o quarto momento, o atual, conhece um ajustamento à crise desse mercado, que é um mercado único, mas segmentado, único e diferenciado, um mercado hierarquizado e articulado pelas firmas hegemônicas, nacionais e estrangeiras, que comandam o território com apoio do Estado. Não é demais lembrar que mercado e espaço, mercado e território, são sinônimos. Um não se entende sem o outro.

Neste momento, a metrópole está presente em toda parte, e no mesmo momento. A definição do lugar é, cada vez mais, no período atual, a de um lugar funcional à sociedade como um todo. Os lugares seriam, mesmo, lugares funcionais da metrópole. E, paralelamente, através das metrópoles, todas as localizações tornam-se, hoje, funcionalmente centrais.

Antes, sem dúvida, a metrópole estava presente em diversas partes do país. Digamos que o núcleo migrava, para o campo e para a periferia, mas o fazia com defasagens e perdas, com dispersão das mensagens e ordens. Se, ao longo do tempo, o espaço se tornava mais e mais unificado e mais fluido, todavia faltavam as condições de instantaneidade e de simultaneidade que somente hoje se verificam.

Mas ao contrário do que muitos foram levados a imaginar e a escrever, na sociedade informatizada atual, nem o espaço se dissolve, abrindo lugar apenas para o tempo; nem este se apaga. O que há é uma verdadeira demultiplicação do tempo, devida a uma hierarquização do tempo social, graças a uma seletividade ainda maior no uso das novas condições de realização da vida social.

A simultaneidade entre os lugares não é mais apenas a do tempo físico, tempo do relógio, mas do tempo social, dos momentos da vida social. Mas o tempo que está em todos os lugares é o tempo da metrópole, que transmite a todo o território o tempo do Estado e o tempo das multinacionais e das grandes empresas. Em cada outro ponto, nodal ou não, da rede urbana ou do espaço, temos tempos subalternos e diferenciados, marcados por dominâncias específicas. Com isso, uma nova hierarquia se impõe entre lugares, uma hierarquia com nova qualidade, a partir de uma diferenciação muitas vezes maior do que ontem, entre os diversos pontos do território.

Nenhuma cidade, além da metrópole, “chega” a outra cidade com a mesma celeridade. Nenhuma dispõe da mesma quantidade e qualidade de informações que a metrópole. Informações virtualmente de igual valor em toda a rede urbana não são igualmente disponíveis em termos de tempo. Sua inserção no sistema mais global, de informações de que depende o seu próprio significado, depende da metrópole, na maior parte das vezes. Está aí o novo princípio da hierarquia, pela hierarquia das informações... e um novo obstáculo a uma interrelação mais frutuosa entre aglomerações do mesmo nível, e, pois, uma nova realidade do sistema urbano.

Os momentos que, no mesmo tempo do relógio, são vividos por cada lugar, sofrem defasagens e se submetem à hierarquia (em relação ao emissor e controlador dos fluxos diversos). Porque há defasagens, cada um desses lugares é hierarquicamente subordinado. Porque as defasagens são diferentes para as diversas variáveis ou fatores, é que os lugares são diversos.

As questões de centro-periferia, como precedentemente colocadas, e a das regiões polarizadas, ficam, assim, ultrapassadas. Hoje, a metrópole está presente em toda parte, no mesmo momento, instantaneamente. Antes, a metrópole não apenas não chegava ao mesmo tempo a todos os lugares, como a descentralização era diacrônica: hoje, a instantaneidade é socialmente sincrônica. Trata-se, assim, de verdadeira “dissolução da metrópole”, condição, aliás, do funcionamento da sociedade econômica e da sociedade política.

Temos, agora, diante de nós, o fenômeno da “metrópole transacional” de que fala Helena K. Cordeiro (1988). Esta é a grande cidade cuja força essencial deriva do poder de controle, sobre a economia e o território, de atividades hegemônicas, nela sediadas, capazes de manipulação da informação, da qual necessitam para o exercício do processo produtivo, em suas diversas etapas. Trata-se de um fato novo, completamente diferente da metrópole industrial.

O dado organizacional é o espaço de fluxos estruturadores do território e não mais, como na fase anterior, um espaço onde os fluxos de matéria desenhavam o esqueleto do sistema urbano.

No caso brasileiro, vale a pena insistir sobre essa diferença, pois em ambos os momentos a metrópole é a mesma: São Paulo. Nas condições de passagem de uma fase a outra, somente a metrópole industrial tem as condições para instalar as novas condições de comando, beneficiando-se dessas pré-condições para mudar qualitativamente. A metrópole informacional assenta sobre a metrópole industrial, mas já não é a mesma metrópole. Prova de que sua força não depende da indústria, é que aumenta seu poder organizador ao mesmo tempo em que se nota uma desconcentração da atividade fabril. O fato é que estamos diante do fenômeno de uma *metrópole onipresente*, capaz, ao mesmo

tempo, pelos seus vetores hegemônicos, de desorganizar e reorganizar, ao seu talento e em seu proveito, as atividades periféricas e impondo novas questões para o processo de desenvolvimento regional.

Retomemos o exemplo, de modo figurativo. No passado, São Paulo sempre esteve presente no país todo: presente no Rio um dia depois, em Salvador três dias depois, em Belém dez dias depois, em Manaus trinta dias depois... São Paulo hoje está presente em todos os pontos do território informatizado brasileiro, ao mesmo tempo e imediatamente, o que traz como consequência, entre outras coisas, uma espécie de segmentação vertical do mercado enquanto território e uma segmentação vertical do território enquanto mercado, na medida que os diversos agentes sociais e econômicos não utilizam o território de forma igual. Isso representa um desafio às planificações regionais, na medida que as grandes firmas que controlam a informação e a redistribuem ao seu talento, têm um papel entrópico em relação às demais áreas e somente elas podem realizar a negação da entropia. O espaço é assim desorganizado e reorganizado a partir dos mesmos pólos dinâmicos. O fato de que a força nova das grandes firmas, neste período científico-técnico, traga como consequência uma segmentação vertical do território supõe que se redescubram mecanismos capazes de levar a uma nova horizontalização das relações, que esteja não apenas ao serviço do econômico, mas também do social.

O dilema da modernização tecnológica

Há, pois, com a modernização, reformulação do sistema urbano e reordenamento das cidades, como resultado das novas formas de realização da vida econômica e social. Como a modernização não se dá de forma homogênea, há diversidades segundo regiões e lugares, mas a realidade comum é a diferenciação e a complexidade crescentes do fenômeno urbano e regional no país, ao mesmo tempo em que o espaço brasileiro e o sistema urbano abrigam uma população variada, onde a riqueza e a pobreza aumentam paralelamente.

Ora, a América Latina e o Brasil em particular, desde os incios de sua história ocidental, sempre foram abertos aos ventos do mundo, enormemente permeáveis ao novo, em todos os momentos. Daí a sua vulnerabilidade e a sua força. A aceitação mais fácil e mais pronta dos modelos de modernização tem-lhe permitido saltar etapas, percorrendo em muito menos tempo caminhos que ao Velho Continente exigiram uma lenta evolução. Por outro lado, esse processo de integração tem-se dado à custa de enormes distorções do ponto de vista territorial, econômico, social e político. O período técnico-científico começa a se implantar sob esses mesmos signos, ajuntando novas distorções às herdadas das fases anteriores. Pode-se, todavia, imaginar, neste novo período histórico, que é a fase das organizações, e, também, a fase da inteligência, que será possível reverter essa tendência? Aí está, sem dúvida, um grande desafio para os povos e, também, para seus intelectuais, voltados a pensar o futuro a partir das realidades do presente. O ponto central não é, apenas, a escolha das novas variáveis históricas, num mundo em que a modernidade tornou-se irrecusável; mas sim, a dosagem de sua combinação, não mais a partir dos imperativos da técnica, de que a economia tornou-se subordinada, mas a partir dos valores, o que ensinaria uma nova forma de pensar um porvir em que o social

deixaria de ser residual e à economia e à tecnologia seria atribuído um papel histórico subordinado, em benefício do maior número.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARMSTRONG, W.R. and McGee, Revolutionary change and the Third World city: a theory of urban involution, *Civilizations*, n- 18, pp. 353-377.
- BOUDEVILLE, Jacques, *Les Espaces Economiques*, Presses Universitaires de France, Paris, 1964.
- BOUDEVILLE, Jacques, Les notions d'espace et d'intégration, in J. Boudeville, (ed.), *L'espace et les pôles de croissance*, Presses Universitaires de France, Paris, 1968.
- BRANDÃO, Maria de Azevedo, A regionalização da grande indústria do Brasil: Recife e Salvador na década de 70, *Revista de Economia Política*, vol. 5, nº 4, out. dez. 1985, pp. 77-98.
- CORDEIRO, Helena K., O papel da região metropolitana de São Paulo e dos principais pontos de controle da economia transacional no espaço brasileiro, *Ciência e Cultura*, vol. nº 3, março 1988, pp. 238-257.
- FRIEDMANN, John, Urbanization et développement national: une étude comparative, *Revue Tiers Monde* nº 45, jan. mars. 1971.
- GRAZIANO DA SILVA, José, "O cenário esperado: a industrialização e a urbanização da agricultura brasileira", Universidade de Campinas, abril 1989 (mimeo.)
- LAMBERT, Jacques, *Os Dois Brasis*, Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, Ministério da Educação e Cultura, Rio de Janeiro, 1959.
- SANTOS, Milton, Réflexions sur le rôle de la géographie dans la période technico-scientifique, *Cahiers de Géographie du Québec*, vol. 32, nº 87, dez. 1988, pp. 313-319.
- SANTOS, Milton, A metropole: modernização, involução e segmentação, Comunicação ao Simpósio *Trends and Challenges of Urban Restructuring*, ISA-IUPERJ, Rio de Janeiro, 26-30 set. 1988b.
- SIEGFRIED, Andre, *Aspects du XX^e Siècle*, A. Collin, Paris, 1955.
- SORRE, Maximilien, *Les Fondements de la Géographie Humaine*, Tom. II, 1^{re} Partie: Les Fondements Techniques, A. Colin, Paris, 1948.
- SOUZA, Maria Adélia A. de, *Governo Urbano*, Ed. Nobel, São Paulo, 1988.

RESUMO

O Artigo trata do processo recente de urbanização do Brasil. Neste processo, considera-se, antes de tudo, o atual e significativo impacto do meio técnico-científico, tão essencial, hoje, em relação ao meio natural, dominante antes, e próprio da fase histórica anterior. A especialização territorial do trabalho e, mais, uma urbanização crescente, complexa e diferenciada são suas conseqüências imediatas. Em tudo isto, São Paulo desempenha um papel especial.

ABSTRACT

The article is on Brazil's recent urbanizing process, that increases in time but is unequal in space. The technical-scientific medium has a significant impact on the process, versus the formerly dominant natural medium, peculiar of the past historical stage. The consequences are land specialization of labour as well as a growing, complex and different urbanization. The information assigns a special role to São Paulo.

Tópicos de reflexão para uma pesquisa sobre o mercado imobiliário*

Fabio Sá Earp**
Fania Fridman***

Introdução

No vácuo da crise do marxismo dos anos 70, a teoria da renda fundiária sofreu mudanças fundamentais no seu intuito de explicar a conformação urbana e os mecanismos de funcionamento do mercado imobiliário. O resultado destas mudanças está na apropriação de conceitos de outras escolas de teoria econômica.⁽¹⁾

Tais contribuições, porém, estão impregnadas de economicismo. Sua aplicação deve ser mediada pela idéia de que tanto os construtores quanto os compradores de imóveis não são firmas racionais, mas agentes sociais cujo comportamento é determinado pela cultura em que estão inseridos e não pelo simples cálculo econômico. Com este preceito, criamos condições para abandonar o mundo das equações e penetrar na dinâmica da formação social brasileira.

Para a compreensão do mercado imobiliário, é preciso inicialmente analisar em separado a oferta e a demanda de moradias. Em seguida, trata-se de introduzir considerações sobre as fontes de financiamento privadas e públicas, a estrutura da propriedade da terra, o papel do Estado, as tecnologias da construção e a legislação.

O mercado de moradias está dividido em um estoque de imóveis usados e um fluxo de imóveis novos. Consideramos que os usados são preferidos pela maior parte dos compradores, em função de seu menor preço relativo e de serem conhecidas as condições reais de habitabilidade do mesmo. No entanto, a demanda pelo fluxo de imóveis novos é aquela que mais interessa ao analista, por ser a que gera renda. Por isso, neste artigo, estaremos nos referindo ao mercado de imóveis novos.

*Texto apresentado no IV Encontro Nacional da ANPUR em Salvador, maio de 1991.

**Professor do Departamento de Economia da UFF.

***Professora do IPPUR/UFRJ.

1) A Construção Mercantil de Moradias

Consideramos que a oferta de imóveis residenciais é função dos investimentos dos promotores e de suas expectativas quanto às condições de demanda no momento do lançamento. Assim, deve-se examinar os condicionantes da decisão do empresário em aplicar seu capital na atividade construtora, entre as várias opções disponíveis. A decisão é função das expectativas do empresário quanto à rentabilidade e segurança de cada aplicação.

Segundo a tradição pós-keynesiana, as expectativas quanto à rentabilidade de qualquer ativo desdobram-se em pelo menos quatro preocupações: o preço esperado do ativo no futuro, sua capacidade de proporcionar uma renda, os custos de sua retenção e os riscos de iliquidez.⁽²⁾ Estes preceitos devem ser especificados para o caso do ativo residencial.

Quando tratamos da decisão do empresário em investir na construção mercantil de moradias, o preço esperado é função da demanda, que será examinada mais adiante. A capacidade do imóvel proporcionar uma renda, ou seja, um aluguel, é função inversa da possibilidade de ser vendido, podendo representar uma alternativa momentânea. Os custos de retenção são, no mínimo, o condomínio e o imposto predial (ainda que tal valor possa ser desprezível), que são repassados quando o imóvel é alugado. Finalmente, o risco de iliquidez está sempre presente em ativos de alto preço unitário.⁽³⁾

Se o empresário fosse uma entidade racional, teria que equacionar estes quatro elementos para se decidir a investir em construção. Em nossa hipótese, o promotor de fato leva em conta tais fatores – mas deixa-se levar muito menos por uma avaliação segura das possibilidades do que pelo clima geral do mercado. O fundamento desta nossa hipótese encontra-se na noção de comportamento mimético, segundo o qual o agente social age em grande parte por imitação do que os seus iguais estão fazendo.⁽⁴⁾

Assim, existem momentos de surtos de otimismo em que mesmo a absoluta incerteza quanto ao futuro pode ser superada pela perspectiva de um cenário macroeconômico favorável ao crescimento. Para isso é determinante uma postura otimista da equipe governamental e um relativo consenso entre os produtores de opinião – os formadores de expectativas – quanto à demanda.

Isto pode ser melhor explicitado pela comparação entre o ocorrido durante o período do milagre econômico e o momento atual. Durante toda a recessão da década de 60, a população foi progressivamente absorvendo a idéia de que o crescimento era uma utopia e de que o país estava condenado à estagnação. Quando, em 1968, apareceram os primeiros resultados mostrando a retomada do crescimento, estes foram recebidos com descrédito. Tão logo verificou-se que o crescimento seria duradouro, formaram-se expectativas inversas, de que o processo não teria fim.

A prolongada fase de desilusão dos anos 80, em particular após os fracassos dos diversos planos econômicos em controlarem a inflação, soma-se às frustrações daqueles que tiveram seu patrimônio afetado pelas oscilações de política econômica para conformar um clima negativista. Tal como nos casos anteriores, trata-se de uma forma de ilusão a partir da qual as decisões de investimento são tomadas.

2) A Demanda de Moradias

A demanda por imóveis residenciais depende de fatores de duas naturezas, que convém separar para efeitos de análise: fatores estruturais e conjunturais.

2.1) Fatores Estruturais

Em uma sociedade com a renda tão concentrada como a brasileira⁽⁵⁾ existem ativos de elevado valor unitário que estão bem acima das possibilidades de compra por parte da população mais pobre. Os imóveis estão nesse caso. O mercado imobiliário só pode ser concebido como uno em um nível muito elevado de abstração. O analista precisa trabalhar com a evidência de que existem diferentes mercados, segmentados por faixa de renda e segregados espacialmente.

Parece claro que o diferencial entre preços finais tem muito menos a ver com o custo da construção do que o custo do terreno, que depende de elementos extra-econômicos para sua determinação, em particular da lógica de diferenciação social⁽⁶⁾ e da divisão social do espaço.⁽⁷⁾

Grande parte das transações imobiliárias está imersa nos meandros da economia informal e temos informações genéricas acerca do seu comportamento. No município do Rio de Janeiro o mercado informal, aquele não vinculado às empresas imobiliárias, é responsável por 30% do total de moradias. Os mercados formais são constituídos pelas camadas de renda a partir de 3 salários mínimos, isto é, aqueles que têm acesso ao crédito.

Há dois tipos de compradores de residências: os que buscam moradia (que chamaremos de “moradores”) e aqueles que as adquirem como fonte de um fluxo de renda e como reserva de um estoque de valor (que serão chamados de “rentistas”). Temos, portanto, pelo menos dois públicos diferentes, que obedecem a lógicas comportamentais distintas. Neste artigo, não estaremos nos referindo ao mercado informal, que, por sua vez, também é segmentado.

Para os que compram seu teto, a habitação é uma necessidade primeira, que deve ser adquirida sem que se leve em conta meramente considerações de cunho econômico. Para este tipo de comprador, a casa deve ser adquirida logo que possível, tão pronto quanto o permita o orçamento, como uma espécie de seguro contra as incertezas do amanhã.

Quanto aos rentistas, a compra do imóvel deriva de uma decisão de gestão de “portfólio”, que pode ser estudada nos termos propostos pelos pós-keynesianos. O preço futuro estimado deve ser pelo menos igual àquele pago pelo imóvel, mais a correção monetária. A renda esperada (o aluguel) é função das expectativas quanto à lei do inquilinato. O custo de retenção, na forma de impostos e condomínio, será repassado ao inquilino. E o risco de iliquidez será função do crédito no futuro em que se deseja vendê-lo.

Estes elementos deveriam ser comparados às alternativas de investimento, de forma a proporcionar uma base para a decisão econômica. Mas que alternativas? Aqui, novamente, encontramos a segregação de mercados. Parece claro que a escolha do “portfólio” depende de um padrão cultural que varia ao longo da escala social. Assim, uma pessoa que adquire um apartamento para aluguel na periferia não tem as mesmas condições de cálculo econômico que o

empresário que investe na zona nobre da cidade. Nossa hipótese é que, quanto mais se desce na escala social (da qual a renda é um elemento, mas não o único) estreitam-se os “portfólios”, chegando-se rapidamente a um ponto em que o imóvel tem um único concorrente, a caderneta de poupança.

Um elemento importante para a decisão de formação de “portfólio” é a expectativa quanto ao comportamento da inflação no longo prazo. À primeira vista, esta poderia formar-se em função dos resultados das aplicações frente à desvalorização da moeda no período recente. Em nossa opinião, porém, este é um elemento por vezes secundário, visto que para a maior parte dos aplicadores a atualização de valores é uma operação de cálculo absolutamente incompreensível. Por isso preferimos eliminar este fator como determinante estrutural, retendo apenas que, para o padrão cultural da maioria dos brasileiros, o imóvel parece ser uma defesa segura do capital contra a inflação, no longo prazo.⁽⁸⁾

2.2) *Fatores Conjunturais*

Tratando do mercado imobiliário residencial no curto prazo, dois fatores são determinantes: a efetiva disponibilidade de recursos (poupanças e crédito) e as expectativas quanto à oportunidade do investimento.

A disponibilidade de recursos para a aquisição de moradia depende da distribuição do estoque de riqueza e do fluxo de renda. A decisão de comprar depende das expectativas quanto à sua possibilidade de pagar as prestações. A perspectiva de endurecimento dos aspectos meramente comerciais da lei do inquilinato impulsiona rentistas e moradores a adquirirem imóveis.

A demanda dos “moradores” será função essencialmente da disponibilidade de crédito para sua faixa de mercado. Sempre que houver crédito, haverá uma pressão tão mais intensa quanto maior for sua expectativa quanto à relação prestação/aluguel – ou seja, quanto ao custo de oportunidade do negócio. A disponibilidade de crédito depende da política habitacional do governo, mas esta é, em geral, função da taxa de crescimento da economia e do nível da inflação. Finalmente, a disponibilidade de recursos é completada pela taxa de salários reais, que permite a acumulação da poupança pessoal necessária para o pagamento da entrada do imóvel.

Por outro lado, os “rentistas” buscam uma aplicação para seu capital. Para estes, o maior incentivo parece ser a proteção esperada de seu capital. A rentabilidade esperada do aluguel depende da regulamentação do inquilinato em vigor. Estes dois fatores são referidos, naturalmente, à segurança e à rentabilidade esperada de outros ativos. As expectativas parecem ser fortemente dependentes da percepção que o agente tem do acontecido no passado recente. Desta maneira, as fases de otimismo costumam gerar investimentos até o momento em que os mesmos comecem a gerar evidentes prejuízos; e vice-versa.

Observando a experiência brasileira recente, fica claro que a criação do SFH, em plena crise dos anos 60, forneceu o elemento central para a retomada da demanda por moradias no país. A recuperação da economia, em que apesar da concentração de renda todos os extratos sociais tiveram aumentos de seu poder aquisitivo, permitiu que, de um lado, se formassem as poupanças familiares necessárias para o pagamento da entrada dos imóveis, de outro, se for-

massem expectativas de que as prestações poderiam ser pagas. Estas condições afetaram igualmente “moradores” e “rentistas”.

A partir do momento em que a crise do endividamento externo tomou forma e se propagou a todos os segmentos da vida econômica nacional, os mecanismos de acumulação de capital passaram a afastar-se progressivamente das atividades produtivas em favor da especulação financeira. Com isso, os “rentistas” passaram a ter uma série muito atraente de opções para colocação de seus capitais, reduzindo mas não eliminando o prestígio do investimento em imóveis. Agravando esta situação, aproveitando-se do fato de os proprietários de moradias para aluguel constituírem-se em um dos grupos de interesse menos organizados da sociedade, a política de inquilinato pode ser usada para surtos protecionistas supostamente compensadores de políticas de arrocho salarial.

Conclusão

Os tópicos assinalados constituem uma agenda de pesquisa sobre o mercado imobiliário brasileiro, priorizando a compreensão dos mecanismos de oferta e demanda por moradias novas e sua mútua influência com a conjuntura econômica. A originalidade da abordagem está na configuração dada aos óbvios temas da oferta e da demanda. Estes foram organizados em torno do eixo expectacional, conforme a recente contribuição do pensamento pós-keynesiano à teoria da renda fundiária da economia política.

NOTAS

(1) Como coeficiente de ocupação do solo, densidade da população, taxa de emprego, equipamentos coletivos, meio ambiente social...

(2) Ver Carvalho, F.J.C., “Fundamentos da Escola Pós-keynesiana: a Teoria de Uma Economia Monetária”, in Amadeo, E. (org), *Ensaio sobre Economia Política Moderna – teoria e história do pensamento econômico*, São Paulo, Marco Zero, 1989.

(3) Não estamos considerando, nesta análise, apesar de fundamental, a formação e a captação de um lucro excedente (sobrelucro) por parte do promotor imobiliário na prática da construção civil.

(4) A teoria do comportamento mimético está em Girard, R., *La Violence et le Sacré*, Paris, Gallimard, 1972. A obra mais conhecida que aplica o princípio à economia é Aglietta, M. e Orléan, A., *La violence de la monnaie*, Paris, PUF, 1982.

(5) Na qual, em 1989, os 60% mais pobres da população detinham apenas 15,1% da renda. “Concentração de Renda Cresce desde 86”, in *O Globo*, 10/3/91, p. 51.

(6) O tema está desenvolvido em Baudrillard, J., *Pour une économie politique du signe*, Paris, Gallimard, 1972.

⁷ Ver Lipietz, A., *Le tribut foncier urbain*, Paris, Maspero, 1974.

⁸ No caso francês, autores como Rey e Lipietz apontam que a propriedade do imóvel na cidade ou da terra no campo é uma herança cultural entranhada na ideologia dos cidadãos. Ver Rey, P.P., *Les alliances de classes*, Paris, Maspero, 1973; Lipietz, A., *op. cit.*

RESUMO

O texto pretende contribuir na análise do mercado imobiliário brasileiro priorizando os mecanismos de oferta e demanda por moradias e sua mútua influência com a conjuntura econômica. Tal abordagem foi organizada a partir da teoria da renda fundiária da economia política e a recente contribuição do pensamento pós-keynesiano em torno do eixo expectacional.

ABSTRACT

This article intends to cooperate with the analysis of the Brazilian real estate giving priority to the mechanisms of supply and demand for dwelling and its mutual influence with the economic circumstances. This approach was organized from the theory of land rent of the political economy and the recent contribution of the post-Keynesian thought about expectation issues.

Crédito, preço da terra e atividade imobiliária urbana

José Agostinho Anachoreta Leal*

Introdução

Este texto analisa a evolução das relações entre a atividade imobiliária urbana e o preço da terra e da habitação. O caso da cidade do Rio de Janeiro é utilizado como referência empírica, devido à existência de uma nova base de dados, desenvolvida no IPPUR (1), com informações que abrangem a totalidade do mercado imobiliário formal neste município. Demonstra-se, todavia, que este é um caso típico do que ocorreu nas grandes cidades brasileiras.

Apresenta-se, inicialmente, uma interpretação sobre a explosão de preços, registrada na década de 70, que se baseia nos modelos tradicionais de formação dos preços imobiliários. A seguir, verifica-se que só é possível entender o comportamento dos preços a partir de uma outra abordagem que enfatiza a questão da interação entre os mecanismos de crédito e a demanda por terra. Por fim, constata-se a necessidade de sistematizar uma nova conceituação que possibilite a formulação de políticas eficazes de regulação do mercado de terras e da atividade imobiliária.

2. A Formação de Preços

Os modelos tradicionais que tratam da formação do preço da terra urbana, com enfoque macroeconômico, ou com elevado grau de agregação, consideram que o preço da terra depende essencialmente das variações do nível de atividade do setor de edificações residenciais, cuja produção é responsável pela maior parte da demanda por terrenos urbanos. Admite-se que o sentido de causalidade é dos preços das habitações para os preços de terrenos. Uma apresentação formal de alguns desses modelos encontra-se em Lucena (1985). Em linhas gerais, o processo de formação de preços dar-se-ia da seguinte forma:

a) A oferta de habitações é considerada fixa e está relacionada ao estoque existente, de forma que o nível de preços fica determinado no curto prazo so-

* Docente Associado do IPPUR/UFRJ.

mente pelo posicionamento da curva de demanda, que, por sua vez, depende primordialmente da evolução do valor real dos salários e das condições do crédito à compra.

b) Os preços praticados nas transações com o estoque habitacional (imóveis novos e usados) fornecem o parâmetro que determina o fluxo de produção de novas habitações ou o nível da atividade de edificação. As diferenças entre os preços do estoque e os custos de produção de imóveis novos definem o patamar de rentabilidade vigente no setor, orientando, portanto, o volume de investimentos.

c) Os custos de produção dependem primordialmente dos custos de construção (equipamento, material e mão-de-obra) e dos custos de terreno. Os custos de construção não variam apenas segundo o nível da atividade de edificação, mas de toda a atividade de construção civil (cuja maior parte corresponde às grandes obras de infra-estrutura e de montagem industrial) e segundo as condições do mercado de trabalho e da política salarial, podendo, até certo ponto, ser considerada uma variável exógena ao setor de edificações residenciais.

d) O custo de terreno varia segundo as condições de demanda por terreno, que é derivada da demanda por habitações, e de acordo com o investimento governamental em infra-estrutura básica (saneamento, transporte, etc.). A oferta de terrenos é inelástica no curto prazo, fazendo com que o preço dos mesmos seja determinado pelas condições de demanda. Ao investir em infra-estrutura, o governo desloca a curva de oferta; caso não o faça, o que em determinadas localizações é até impossível, os custos da terra dependerão exclusivamente das condições de demanda existentes.

Baseado neste modelo, Lucena (1985) afirma que o “boom” de preços imobiliários da década de 1970 ocorreu em virtude da escassez relativa de terrenos urbanos. As elevadas taxas de crescimento da renda e o incremento da atuação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) provocaram uma expansão da demanda por habitações. Segundo o modelo, tal expansão provoca um crescimento nos preços das transações com o estoque e, caso os custos de produção mantenham-se relativamente estáveis, gera um aumento no fluxo de imóveis novos, em consequência do maior volume de investimentos atraídos pela elevação da rentabilidade. Isto, porém, não teria ocorrido porque, devido à escassez do fator terra, os custos de terreno subiram de forma a absorver as margens crescentes, anulando o incentivo à produção. O não crescimento da produção de novos imóveis, compatível com o aumento da renda e do crédito, resultou numa ascensão dos preços habitacionais extremamente elevada e durante um período relativamente longo de tempo. Conclui Lucena, recomendando que:

“a criação de incentivos através do crédito ao setor tem de ser acompanhada pela expansão da oferta de terrenos, caso contrário o impacto de tal política sobre o consumo e a produção será totalmente comprometido. Em termos da atuação do governo sobre o mercado... esta deveria concentrar-se, prioritariamente, no fornecimento de serviços pelos quais é responsável – infra-estrutura básica (água, luz e esgoto), transporte e lazer”
(Lucena, 1985).

Examinaremos, a seguir, a evolução dos preços de habitações e terrenos no Rio de Janeiro, para verificar a compatibilidade desta interpretação com as evidências empíricas. Inicialmente, porém, vamos comparar indicadores de evolução dos preços em diversas capitais brasileiras, auferidos com base em fontes e metodologias diversas, demonstrando, por um lado, que o caso do Rio pode ser considerado típico do que ocorreu nas grandes cidades e, por outro, a qualidade das informações que estaremos utilizando.

3. Evolução dos Preços

O gráfico 1 apresenta indicadores de evolução dos preços de terrenos. Nota-se que as curvas têm um mesmo formato, refletindo iguais tendências de longo prazo. O mesmo pode ser dito das curvas de preços de apartamentos, conforme o gráfico 2. Isto demonstra que a ação de fatores macroeconômicos tem suplantado quaisquer eventuais particularidades locais na determinação do comportamento dos mercados imobiliários das grandes cidades brasileiras (2).

O gráfico 3 mostra a evolução da média de preços de apartamentos (transações com o estoque total), casas e apartamentos novos no município do Rio de Janeiro. Constata-se que as curvas apresentam absoluta coincidência de forma, que é representativa, portanto, do mercado de habitações como um todo.

Os gráficos 4 e 5 expõem as curvas média e mediana de preços de terrenos e apartamentos, respectivamente. As amplitudes de variação dos preços médios e medianos são idênticas. Não houve, portanto, segmentação significativa no comportamento dos valores imobiliários, constatando-se a existência de fluidez no mercado, submetido à ação de determinantes aproximadamente homogêneos.

O gráfico 6 compara as evoluções do custo de construção (representado pelo INCC da FGV) e do preço de habitações. Vê-se que a variabilidade do custo de construção foi bastante reduzida em relação à do preço, que respondeu, portanto, pela flutuação da diferença entre eles, que constitui a parte a ser rateada entre o custo de terreno e a margem básica do produtor (3)

Finalmente, no gráfico 7, compara-se a evolução dos preços de apartamentos e terrenos no Rio e se apresenta a evolução do quociente entre eles, que é um indicador do custo de terreno (4). Vê-se que os preços de terrenos elevaram-se muito acima dos preços da habitação, com o quociente subindo sistematicamente até 1976. Em 1977, há uma reversão na tendência de alta dos terrenos (todos os indicadores apontam isto) e uma forte e brusca queda do quociente. A partir deste ano, os preços passam a evoluir de forma aproximadamente sincrônica. Constata-se, assim, que ocorreu uma repentina alteração no comportamento do mercado entre 1976 e 1977.

Em 1977, houve uma forte elevação das taxas médias de juros do sistema bancário comercial, conforme mostra a Tabela 1. O salto das taxas mensais ocorreu precisamente em setembro de 1976, refletindo-se na média anual, a partir de 1977. Desde então, as taxas mantiveram-se altas, oscilando em níveis bem mais elevados do que anteriormente. A correlação é imediata: a mudança no patamar dos juros comerciais alterou o quociente entre o preço da terra e o da habitação.

Pode-se concluir, portanto, que havia anteriormente um aquecimento da demanda por terra, visando à formação de estoques. Para compreender este processo, deve-se ter em mente que, se a expectativa de valorização da habitação é superior às taxas de juros, torna-se vantajosa ou até mesmo essencial, para a continuidade da atividade edificadora, a aquisição antecipada de terrenos e a sua manutenção em estoque. Com isso, a demanda por terra aqueceu-se, ocasionando a elevação do quociente, o que, no entanto, não significava necessariamente um custo mais alto de terreno, pois havia expectativa de elevação da diferença entre o preço da habitação e o custo de construção (5). O salto das taxas de juros alterou as expectativas, ocasionando a redução da demanda à atividade imobiliária corrente. Daí porque, a partir de 1977, os preços da terra e da habitação passam a evoluir mais sincronicamente.

Entretanto, este processo só atingiu tais proporções pela interação entre o sistema de crédito comercial e o SFH, através do mecanismo de duplo financiamento, conforme apontado por Lima (1980), e que examinaremos a seguir.

4. O Sistema de Crédito e a Demanda por Terra

Segundo Lima:

“O duplo financiamento consistia no desconto, fora do SFH – em Banco Comercial ou Banco de Investimento – das duplicatas geradas por ocasião do lançamento do imóvel, quando este era vendido ainda em construção, ou mesmo antes de ela começar. Dizia-se “duplo financiamento” porque, além de descontar essas duplicatas antecipadamente, o incorporador obtinha, junto ao SFH, o financiamento para a construção. O artifício do duplo financiamento foi cortado em julho de 1976, com a Resolução do Banco Central nº 386”, (Lima, 1980).

Dessa forma, o incorporador obtinha recursos para construção do imóvel e ainda passava a contar com a possibilidade de gerar recursos excedentes. Se as taxas vigentes de desconto de duplicatas fossem inferiores às perspectivas de valorização imobiliária, as duplicatas seriam descontadas e os recursos excedentes aplicados: i) na compra de terrenos, o que possibilitaria ao incorporador pleitear novos financiamentos; ou ii) na retenção de parte de sua própria oferta de habitações, o que pressionaria no sentido da elevação dos preços imobiliários. Vê-se, portanto, que o esquema do duplo financiamento permitia “gerar” recursos, viabilizando tanto a estocagem de terrenos quanto a protelação do período de comercialização dos empreendimentos, sem comprometer a liquidez das empresas.

Estivemos analisando o mercado de terrenos segundo a lógica do segmento empresarial do setor de edificações. Cabe lembrar, no entanto, que o patamar das taxas de juros comerciais é igualmente fundamental na atividade de loteamento e, portanto, na demanda de terrenos por parte de pequenos e médios investidores ou para fins de auto-construção. Daí porque a explosão de preços abateu-se de maneira aproximadamente uniforme sobre todo o mercado (ver gráfico 4).

Note-se que, em 1976, o Banco Central proibiu o esquema do duplo financiamento. Pode-se considerar, no entanto, que o que vem impedindo que-

se repita o fenômeno observado é o patamar das taxas de juros vigentes desde então. Na hipótese de estabilização econômica e superação da crise monetária, com a conseqüente queda nas taxas de juros, este esquema tende a retornar. A história econômica registra um grande número de ocorrências de interações perversas entre o sistema de crédito e os mercados em que os volumes negociados não podem ser rapidamente alterados para compensar fortes variações de preço, tais como o mercado de ações e o de imóveis. Não há dúvida que esta é uma questão complexa, especialmente, se levarmos em conta as postulações dos economistas pós-keynesianos. Segundo Carvalho, em épocas de expansão econômica:

“se há oportunidades de lucro significativo, dificilmente elas deixarão de ser exploradas apenas por causa da existência de restrições creditícias, porque não faltarão agentes dispostos a compartilhar em algum grau os riscos destas oportunidades, transferindo diretamente meios financeiros aos emissores de obrigações. Possivelmente os próprios bancos inovarão, buscando intermediar fundos por canais que estejam fora da área de regulação das autoridades monetárias e viabilizando a emissão crescente de papéis”, (Carvalho, 1990).

Cabe traçarmos um paralelo com o caso da terra rural. As interpretações de Sayad (1977) e Resende (1982) evidenciaram o papel do crédito agrícola subsidiado na elevação do preço da terra. Silva observa:

“O subsídio embutido nas taxas de juros cobradas logo estimulou o excesso de demanda por crédito, racionado segundo combinações de critérios nem sempre muito ortodoxas. Deixando de lado o clientelismo e outras deformações, a ótica privada dos bancos, mesmo oficiais, levou-os a discriminar em favor de produtores mais capitalizados ou melhor providos patrimonialmente. Estabelecia-se, então, a seguinte cadeia de anomalias: o produtor que tomasse o empréstimo não obrigatoriamente dele necessitava; caso decidisse não aplicar na própria agricultura, o sistema financeiro lhe oferecia variado leque de alternativas; em sendo mais conservador, preferiria a aquisição de terras; numa situação ou noutra, o produtor voltaria ao banco com seus atributos fortalecidos e pronto para nova rodada.” (Silva, 1991)

Desta forma, o preço da terra para a agricultura experimentou uma explosiva elevação entre 1968 e 1976 (aproximadamente 500%, segundo dados do CEA, IBRE/FGV), porém, estabilizou-se a partir de então em torno desse alto patamar. A estabilização foi motivada pela elevação das taxas de juros que contiveram o crescimento da demanda, pois passou a ser mais atraente aplicar os recursos subsidiados no mercado financeiro. Os subsídios foram progressivamente retirados; entretanto, os preços dos produtos agrícolas mantiveram-se em forte elevação até 1986 (o índice de preços por atacado dos produtos agrícolas registra um crescimento em relação aos produtos industriais de 143% entre 1970 e 1986), referendando, assim, a alta anterior do preço da terra. Vê-se, portanto, que a elevação do preço da terra rural, tal como da urbana, foi

motivada pela expectativa de crescimento dos preços dos produtos, acima das taxas de juros, e pelo fato de a posse da terra possibilitar o acesso a um subsistema de crédito especializado.

5. Conclusões

Vimos que a interpretação apresentada por Lucena para a explosão de preços, ocorrida durante a primeira metade da década de 70, baseou-se na suposta existência de escassez de terra, que manteve baixa a rentabilidade do setor. Segundo o modelo visto, a oferta de terra é considerada fixa no curto prazo e dependente, a médio e longo prazos, de investimentos em infra-estrutura que propiciem o aumento do estoque de terra urbanizada. A demanda por terra é derivada da atividade edificadora corrente. Assim sendo, de acordo com o modelo, uma queda repentina do quociente entre o preço da terra e da habitação, como a ocorrida, só poderia ter sido causada por uma drástica diminuição da atividade imobiliária. Verifica-se, a partir do gráfico 8, que aconteceu exatamente o contrário. Em 1976/77, ocorre um ponto de inflexão na tendência de queda da atividade, havendo, portanto, incompatibilidade desta interpretação com as evidências empíricas (6).

Entretanto, na medida que, como vimos, o quociente varia em função do patamar das taxas de juros comerciais e dos mecanismos do sistema de crédito, pode-se explicar o comportamento da atividade edificadora a partir do preço da terra sem recorrer à hipótese de escassez. O aumento da demanda por terra, para fins de formação de estoque, provocou a elevação contínua do quociente, o que implicava um tempo de espera crescente até que a rentabilidade dos empreendimentos se tornasse atraente, defasando, assim, a produção. A queda do quociente provocou o efeito inverso.

Este argumento, no entanto, deve ser ponderado, pois se verifica que a atividade imobiliária esteve fortemente vinculada com os volumes de financiamento do SFH, que, como se sabe, foram mais elevados no período 1979/82 do que anteriormente. Da mesma forma, é necessário avaliar com mais precisão a relação entre a atividade edificadora e a evolução do preço da habitação. Vê-se que, durante o período de tendência de queda da atividade, o preço da habitação subiu, ocorrendo o inverso a seguir. A evolução do preço da habitação, no entanto, está fortemente correlacionada com a dos salários. O salário médio real cresceu até 1978 e esteve em queda de 1979 a 1985, tal como o preço da habitação (7). Entretanto, não dispomos ainda de uma análise, orientada por uma conceituação alternativa ao modelo visto, que sistematize as informações, buscando identificar o peso relativo das diversas variáveis envolvidas.

É importante ressaltar que a recomendação de Lucena de se privilegiar os investimentos em infra-estrutura para aumentar a oferta de terrenos urbanos não tem fundamento. Por um lado, não há e nem deve haver política de investimentos urbanos capaz de deter ondas de estocagem de terra como a ocorrida, pois os instrumentos apropriados estão na alçada da política creditícia e tributária. Por outro, a enorme expansão dos vazios urbanos, largamente denunciada nos anos 70 e 80, foi uma das principais conseqüências daquele processo. Estudos recentes, como o de Silva e Ferraz (1991), baseados em dados ca-

da vez mais abrangentes e precisos, acessíveis através da aplicação de tecnologias de informatização de levantamento aerofotogramétricos, confirmam a dimensão do fenômeno dos vazios urbanos e mostram que as densidades médias das cidades brasileiras estão muito abaixo do que é recomendável do ponto de vista dos custos de infra-estrutura e de transporte.

Assim sendo, a orientação correta é no sentido das políticas de adensamento urbano. Os novos instrumentos de política urbana que estão sendo implantados pelas prefeituras permitem desenvolvê-las, mas, devido à natureza do problema, estes só terão eficácia se integrados a outros mecanismos cuja gestão é da competência do governo federal.

NOTAS

- (1) Este texto está apoiado num banco de dados sobre o mercado imobiliário da cidade do Rio de Janeiro, cuja abrangência e sistematicidade das informações são inéditos neste campo de estudos. Os dados foram levantados nos sistemas de apuração do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (IT-BI) e complementados com os dos cadastros do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Representam o universo das transações imobiliárias efetuadas neste município. O banco de dados foi constituído no âmbito da pesquisa intitulada "Dinâmica Imobiliária e Estruturação Intra-Urbana", desenvolvida no IPPUR-UFRJ sob coordenação de Martim O. Smolka. Ver Smolka et alii, (1989).
- (2) Ferraz-Filho (1991) chegou a esta mesma conclusão comparando dados da Ademi-Rio, Embraesp-São Paulo e Avalien-Porto Alegre, entre 1979 e 1989.
- (3) A margem total inclui o ganho típico da atividade de incorporação imobiliária, baseado em alterações do uso do solo urbano não previstas pelo mercado de terras, que pode ser mais significativo do que o proveniente desta margem básica, que está relacionada às expectativas de remuneração do capital nos diversos setores da economia.
- (4) Note-se que o custo da terra não fica definido no momento da negociação do terreno, pois irá depender das condições de realização do empreendimento (por exemplo, preço e velocidade de venda das unidades). Os terrenos são negociados com base no preço vigente da habitação. O produtor corre o risco de flutuações na diferença entre o preço da habitação e o custo de construção durante o período entre a aquisição do terreno e a produção e comercialização do empreendimento. O terreno, freqüentemente, é transacionado por permuta de unidades a construir. Isso diminui em parte o risco do produtor, mas, por outro lado, torna rígido o custo de terreno. Daí, esperar-se que os preços de terrenos e habitações evoluam de forma aproximadamente sincrônica ou num lento processo de defasagem.
- (5) Uma simulação de como evoluiu a diferença entre o preço da habitação e o custo de construção mostra que o crescimento do preço da terra guardou proporcionalidade com este parâmetro. Supondo-se que o custo de construção representava 60% do preço da habitação, em 1968 (percentual médio padrão usualmente adotado em estimativas), a diferença teria se elevado em 433%, até 1977, enquanto o preço de terrenos elevou-se em 441%, até 1976, portanto, de forma compatível.
- (6) Esta incongruência foi apontada por Smolka (1991:6).
- (7) Sobre a evolução dos salários reais, ver Zurrón Ocio (1987).

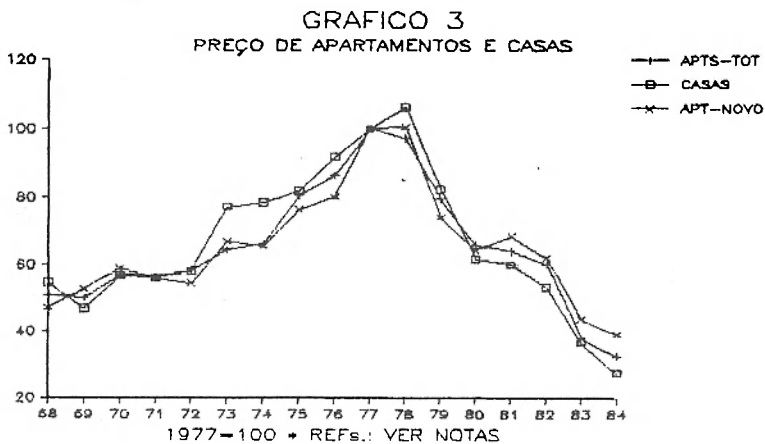
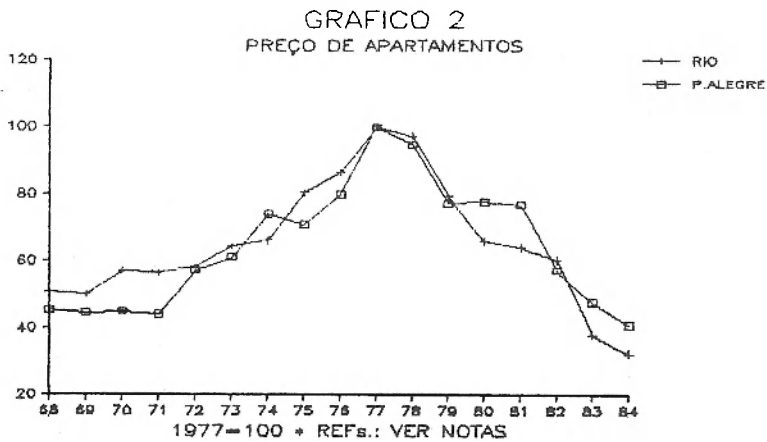
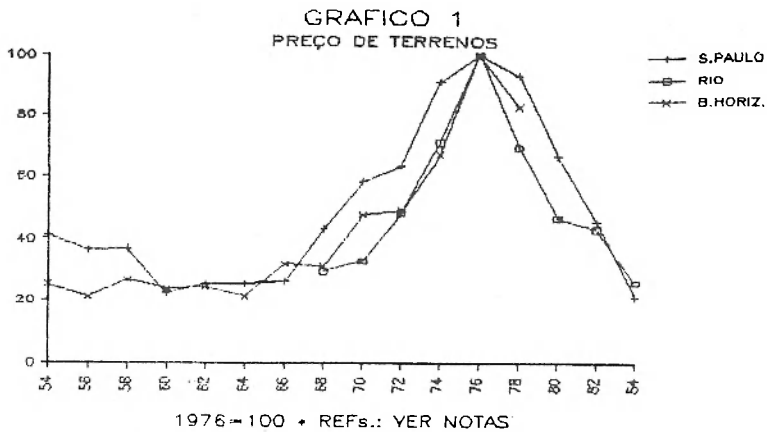
GRÁFICOS E TABELAS

Gráfico 1: Preços reais por m² de terrenos; Fontes: Rio de Janeiro: Banco de Dados do IPPUR-UFRJ (ver nota (1)); São Paulo: pesquisa COGESP – Prefeitura de São Paulo, extraído de Marcondes (1986); Belo Horizonte: pesquisa Plambel – Estado de Minas Gerais, extraído de Costa (1983).

Gráfico 2: Média de preços por m² de apartamentos; Deflator: IGP-DI/FGV; Fontes: Rio de Janeiro: Banco de Dados do IPPUR-UFRJ; Porto Alegre: Avalien Engenharia de Avaliações Ltda; Revista de Imóveis, Porto Alegre, Jan. 1988.

Gráficos 3,4 e 5: Fonte: Banco de Dados do IPPUR-UFRJ.

Gráfico 6: Fontes: Banco de Dados do IPPUR-UFRJ e Índice Nacional do Custo da Construção (INCC) da Fundação Getúlio Vargas.



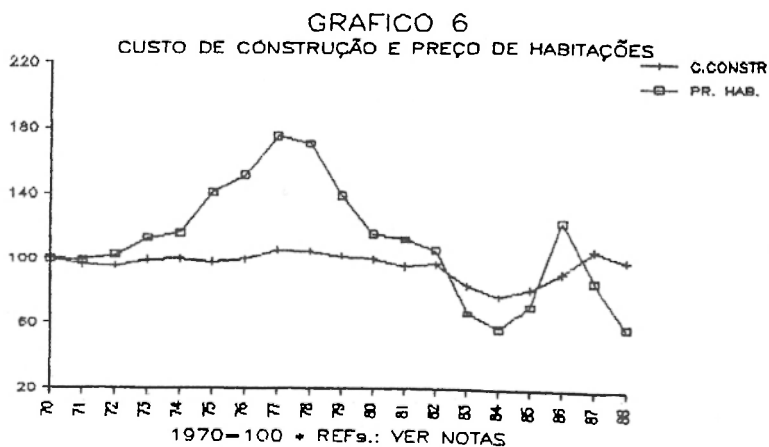
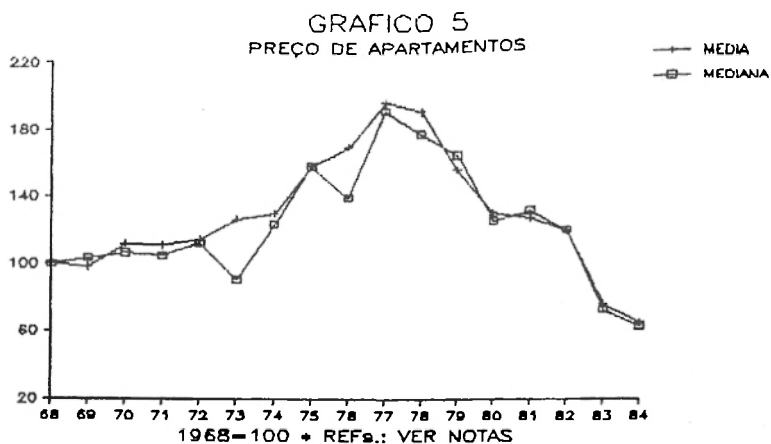
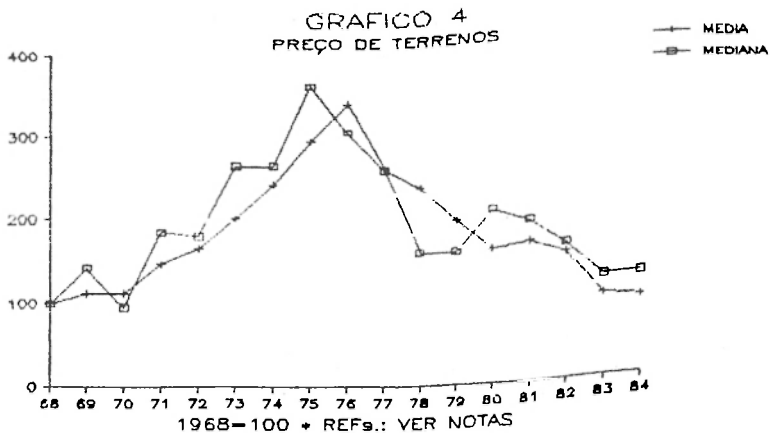


GRAFICO 7
PREÇO DE TERRENOS E HABITAÇÕES

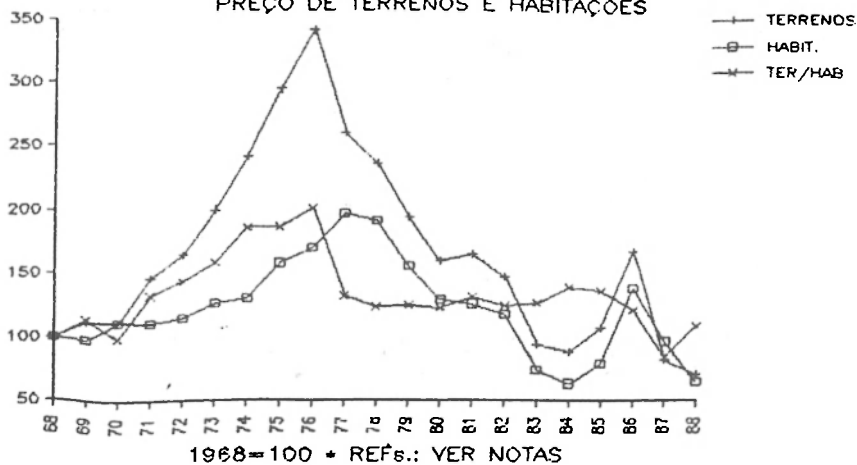


GRAFICO 8
RJ: NOVAS UNIDADES IMOBILIARIAS

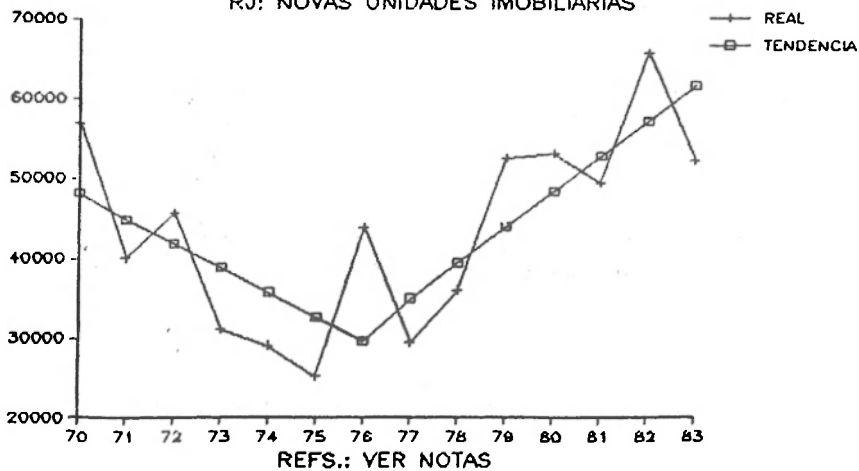


TABELA 1

Taxa média de juros (real ao ano) (%)

Ano	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88
(1)	10,6	7,0	4,1	4,4	16,8	18,4	-	-	25,7	24,6	13,4	36,4	32,1	6,4	30,7	18,8
(2)	9,8	7,8	10,0	8,0	19,1	19,8	-	-	34,5	60,7	20,9	112,7	250,7	48,5	176,4	190,2

(1) Financiamento de Capitais de Giro ** Refs.: ver notas

(2) Desconto de Duplicatas

Gráfico 7: Fonte: Banco de Dados do IPPUR-UFRJ.

Gráfico 8: Quantidade anual de novas inscrições no cadastro imobiliário da Prefeitura do Rio de Janeiro, cuja grande maioria é realizada durante o processo de incorporação, no momento em que o terreno é legalmente dividido em frações ideais correspondentes às unidades habitacionais que serão construídas; Fonte: banco de dados do IPPUR-UFRJ.

Tabela 1: Taxas médias correspondentes ao custo efetivo com reciprocidade (considera a retenção de saldo médio entre 20% e 50% do valor da operação, conforme as práticas de mercado na época da operação); em 1979 e 1980 as taxas não são significativas, pois, na época, os bancos estavam sujeitos a limites quantitativos rígidos para a expansão de suas operações em cruzeiros; Fonte: "Taxas de Juros no Brasil", edição especial da revista CENÁRIOS, Análise Editora Ltda, São Paulo, 2ª edição, fev. de 1989.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CARDIM DE CARVALHO, F.J. Política Monetária e Estabilização. *Boletim de Conjuntura*, n. 4, vol. 10, Rio de Janeiro, IEI/UFRJ, dez. 1990.
- COSTA, H.S.M. The Production of Popular Residential Land Developments in Belo Horizonte. London, The Architectural Association Planning Department, 1983. Dissertação (Mestrado).
- FERRAZ FILHO, G.T. Considerações sobre a Oferta de Imóveis Novos na Década de 80. In: RIBEIRO, L.C.Q. (coord.) "Workshop" sobre Incorporação Imobiliária. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, out. 1991.
- LIMA, F.C.G.C. O Sistema Financeiro da Habitação e a Expansão do Mercado Habitacional do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, UFRJ/COPPE/PUR, 1980. Dissertação (Mestrado).
- LUCENA, J.M.P. *O Mercado Habitacional no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 1985. (Teses; n. 9)
- MARCONDES, M.J.A. Formação do Preço do Solo Urbano no Município de São Paulo, Rio de Janeiro: UFRJ/PUR, 1986. Dissertação (Mestrado).
- RESENDE, G.C. Crédito Rural Subsidiado e Preço da Terra no Brasil. *Estudos Econômicos*, Rio de Janeiro, vol. 12, n. 2, 1982.
- SAYAD, J. Preço da Terra e Mercados Financeiros. *Pesquisa e Planejamento Econ.*, Rio de Janeiro, vol. 7, n. 3, 1977.
- SILVA, A.N.R. & FERRAZ, A.C.P. Densidades Urbanas x Custos dos Serviços Públicos. *Revistas de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 199, p. 57-65, abr/jun. 1991.
- SILVA, S.L.Q. Sistema Financeiro: participação na renda, funções e disfunções. In: CAMARGO, J.M. & GIAMBIAGI, F. (orgs.) *Distribuição de Renda no Brasil*. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1990.
- SMOLKA, M.O. et alii *Dinâmica Imobiliária e Estruturação Intra-Urbana*. Rio de Janeiro, UFRJ/IPPUR, 1989. (Relatório de Pesquisa).
- SMOLKA, M.O. *Revisitando as Relações entre a Política Habitacional (SFH) e o Mercado Imobiliário*. Texto apresentado no Encontro Nacional da ANPUR, 4, 1991.
- ZURRON OCIO, D. *Distribuição da Renda do Trabalho e Política Salarial*. São Paulo: EAE/FGV, 1987. (Relatório de Pesquisa, n. 39).

RESUMO

Este texto analisa as relações entre a atividade imobiliária urbana e o preço da terra e da habitação. Apresenta, primeiramente, uma interpretação sobre como interagiram estas variáveis no caso brasileiro baseada nos modelos tradicionais de formação dos preços imobiliários. Constata, a partir de novas evidências empíricas, a insuficiência desta explicação e a necessidade de sistematizar-se uma outra abordagem que leve em conta os impactos dos mecanismos dos sistemas de crédito.

ABSTRACT

This paper analyses the relationship among the activity relative to urban immovable property, land and housing prices. It presents, first of all, an interpretation of the way the variables interact in the Brazilian case, based on the traditional models of the formation property price. It confirms, from new empirical evidences, the insufficiency of this explanation and the need of putting together another approach that considers the impacts of the mechanisms of credit.

Política urbana e a questão habitacional: novas tendências face à crise econômica brasileira

Luciana Corrêa do Lago*

Introdução

O tema do presente trabalho gira em torno da relação entre a dinâmica da produção habitacional – a habitação popular, em especial – nos centros urbanos do país e as políticas de uso do solo contidas nas novas cartas constitucionais, em suas diferentes instâncias. Minha intenção é, a partir da situação específica da cidade do Rio de Janeiro, levantar algumas considerações teóricas mais abrangentes que possibilitem a contextualização e uma melhor qualificação do problema. Vejamos, inicialmente, de que problema estou tratando.

Evidenciam-se, na década de 80, mudanças significativas no processo de urbanização do município do Rio de Janeiro, no que se refere à produção ilegal de moradia e ao papel da legislação urbana neste processo. Por um lado, verifica-se o colapso do principal acesso da população pobre à casa própria, ou seja, o fim da produção de lotes populares na periferia, em função da crise econômica. Como consequência, vem ocorrendo uma expansão acelerada dos assentamentos clandestinos, única alternativa habitacional para aquela camada social, sem qualquer controle por parte da administração pública municipal. Por outro lado, com os movimentos pela democratização, na segunda metade da década passada, fez recuperar em parte a importância do planejamento urbano no sentido de garantir o direito à moradia a todos os segmentos sociais, através do controle efetivo do uso do solo urbano pelo poder público. Nesse sentido, foram criados novos instrumentos urbanísticos (federais, estaduais e municipais) voltados para a melhoria das condições habitacionais e para o maior controle, por parte da administração municipal, sobre o processo de produção do ambiente construído.

Temos, então, como primeiro ponto para reflexão a situação paradoxal apresentada acima: um movimento na direção de uma maior regulação do uso

*Docente Associado do IPPUR.

do solo via planejamento, acompanhado pelo crescente “descontrole” sobre este mesmo processo. Este ponto, por sua vez, remete-nos a um outro, mais abrangente, que se destaca em função de sua ambigüidade: a “retomada” do planejamento urbano⁽¹⁾ a partir das constituições e planos diretores num contexto político claramente neo-liberal, onde se desenvolvem privatizações de empresas estatais e o esvaziamento orçamentário das instituições públicas responsáveis pelas políticas sociais, como no caso da política habitacional. Essa tendência desreguladora está diretamente ligada à crise econômica, gerando o agravamento das condições de vida dos segmentos sociais que dependem dos programas sociais para sua reprodução.

Em resumo, para refletir sobre a questão habitacional e a política urbana no Rio de Janeiro, na última década, estou propondo a leitura de três processos que, a meu ver, interagem: a “retomada” do planejamento urbano, a tendência geral neo-liberal de desregulação e a crise econômica (com rebatimento no setor habitacional). Vejamos a seguir, com maior aprofundamento, esses fenômenos.

1. As Novidades na Legislação Urbana

O tema da Reforma Urbana foi retomado, em 1988, a partir do movimento nacional⁽²⁾ em torno de uma proposta para a Constituição Federal, então em elaboração. Como pontos centrais da proposta estavam (i) a função social da propriedade e da cidade e (ii) a participação popular na definição e gestão das políticas referentes ao urbano. Podemos dizer que o resultado foi bastante satisfatório, na medida que ambos os pontos estão presentes, hoje, não só na referida Carta Constitucional, mas também, de forma mais detalhada, em muitas Constituições Estaduais, Leis Orgânicas e Planos Diretores.

No que se refere ao uso socialmente mais justo do solo urbano, uma série de instrumentos legais voltados para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e para o controle das iniciativas públicas e privadas sobre o urbano, foi aprovada pelo Legislativo, em suas diferentes esferas. Neste âmbito, encontram-se instrumentos: (i) tributários, como o IPTU progressivo para as áreas ociosas, (ii) jurídicos, como a edificação compulsória, desapropriação, discriminação das terras públicas e regularização de loteamentos ilegais e áreas faveladas e (iii) urbanísticos, como a criação de zonas especiais de investimentos públicos e maiores exigências para a aprovação dos loteamentos. Cabe ressaltar que a Constituição Federal coloca nas mãos do poder municipal, via Plano Diretor, a competência para definir esses instrumentos e intervir no sentido de garantir a função social da cidade.

Quanto à participação popular, diferentes mecanismos vêm sendo institucionalizados e postos, efetivamente, em prática, ao longo dos processos constitucionais. É o caso das emendas populares apresentadas no âmbito do Legislativo e dos conselhos municipais, criados em diferentes Prefeituras do país, onde entidades representativas da sociedade civil participam do processo de definição dos Planos Diretores junto ao Executivo municipal.

Pode-se dizer que esses novos instrumentos legais expressam, no que se refere a política urbana, o reconhecimento formal das necessidades e direitos da população pobre das áreas urbanas, por parte de determinados setores da

esfera pública – Legislativo e Executivo municipal – em função da efetiva participação política dos segmentos sociais organizados no processo constitucional.

Dentre as necessidades sociais formalmente reconhecidas pelas novas legislações urbanas, o acesso à moradia sobressai-se enquanto uma questão central, em torno da qual foi aprovado um conjunto de artigos referentes a:

- a. Urbanização e regularização fundiária das áreas faveladas e loteamentos ilegais;
- b. Programas de construção de moradias populares por parte dos estados e municípios;
- c. Utilização das terras públicas ociosas para assentamentos de população de baixa renda.

Quanto ao maior controle do uso do solo, a Lei Orgânica do Rio de Janeiro estabelece uma série de medidas voltadas para o impedimento da ociosidade do solo edificável e do adensamento inadequado em relação à infra-estrutura e equipamentos públicos, para os prazos de conclusão de obras de parcelamento e edificação e para o impacto ambiental e urbanístico, onde se passam a exigir estudos de impacto para a implantação de empreendimentos imobiliários e industriais e a provisão de estação de tratamento de esgoto por parte dos loteadores e incorporadores.

2. A Crise de Moradia

Os avanços constitucionais em relação ao problema da moradia devem ser analisados frente ao agravamento da crise habitacional, ao longo da década de 80. Esse período é marcado, em função da crise econômica, por um conjunto de transformações na estrutura e dinâmica do espaço urbano brasileiro. Verifica-se, por um lado, o colapso dos mercados para camadas médias e da intermediação financeira na produção de habitações e a especialização em unidades de altíssimo luxo, cuja tradução espacial é a concentração geográfica e verticalização em áreas centrais elitizadas. Por outro lado, há uma informalização brutal da produção de moradia para os setores de baixa renda através, principalmente, da periferação das favelas. A Tabela 1 mostra alta taxa de crescimento da população favelada na periferia do Rio de Janeiro (50,7%), na década de 80. O padrão periférico de ocupação do solo – a produção extensiva de loteamentos populares – vigente nas décadas de 60 e 70 – é substituído pelo adensamento dessas áreas via ocupações ilegais.

Nas décadas de 60 e 70, a expansão do mercado imobiliário do Rio de Janeiro ocorreu em duas direções: para a Barra da Tijuca, através de grandes empreendimentos residenciais de classe média, e para a chamada periferia, incluindo a zona oeste do município e os municípios vizinhos que compõem a Baixada Fluminense, onde proliferaram os loteamentos populares e, em menor escala, os conjuntos habitacionais. Foram, assim, conformando-se dois padrões de ocupação que se tornaram expressão clara da diferenciação social rebatida no espaço. Essa diferenciação, por sua vez, foi reiterada a cada momento pelas ações do poder público via centralização dos investimentos no núcleo e omissão frente à produção de lotes na periferia. As poucas exigências quanto a urbanização raramente eram cumpridas pelo loteador, possibili-

TABELA 1
Crescimento da População Favelada no Rio de Janeiro - 1980/1990

Zonas	População Favelada				
	1980	%	1990	%	80/90
Central ¹	211396	29,9	258197	28,5	22,1
Suburbana ²	367358	52,1	462440	50,3	25,9
Periférica ³	127120	18,0	191639	21,2	50,7
Total	705874	100,0	912276	100,0	29,2

Nota: 1. Compreende o Centro, Zona Sul, Zona Norte e Barra da Tijuca;
 2. Compreende os subúrbios e Jacarepaguá;
 3. Compreende a zona oeste (Bangú, Campo Grande e Santa Cruz).

Fonte: RIBEIRO, L.C.Q. e LAGO, L.C., 1991.

tando baixíssimos custos de produção e, conseqüentemente, o acesso à moradia por um enorme contingente populacional de baixo poder aquisitivo.

Inflação, achatamento salarial e valorização da terra foram os principais fatores que levaram ao colapso o mercado de lotes populares. Na periferia do Rio de Janeiro, a produção de loteamentos, até a década de 80, era dividida, de um modo geral, em dois tipos: a produção feita por empreendedores descapitalizados e a produção levada a cabo por empresas construtoras. Nesta última década, ficaram no mercado somente as empresas construtoras, produzindo loteamentos com casas prontas, para a classe média. A Tabela 2 evidencia a queda acentuada da produção geral de lotes na década de 80 e o controle do mercado nas mãos das empresas construtoras (92% da produção de lotes). É o que podemos chamar de “enobrecimento” da região, em função da incapacidade de endividamento da população pobre frente à inflação acelerada.

TABELA 2
Produção de Lotes na Periferia do Rio de Janeiro, por tipo de Loteador 1940/1989

Década	40		50		60		70		80	
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
Empreendedor	6788	58,8	36611	53,6	18379	52,4	11688	46,1	880	8,2
Empresa Cons.	4749	41,2	31578	46,4	16645	47,6	13637	53,9	9823	91,8
Total	11537	100,0	68189	100,0	35024	100,0	25325	100,0	10703	100,0

Fonte: CARVALHO, E.G. e LAGO, L.C., 1989.

Mais recentemente, um novo fenômeno surge na cena urbana carioca: a produção de loteamentos clandestinos para classe média, totalmente à margem dos procedimentos exigidos pela administração pública.³ Este fenômeno, por sua vez, coincide com a diminuição da produção legal de lotes pelas empresas

construtoras, em função das novas exigências urbanísticas estabelecidas pela Lei Orgânica, que elevam consideravelmente os custos do empreendimento.

Chegamos à primeira questão apresentada no início do trabalho: retomada do planejamento urbano X crise econômica. Como pensar as possibilidades dos novos instrumentos constitucionais serem efetivamente implementados face aumento da pobreza e da ilegalidade?

3. Considerações sobre as Ambigüidades e Paradoxos aqui Tratados

Como foi dito, anteriormente, os novos instrumentos de política urbana foram o resultado, em primeiro lugar, da efetiva participação política dos segmentos sociais organizados no processo constitucional, em suas diversas instâncias. A entrada em cena desses novos sujeitos políticos tem colocado em evidência conflitos de interesses, até então não explicitados publicamente, exigindo da classe política, eleita pelo voto direto, uma posição clara frente a estes. Podemos dizer que a “retomada” do planejamento urbano via planos diretores incorporou a visão política da questão urbana, em contraposição à concepção “tecnocrática”, vigente na década de 70. Portanto, as possibilidades de implementação das novas leis estão condicionadas, entre uma série de fatores, ao fortalecimento da institucionalidade democrática.

Tratemos, em seguida, da questão dos limites que se impõem à retomada do planejamento urbano. Como já foi dito anteriormente, o contexto político atual é de uma enorme ambigüidade. O planejamento ressurgiu num momento de escalada do discurso neoliberal, quando se propõe o desmonte do Estado e o fortalecimento dos mecanismos reguladores baseados no mercado. Esta onda conservadora está levando à destruição instituições e políticas de cunho redistributivo social resultantes de intensas lutas desenvolvidas pelos trabalhadores. A retomada do planejamento pode ser vista como o enfrentamento desta visão e a defesa da necessidade de políticas que permitam a melhoria das condições de vida da população pobre. Estou falando do planejamento comprometido com a transformação social, em que os novos instrumentos legais e planos diretores sejam uma forma de defesa do compromisso do poder público em assegurar um determinado nível de bem-estar coletivo.

A partir desse ponto de vista, o planejamento urbano está necessariamente vinculado a políticas de investimento maciço nas áreas concernentes à reprodução dos trabalhadores. E aí estão dados os limites de sua implementação, na medida em que os recursos para esses fins são cada vez mais escassos. Cabe ressaltar que a descentralização de poder, no que se refere à política urbana, contida na Constituição Federal está na realidade limitada ao aspecto normativo do planejamento, cabendo aos municípios definir os mecanismos de controle sobre o uso do solo urbano. Os recursos públicos, por sua vez, tendem a se concentrar cada vez mais nas mãos do Governo Federal.

Os limites acima descritos podem, por outro lado, ser relativizados, se refletirmos sobre a noção, historicamente produzida, de “planejamento”. Se pensarmos o planejamento como um processo de controle social que tem a sua origem na crise do capitalismo europeu, no final do século XIX, talvez possamos enxergar algumas possibilidades de sua efetivação no país.

Na virada do século, a crise estrutural do sistema capitalista e a luta pelos direitos sociais (os direitos políticos já haviam sido conquistados) na Europa, levam ao surgimento do Estado do Bem-Estar, o qual deveria garantir as condições de reprodução da força de trabalho. Nos países subdesenvolvidos o Estado não assumiu essa função, dado que os direitos políticos não estavam assegurados e nem o investimento seria rentável face à divisão internacional do trabalho. O enorme contingente de mão-de-obra barata disponível garantia o funcionamento do sistema.

A situação do país, hoje, é outra. Na última década, direitos políticos vêm, aos poucos, sendo conquistados. Por outro lado, ocorre um processo acelerado de pauperização que não se limita mais à população pobre do país. Retomando o problema da moradia no Rio de Janeiro, vimos que as condições de reprodução da classe média estão cada vez mais precárias, possibilitando o surgimento de novos conflitos sociais. A forma pela qual o espaço construído das cidades foi produzido favoreceu a difusão da propriedade entre os vários segmentos da sociedade e, conseqüentemente, a acomodação dos conflitos. As reivindicações dos trabalhadores urbanos concentraram-se basicamente na obtenção de serviços e equipamentos urbanos. A crise atual, por sua vez, está esgotando este padrão de crescimento e fazendo surgir novos conflitos sociais. A pergunta que fica é, em que medida essa crise ameaça a manutenção do sistema econômico como um todo. Creio que as possibilidades do planejamento, enquanto um processo de controle social, passam pela necessidade ou não do Estado restabelecer o “equilíbrio” socioeconômico.

NOTAS

- (1) A partir do final de década de 70, iniciou-se o desmonte de importantes instituições públicas de planejamento urbano como, por exemplo, o BNH.
- (2) O Movimento Nacional de Reforma Urbana era composto por movimentos populares e entidades profissionais.
- (3) Nos últimos cinco anos, foram vendidos ilegalmente 441.221.00m² de área loteada em somente duas regiões da cidade do Rio de Janeiro (Barra da Tijuca e Jacarepaguá), para população de renda média.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CARVALHO, E.G. e LAGO, L.C. A irregularidade da moradia dos pobres. *Cadernos PUR/UFRJ*, ano 3, n.1, jan/abr., 1989, p. 105-116.
- GRAZIA, G.D. (org.) *Plano diretor: instrumento de reforma urbana*. FASE, Rio de Janeiro, 1990.
- IPLANRIO. *Levantamento de parcelamentos ilegais – Barra da Tijuca e Jacarepaguá*. Prefeitura do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1990, mimeo.
- RIBEIRO, L.C.Q. e LAGO, L.C. *Transformações das metrópoles brasileiras: algumas hipóteses de pesquisa*. Trabalho apresentado no XV Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, 1991.
- RIO DE JANEIRO. *Lei orgânica do Município do Rio de Janeiro*. Câmara Municipal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1990.
- SCHERER, R. A produção social das pesquisas e as determinações estruturais da sociedade brasileira. In: *Anais do Seminário Natureza e Prioridades de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo*. FAU-USP, São Paulo, 1990.
- VAINER, C.B. e SMOLKA, M. Em tempos de liberalismo: tendências e desafios do planejamento urbano no Brasil. In: Piquet R. e Ribeiro, A.C.T. *Brasil: território da desigualdade*. Jorge Zahar/FUJB, Rio de Janeiro, 1991.

RESUMO

O trabalho discute a relação entre a dinâmica da produção habitacional – a habitação popular, em especial – e a política do solo, contida nas novas cartas constitucionais brasileiras, à luz de três processos vigentes na década de 1980: a “retomada” do planejamento urbano via planos diretores; a tendência neoliberal de enfraquecimento das instituições públicas e o rebatimento da crise econômica no setor habitacional.

ABSTRACT

The paper intends to discuss the relation between the dynamic of low-income housing development and local authority regulation of urban land use in Brasil. In this sense, three processes, in course since the last decade, will be broached: the return of the urban planning through the “Planos Diretores”; the weakness of public institutions through neo-liberal actions and the housing crisis.

Quem controla o que na indústria incentivada do Nordeste?

Leonardo Guimarães Neto
Osmil Galindo*

1. Introdução

O presente trabalho** desenvolveu-se com base em pesquisa realizada em 1988, coordenada pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e pelo Banco do Nordeste do Brasil S/A, em 910 empresas industriais que receberam apoio financeiro do mecanismo de incentivos conhecido como o sistema 34/18-FINOR. As informações coletadas referem-se ao ano de 1986, em sua grande maioria, notadamente as relacionadas com os dados de vendas, produção e as informações de natureza contábil.¹ Ela atualiza, ampliando o escopo, outra pesquisa que foi realizada no mesmo segmento industrial, em 1978.

Este artigo está dividido em seis partes, além desta introdução. A primeira resume os traços gerais do sistema de incentivos responsável pelo surgimento da “nova indústria” nordestina, nestas três últimas décadas. A segunda parte, ressalta o significado, para a região, desta estrutura produtiva nascida a partir do referido sistema de incentivos. Em seguida, trata dos processos gerais da evolução recente do Nordeste, centrando-se na articulação e integração da economia regional às demais regiões brasileiras, e ao movimento cíclico da economia nacional e nordestina neste período de vigência do mecanismo de incentivos. Julgou-se conveniente, antes de descer ao exame específico a respeito do controle da indústria incentivada nordestina, situar este segmento produtivo no contexto mais geral, considerado indispensável para sua melhor compreensão. A quinta parte trata do controle da indústria incentivada. Finalmente, na sexta parte, são apresentadas de modo sumário, algumas conclusões consideradas relevantes.

* Economistas e pesquisadores do Departamento de Economia do Instituto de Pesquisas Sociais da Fundação Joaquim Nabuco, Recife.

** Os autores agradecem à SUDENE, especialmente ao economista Girley Brasileiro, Coordenador da pesquisa referida, o apoio dado para a elaboração deste artigo, bem como à economista Tania Bacelar pelos comentários feitos a uma versão prévia.

2. O Sistema de Incentivos

As transformações ocorridas no Nordeste, nas últimas décadas, decorrem, em grande parte, das novas formas de atuação do Estado brasileiro na região, a partir do início dos anos 60. Entre tais formas desponta o conjunto de incentivos fiscais e financeiros que foram criados especificamente para o cumprimento de um dos objetivos da estratégia de desenvolvimento regional elaborada pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN): o de criação de um centro autônomo de produção industrial, que deveria constituir-se o elemento dinâmico da economia regional.

Iniciado com estímulos voltados para isenção de impostos e taxas para a importação de máquinas e equipamentos para a indústria nordestina, sobretudo a voltada para a chamada indústria de base e a de produção de alimentos (Lei 3.692, de 15/12/1959), o sistema de incentivos foi ampliado com a dedução nas declarações do Imposto de Renda de importância que viesse a ser destinada a investimento ou aplicação na indústria considerada, pela SUDENE, de interesse para o desenvolvimento do Nordeste (Lei 3.995, de 14/12/1961).

Em seus traços gerais, o *sistema 34/18*, como ficou conhecido por conta dos artigos 34 da Lei 3.995 antes referida e do artigo 18 da Lei 4.239 de 17 de junho de 1963, caracterizava-se: (i) pela possibilidade de a pessoa jurídica descontar, na sua declaração de rendimento, parcela do Imposto de Renda (até 50%) para aplicação em projetos de interesse para o desenvolvimento regional, (ii) pela obrigatoriedade de contrapartida de recursos próprios e (iii) pela obrigatoriedade de contrapartida de vincular tais recursos a projetos submetidos à SUDENE, dentro de prazos determinados, sob pena de reversão dos recursos para o Tesouro Nacional.

Muitas modificações foram feitas posteriormente, seja no sentido do aperfeiçoamento, seja visando sua extensão para novos segmentos produtivos ou regiões, como a Amazônia, tendo em vista sobretudo os êxitos alcançados, decorridos alguns anos. Neste particular, vale lembrar o Decreto-Lei 1.106, de 16 de junho de 1970, que criava o Programa de Integração Nacional (PIN), e o de número 1.179, de 6 de junho de 1971, que institua o Programa de Redistribuição de Terra e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PRO-TERRA).

Alterações significativas ocorreram em 1974, com a instituição do sistema FINOR (Decreto-Lei 1.374, de 12/12/1974, que cria o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FINOR –, o da Amazônia – FINAM – e os Fundos Setoriais – Fiset), que visava, fundamentalmente, corrigir distorções, entre as quais as altas taxas de captação cobradas, diante da escassez de recursos face à demanda existente, além de atrasos nos cronogramas de implantação dos projetos, o que poderia afetar a credibilidade do sistema. A diferença básica entre o sistema 34/18 e o sistema FINOR consistia na eliminação da captação feita por cada investidor. Com a criação do FINOR é a SUDENE quem determina a alocação dos recursos em cada projeto. O optante aposta na rentabilidade média do Fundo.

Uma última e significativa alteração foi realizada recentemente (Lei 8.167, de 16 de janeiro de 1991), que, mantendo as características básicas do sistema FINOR, promove as seguintes modificações: (i) criação de instru-

mentos legais mais adequados para permitir ao governo a recuperação dos recursos indevidamente aplicados, (ii) vinculação das aplicações dos recursos nos novos projetos a itens específicos dos investimentos fixos, (iii) aplicação dos recursos sob a forma de debêntures, conversíveis ou não, em ações, e (iv) estreita vinculação da aprovação dos projetos às prioridades da política regional.

Desde a criação deste conjunto de incentivos, a SUDENE e o BNB aprovaram, visando os distintos tipos de estímulos, cerca de 2.820 projetos (posição em 30 de junho de 1990), para instalação e ampliação de empreendimentos em diversos setores: 1.505 na área industrial (53,4%), 1.056 na agropecuária (37,4%), 101 vinculados ao desenvolvimento do turismo (3,6%), 73 no segmento agroindustrial (2,6%) e o restante, equivalente a 3% vinculados à pesca, telecomunicações, serviços e extração mineral. Os incentivos concedidos por conta do sistema 34/18-FINOR envolveram recursos, entre 1962 e 1989, da ordem de 6,2 bilhões de dólares, sendo 2,8 bilhões associados ao 34/18 e 3,4 bilhões ao sistema FINOR.²

3. O Significado da 'Nova Indústria' Regional

O significado da indústria incentivada regional pode ser medido através de diversos parâmetros, dentre os quais os referentes ao valor da produção e ao emprego da indústria nordestina, que, comparados com variáveis semelhantes da indústria que foi beneficiada com recursos dos incentivos do sistema FINOR, dão uma idéia da sua importância relativa.³

No que se refere ao emprego diretamente gerado pela atividade industrial, pode-se ter uma noção da importância relativa da indústria incentivada na região, nos últimos trinta anos, através dos dados do Censo Industrial do IBGE para 1985, e dos levantamentos da Relação Anual de Indicadores Sociais (RAIS), de 1986, elaborados pelo Ministério do Trabalho.

No que diz respeito aos dados do IBGE, observa-se uma expressiva participação do valor da produção da indústria incentivada no cômputo geral da indústria nordestina (Tabela 1), uma vez que alcança mais da metade no conjunto da indústria regional. É importante, no entanto, considerar alguns aspectos metodológicos. Primeiro: pelo fato de que se estão comparando informações do Censo Industrial do IBGE referentes a 1985 com dados da pesquisa industrial da SUDENE e do BNB. Em seguida, o fato de que, para se realizar tal comparação, tornou-se necessária a utilização de um índice de preços – índice de preços por atacado, referente a produtos industriais –, o que pode trazer distorções. Finalmente, devido ao fato de que ocorreu, entre 1985 e 1986, um crescimento real do setor industrial da região, que não foi considerado quando foram trazidos os valores de 1985 para 1986, visando fazer o confronto do valor da produção do setor industrial com a indústria incentivada.

A comparação das informações revela que a indústria incentivada, apesar de representar, em número de estabelecimentos, muito pouco em relação ao conjunto da indústria regional, próximo a 2%, ocupa o equivalente a 1/3 dos empregos gerados no setor e uma participação de 51% no valor da produção da indústria nordestina como um todo. No que se refere ao emprego, convém

observar que embora o emprego da indústria incentivada represente 33,9% no total dos empregos levantados pelo IBGE, esta cifra alcança 38,9% quando se considera o grupo de indústria produtora de bens intermediários. De acordo com a (Tabela 1) nota-se uma destacada participação do emprego da indústria que recorreu ao aporte de recursos do FINOR nos ramos de papel e papelão (79,7%), metalúrgica (76,6%) e de borracha (74%), inseridos no grupo dos bens intermediários, sobressaindo-se, ainda, no grupo de indústria de bens de consumo não-duráveis, o ramo de perfumaria, sabões e velas (70,3%), o importante segmento têxtil (68,3%) e o ramo farmacêutico e veterinário (60,6%).

TABELA 1

Nordeste: Participação do valor da produção, do emprego da indústria incentivada na indústria regional e importância relativa do emprego direto gerado pela indústria incentivada regional por grupos e por gêneros industriais

Grupos e Gêneros Industriais	Valor da Produção (%)	Pessoal Ocupado (%)	Emprego Direto Gerado (%)
Total	51,2	33,9	33,5
Indústria Extrativa Mineral	13,4	5,5	4,4
Indústria de Transformação	51,7	24,7	34,5
A. Bens de Consumo não-duráveis	39,2	32,6	28,4
Mobiliário	12,3	7,5	12,2
Farmacêutico e Veterinário	137,7(2)	60,6	105,4
Perfumaria, Sabões e Velas	61,6	70,3	71,2
Têxtil	64,7	68,3	66,8
Vestuário e Calçados	68,0	57,6	52,8
Produtos Alimentares	20,9	15,5	13,6
Bebidas	78,3	41,7	12,2
Editorial e Gráfica	15,4	6,3	6,6
Fumo	5,9	9,9	14,3
B. Bens Intermediários	59,9	38,9	46,1
Minerais não-metálicos	86,1	18,8	36,1
Metalúrgica	78,4	76,6	63,8
Madeira	2,7	2,2	2,8
Papel e Papelão	60,3	79,7	63,1
Borracha	74,1	74,0	35,1
Couros e Peles	64,7	42,8	40,3
Química	53,0	53,0	56,1
Matéria Plástica	96,7	56,9	46,3
C. Bens de Consumo Duráveis e de Capital	47,8	33,0	46,3
Mecânica	27,4	19,2	34,9
Material Elétrico e Comunicações	82,3	67,2	80,2
Material de Transporte	24,6	41,7	18,3
Diversos (1)	104,7	62,3	46,9

Fontes: Censo Industrial de 1985 – IBGE, Pesquisa SUDENE/BNB – 1988, e Ministério do Trabalho – RAIS, 1986.

NOTA: (1) Inclusive Serviços de Apoio.

(2) Os percentuais superiores a cem por cento podem ser explicados a partir de diferentes critérios de classificação dos dados nas fontes utilizadas, que dificultam a comparação em alguns gêneros.

No grupo da indústria de bens de consumo duráveis e de capital, os ramos de material elétrico e comunicações (67,2%) e o de diversos, ali incluídos os serviços de apoio industrial (62,3%) aparecem com destaque.

As informações da RAIS, referentes a 1986 (Tabela 1), cujos valores aproximam-se bastante daqueles apresentados pelo Censo Industrial de 1985 do IBGE, confirmam a importância dos empreendimentos industriais incentivados no emprego industrial total da região.

Quanto aos levantamentos administrativos da RAIS, cujas estatísticas podem ser consideradas como referentes ao emprego industrial *formal* ou do *setor industrial organizado* da economia, observa-se que o total do emprego gerado pela indústria incentivada representava, em 1986, aproximadamente, 1/3 (33,5%) do total dos 612,2 mil empregos da indústria nordestina.

No grupo de indústria de bens intermediários destacam-se, por sua significativa participação no emprego direto, os ramos, da metalúrgica (63,8%), de papel e papelão (63,1%) e o da química (56,1%). Quanto à indústria de bens de consumo não-duráveis participam com presença marcante no emprego da indústria incentivada os ramos de perfumaria, sabões e velas (71,2%), o têxtil (66,8%) e o de vestuário e calçados (52,8%), merecendo destaque especial o ramo da indústria farmacêutica e veterinária cuja participação é total. A respeito da indústria de bens de consumo duráveis e de capital vale a pena mencionar o ramo de material elétrico e de comunicações (80,2%), segundo dados da tabela referida.

Em suma, a indústria incentivada, apesar de corresponder a um número relativamente pequeno de estabelecimentos no quadro do setor industrial da região, representa um parcela significativa do emprego gerado e uma fração ainda mais importante do valor da produção. Não é exagero afirmar-se que se trata de um novo segmento, ou como comumente se denomina, de uma *nova indústria* que se somou à indústria tradicional, anteriormente existente.

4. Os Processos Recentes

Para a compreensão do que se passou nas últimas décadas no Nordeste e na sua indústria, é importante destacar alguns processos gerais ocorridos em toda economia nacional, com rebatimentos sobre a região. O primeiro deles é um processo que está subjacente à constituição e consolidação do mercado interno nacional, que se traduz no estreitamento das relações entre produtores e consumidores de todas as regiões brasileiras. Neste, pode-se detectar uma *articulação comercial*, já secular, com o gradativo acirramento da competição inter-regional (i) à medida que, com o desenvolvimento industrial do país, são eliminadas as barreiras, inclusive tributárias, que impediam a livre circulação das mercadorias entre as unidades da Federação, e (ii) à medida que os sistemas de transporte e comunicações ampliam-se e se modernizam. Além disso, mais recentemente, dos anos 60 para cá, não só as mercadorias passaram a circular mais intensamente nos mercados de todas as regiões brasileiras, como grandes frações de capitais em busca de novas oportunidades econômicas passaram a marcar sua presença em regiões que, praticamente, estiveram alijadas do processo de industrialização no País, do qual resultou a internacionalização da *indústria pesada* constituída pela atividade produtora de auto-veículos,

bens de consumo duráveis, insumos básicos sobretudo os derivados da química e petroquímica, e importantes segmentos da indústria de bens de capital.

Com isso, consolida-se um segundo e importante processo: o da *integração produtiva* das regiões. A *regionalização*, pós-60, das grandes frações do capital produtivo, sobretudo no Nordeste, Amazônia e unidades federadas do Sul e Centro-Oeste, teve, entre os protagonistas principais, o Estado brasileiro, através das empresas estatais – os exemplos do pólo de Camaçari, do de alumínio e de ferro na Amazônia são relevantes – e dos incentivos criados, dentre os quais o Sistema 34/18-FINOR constitui uma ilustração, ao lado daqueles vinculados à SUDAM (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia), SUFRAMA (Superintendência da Zona Franca de Manaus) e toda a gama de incentivos voltados para a exportação, que se intensificaram nos anos 70.

A nova forma de atuação do Estado brasileiro no plano regional possibilitou, na década de 70, sobretudo, a reversão do processo de concentração regional que a industrialização brasileira nos anos 50 e 60 intensificara.

Deve-se levar em conta que, ao lado das políticas regionais e seus instrumentos de incentivos, a maior presença da indústria de grande porte nas regiões menos industrializadas também esteve associada a políticas setoriais. É suficiente, para recordar, assinalar a constituição do pólo petroquímico de Camaçari (Bahia) e sua vinculação com a política de substituição de petroquímicos do II PND, ou então a exploração do ferro de Carajás (Pará) e da produção de alumínio na Amazônia (Pará) e Nordeste (Maranhão), através da Albrás-Alunorte e Alumar, e a sua associação com a política de exportação e de equacionamento do pagamento da dívida externa.

É importante considerar – e agora se faz referência ao segundo processo – que esta soldagem comercial e produtiva das regiões brasileiras não se dá linearmente, mas no quadro do movimento cíclico da economia nacional e regional que viveram momentos de dificuldades e desaceleração na primeira metade dos anos 60, momentos de euforia nos anos 1967-73, seguido de nova fase de desaceleração que vai desaguar nos anos 80, com uma crise fiscal e financeira sem precedentes, que significou uma década de estagnação econômica em, praticamente, todas as regiões. Com isto, o que se pretende assinalar é que esta *soldagem* das regiões conhece fases nas quais os laços entre as economias regionais se intensificam significativamente, obrigando-as, sobretudo as menos industrializadas, a ajustamentos na sua estrutura e processos produtivos, e momentos nos quais a estagnação econômica, e principalmente a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro, reduzem a função modernizante e transformadora que o setor público teve, nas décadas precedentes, nas regiões menos desenvolvidas. É este último o momento no qual é realizada a segunda pesquisa sobre a indústria incentivada, patrocinada pela SUDENE e pelo Banco do Nordeste.

Esta expansão da grande fração do capital nas regiões menos industrializadas e, em particular, no Nordeste, está, portanto, vinculada a processos amplos e complexos que dizem respeito ao estágio de desenvolvimento industrial do país e a exigências da forma de articulação entre as regiões e entre o Brasil e os demais países com os quais se integra comercial e financeiramente. Além do mais, tem sua explicação nas formas adotadas pelo Estado brasileiro para

dar impulso ao processo de industrialização, com base na transferência de fundos públicos em benefício dos grupos empresariais de diversos segmentos produtivos, notadamente os da indústria extrativa mineral e de transformação.⁴

5. O Controle da Indústria Incentivada

Não corresponde à realidade a idéia de que a expansão industrial nordestina nas três últimas décadas ocorreu a partir do investidor solitário que, dada a existência de poderosos incentivos fiscais e financeiros, elabora seu projeto e busca fontes de financiamento junto aos bancos oficiais e aos órgãos de planejamento regionais e estaduais. Do mesmo modo, não se trata de uma expansão industrial – esta ocorrida no Nordeste e na Amazônia – a partir apenas dos investidores regionais que, dadas as generosas fontes de financiamento existentes, ampliaram suas empresas e diversificaram seus investimentos e suas atividades produtivas.

5.1. Os Grupos Econômicos

Os dados da nova pesquisa da SUDENE e BNB não deixam dúvidas sobre os pontos anteriormente mencionados e que já haviam sido ressaltados por vários estudos. Dentre estes cabe fazer referência aos de Francisco Oliveira, de Tania Bacelar de Araújo, Antônio Rocha Magalhães, John Redwood III, Maria de Azevedo Brandão, Raimundo Moreira, Antônio Carlos Galvão e Aldemir do Vale Souza.⁵ De fato, a maioria das empresas que responderam às indagações mais relevantes do questionário assinalaram que faziam parte de grupos econômicos. Ou seja, de 704 empresas cerca de 363, isto é, 52%, tinham entre os detentores do seu controle acionário um grande grupo econômico-financeiro, isoladamente ou em participação conjunta com várias empresas.

Das 363 empresas vinculadas a grupos econômicos, cerca de 30 delas, ou seja, 8,3%, tinham, entre os seus detentores do controle acionário, além da empresa – “holding”, 10 ou mais empresas. Além disso, cerca de 13% do total das 363 empresas eram controladas pela empresa – “holding” e 6 a 9 empresas adicionais. A Tabela 2 mostra os dados mais relevantes a respeito da questão.

TABELA 2
Nordeste: Empresas industriais vinculadas a grupos econômicos segundo o número de empresas detentoras do controle acionário 1988

	Número	(%)
Somente a empresa – “holding”	54	14,9
Mais uma empresa	78	21,4
Mais duas empresas	54	14,9
Mais três empresas	46	12,7
Mais quatro empresas	31	8,5
Mais cinco empresas	22	6,1
De seis a nove empresas	48	13,2
De dez a mais empresas	30	8,3
Total	363	100,0

Fonte: Pesquisa SUDENE/BNB – 1988.

Os 363 empreendimentos, que assinalaram possuir vínculos com grupos econômicos maiores, pertenciam a 274 grupos.⁶ Quando se considera apenas os grupos que controlavam dois ou mais empreendimentos, que somavam 51, verifica-se que sob sua direção estavam, na data da pesquisa, cerca de 135 empreendimentos industriais incentivados. A Tabela 3 mostra como se distribuíram os grupos que controlavam mais de uma empresa.

TABELA 3

Nordeste: Grupos econômicos que controlavam mais de uma empresa, segundo número de empresas controladas – 1988

Especificação do Grupo Econômico	Nº de Grupos Econômicos	Nº de Empresas Controladas
Controlam 2 empresas	36	72
Controlam 3 empresas	10	30
Controlam 4 empresas	1	4
Controlam 5 empresas	2	10
Controlam 6 ou mais empresas	2	19
Total	51	135

Fonte: Pesquisa SUDENE/BNB – 1988.

As experiências, que podem ser detectadas a partir das informações da pesquisa, revelam uma diversificação muito grande de situações. Pode-se fazer referências a grupos regionais e nacionais vinculados à produção de bebidas que expandem sua atuação no Nordeste, continuando no mesmo segmento produtivo que tradicionalmente desenvolviam; estratégia similar adotam grupos econômicos vinculados à produção de cimento, de produtos eletro-eletrônicos, de laticínios, de alumínio, de cerâmica e, principalmente, aquelas vinculadas à produção de tecidos.

Embora as estratégias possam tomar formas as mais distintas, de acordo com a experiência do grupo econômico, seu poder econômico, financeiro ou político ou, ainda, a ousadia e a capacidade do empreendedor de correr risco, o que prevalece, em síntese, são três alternativas básicas: (i) a ampliação do grupo especializado, através de implantação de novas unidades produtivas, na mesma linha de produção, num processo de acumulação que se poderia considerar conservador; (ii) a diversificação do grupo, antes especializado, em determinadas atividades, voltando-se para linhas de produção distintas das que anteriormente desenvolvia; e (iii) o grupo já formado de conglomerado de empresas com distintas finalidades investe no Nordeste em uma ou várias atividades, consolidando a sua estratégia de diversificação. Na expansão industrial do Nordeste recente, a partir dos incentivos, estas três estratégias estiveram presentes, e, em qualquer delas, os riscos envolvidos na decisão tomada foram bastante atenuados pelos incentivos fiscais e financeiros do 34/18-FINOR.

5.2. A Articulação dos Grupos Econômicos

A política de industrialização regional sustentada nos mecanismos de incentivos fiscais e financeiros constituiu-se num suporte não desprezível

na articulação dos grupos econômicos os mais distintos, que, na tradição brasileira, sobretudo na implantação da indústria de base, deu lugar ao surgimento do *tripé* (estatal, grupo privado nacional e estrangeiro) de sustentação do processo de industrialização brasileira na fase de substituição de importação. A política de desenvolvimento industrial regional possibilitou a continuidade desta prática em uma área periférica.

O caso regional foi recentemente examinado por Francisco de Oliveira e suas constatações mais relevantes merecem ser aqui consideradas, antes de se avançar no aprofundamento do exame do controle das várias frações do capital sobre os diferentes segmentos produtivos.⁷

De acordo com os dados levantados nos relatórios das empresas e grupos componentes do projeto apresentado à SUDENE, do total do patrimônio líquido das empresas da indústria extrativa mineral e de transformação em 1985, cerca de 43%, número que merece ser destacado, pertencia a empresa ou grupo isolado regionais, 10,9% a nacionais, 6,5% a internacionais e 7,4% a estatais. O restante, cerca de 32,2%, pertencia a empreendimentos resultantes da articulação de mais de um grupo, o que, à época, tomou as mais diversas configurações, como se pode ver na Tabela-4.

TABELA 4
Nordeste: Participação no Patrimônio Líquido das empresas – 1985

Discriminação	(%)
Empresas ou grupo isolado	67,8
Internacional	6,5
Regional	43,0
Privada nacional	10,9
Estatal	7,4
Mais de um grupo	32,2
Regionais & regionais	0,5
Regionais & internacionais	0,9
Regionais & estatais	2,1
Reg. & est. & nac. & internacionais	3,5
Nacionais & nacionais	0,2
Nacionais & internacionais	5,1
Nacionais & estatais	14,9
Nacionais & est. & internacionais	3,6
Estatal & estatal	0,1
Estatal & internacional	1,2
Internacional & internacional	0,1

Fonte: Relatório das empresas e grupos componentes do projeto. OLIVEIRA, Francisco de, Estudos sobre ... Op. cit. Foram consideradas apenas a indústria extrativa mineral e a de transformação.

Vale chamar a atenção para o fato de que, não obstante quando examinada isoladamente, a participação das empresas estatais não seja relevante, a associação com as demais frações do capital privado revela que o papel do Estado brasileiro foi estratégico na expansão e diversificação industrial da re-

gião, não só através dos incentivos fiscais e financeiros mas por intermédio da sua participação conjunta em empreendimentos nos mais diversos segmentos produtivos.

Neste particular, o Estado nacional efetuou, repetindo a experiência da implantação da indústria pesada no Sudeste, a soldagem dos interesses de grupos privados regionais, nacionais e internacionais. Somadas as participações dos grupos articulados na indústria nordestina, nos quais aparece a empresa estatal, com percentual da estatal isolada, a participação total destes segmentos está próxima dos 33%, ou seja, 1/3 do patrimônio líquido das empresas incentivadas, no universo considerado na pesquisa do CEBRAP. Mais adiante, esta questão será retomada.

5.3. A Origem do Controle

O que chamou a atenção dos que estudaram a expansão recente ocorrida no Nordeste foi sobretudo o fato de que se passa a registrar na *nova indústria* a presença marcante do capital extra-regional. O processo de *desregionalização* ou de *quebra do exclusivo regional*, como prefere chamar Francisco de Oliveira, está bem expresso nos dados da pesquisa recente e da anterior realizadas pela SUDENE/BNB.

De fato, o levantamento recente, de 1988, confirma o que já havia sido assinalado na pesquisa de dez anos atrás. Nessa investigação de 1988, as informações permitem que se examine o controle do capital da indústria incentivada da perspectiva do *número* de empresas cujos acionistas, em cada empresa específica, são majoritariamente do Nordeste ou não (do Sudeste, Sul, Norte e Centro-Oeste, ou do exterior) ou da perspectiva da participação do valor do capital integralizado, no total de cada *segmento produtivo* (gênero ou grupo industrial). O ponto de partida para a distinção da origem do acionista foi a participação, em cada empresa ou no gênero ou grupo industrial, no valor das ações ordinárias, daqueles residentes em distintas regiões brasileiras ou no exterior. A diferenciação está, pois, associada à origem das parcelas do capital que influi no processo decisório do empreendimento.

Da perspectiva do *número* de empresas controladas pelas distintas frações do capital, o que se observa é que das quase 600 (581) empresas que responderam às indagações necessárias à investigação sobre o controle do capital, cerca de 63% delas, ou seja, 368 eram controladas por acionistas nordestinos. O controle da empresa pelos investidores originários do Sudeste era exercido em 178 empresas, que representavam pouco menos de 1/3 (31%) do seu número total. No que se refere ao Sul (4%) e ao exterior (1%) os percentuais são poucos significativos.

De outra perspectiva, a da participação no *segmento produtivo* (gênero ou grupo industrial), do capital social sob a forma de ações ordinárias, o que se observa é um aspecto bem distinto do que se assinalou anteriormente. De fato, deste ângulo, os acionistas nordestinos exercem o controle, apenas, sobre 39% do total do capital social. Já os acionistas residentes no Sudeste detêm a posse de metade do capital na *nova indústria* nordestina. Destes 50% controlados pelo Sudeste, cerca de 43%, ou seja, pouco mais de 20% do capital total estava nas mãos de acionistas paulistas (Ver Tabela 5).

TABELA 5

Nordeste: Controle da Indústria segundo a origem dos acionistas

Grupos de Indústrias	Nº de Empresas				Valor do Capital				
	NE	SE	SUL	EXT	NE	SE	SUL	C-O/N	EXT
Total	63	31	4	1	39	50	5	3	3
Extrativa	—	100	—	—	13	62	—	25	—
Transform.	64	30	4	1	39	49	5	3	3
Não-Duráv.	69	25	3	—	52	42	3	1	2
Intermed.	61	33	4	—	36	51	6	3	4
Dur. e Cap.	46	44	8	2	20	71	8	—	—

Fonte: Pesquisa SUDENE/BNB – 1988.

OBS: Os valores não somam 100 quando ocorre participação igual no controle da empresa ou por conta de aproximação no cálculo dos percentuais. Foi menor que 1% a participação do Centro-Oeste e Norte no número de empresas. As colunas referentes ao número de empresas expressam a participação das diferentes frações do capital em cada empreendimento; já as referentes ao valor do capital expressam a participação das referidas frações no sub-setor ou grupo de indústria.

Examinando-se esta questão a partir das duas perspectivas, conjuntamente, o que se conclui é que a posse e o controle de um significativo percentual do número de empresas por parte dos grupos econômicos nordestinos, e de uma bem menor participação desses mesmos grupos no total do capital integralizado, sugere que os grupos extra-regionais dirigem e controlam, no Nordeste, os empreendimentos de maior porte da indústria incentivada. Em outras palavras, na *nova indústria* regional implantada nas três últimas décadas, os industriais nordestinos mantiveram sob sua direção um número de empresas próximo a 2/3 do total, mas seu controle sobre o valor total do capital social está próximo de 2/5 do total.

Com base nesta visão geral, cabe aprofundá-la a seguir indagando *onde* (em que unidade federada) os industriais de diferentes origens aplicaram os capitais que conseguiram mobilizar e *em que segmentos produtivos* (grupo ou gênero de indústria) o fizeram. Esta questão pode, também, ser examinada sob a ótica das duas perspectivas anteriormente consideradas.

No que se refere aos segmentos produtivos, a tabela referida mostra que os investidores nordestinos concentram seus capitais sobretudo na indústria de bens *não-duráveis de consumo* (mobiliário, produtos farmacêuticos e veterinários, perfumaria/sabões e velas, têxtil, vestuário e calçados, produtos alimentares, bebidas, fumo, editorial e gráfica), na qual estão os gêneros industriais tradicionalmente presentes na região. Esta constatação é válida sobretudo quando se considera a participação no valor total do capital por grupo de indústria e não por cada empresa. De acordo com o primeiro dos critérios, é no grupo de indústria dos bens não-duráveis de consumo que os capitais nordestinos são majoritários (52%).

Já nos demais grupos de indústria é menos significativa a presença dos investidores nordestinos. No que se refere aos *bens intermediários* (constituídos pelos gêneros minerais não-metálicos, produtos metalúrgicos, madeira, papel e papelão, borracha, couros e peles, química, matéria plástica), produtos

que deverão passar, em sua maior parte, por novos processos produtivos antes de sua utilização ou consumo final, no total dos investimentos realizados, cerca de 36% foram de responsabilidade de grupos ou empresas isoladas nordestinas. Não obstante, conforme a Tabela 5, no que se refere a cada indústria, o percentual do número de empresas revela o predomínio de capitais regionais: do total das empresas no grupo de bens intermediários, cerca de 61% delas são controladas por nordestinos.

Porém é na indústria de *bens de consumo duráveis e de capital* (mecânica, material elétrico/eletrônico e de comunicações, material de transportes) que se nota a relativa ausência dos grupos e empresas regionais. Na verdade, cerca de 20% apenas do capital social das empresas pertencem a nordestinos, contra 71% daqueles provenientes do Sudeste. Mesmo no tocante ao número de empresas, o Nordeste aparece como minoritário: 46% das empresas voltadas para a produção de bens de consumo duráveis e de capital.

O que as informações até agora apresentadas mostram é que, ao perder o seu domínio quase exclusivo que mantinham na indústria regional, os industriais nordestinos conservam, ainda, seu controle sobre o grupo de indústria no qual a região tradicionalmente manteve uma especialização: a produção de bens de consumo não-duráveis. No entanto, ao fazerem isto deixam para os investidores de fora da região espaços para que parte de novos gêneros importantes, notadamente nos grupos de bens intermediários e de bens de consumo duráveis, sejam implantados sob o controle dos grupos privados e estatais com sede no Sul e, sobretudo, no Sudeste.

Passando para um exame mais detalhado, em que gêneros industriais, especificamente, os capitais de origem nordestina, sulina, do Sudeste, do Centro-Oeste/Norte e do exterior controlam as decisões? No Quadro 1, resume-se, da perspectiva da participação no *valor de cada gênero* da indústria e levan-

QUADRO 1
Nordeste: Gêneros da indústria de transformação, segundo a origem do controle acionário – 1988

Origem do Controle	Grupos e Gêneros da Indústria		
	Não-duráveis	Intermediários	Duráveis
Nordeste	Mobiliário	Madeira	Material de transportes
	Farm. e veter.	Papel e papelão	
	Perf. sab. vel.	Borracha	
	P. alimentares	Couros e peles	
	Vest. e calçados	Min. não-metálicos	
Sudeste	Têxtil	Metalúrgica	Mecânica
	Bebidas	Química	Mat. eléct., eletron. comunic.
Sul			Diversas
Exterior	Edit. e gráfica		
	Fumo		

Fonte: Pesquisa SUDENE/BNB – 1988

do-se em conta os grupos de indústrias que constituem o sub-setor da indústria de transformação, uma espécie de “divisão” de trabalho entre as frações do capital, segundo suas diferentes origens (regional ou nacional).

O que o quadro mostra é, no que se refere ao grupo de indústria de *bens de consumo não-duráveis*, no qual se concentra o que freqüentemente se entende por indústrias tradicionais, que o Nordeste exerce o controle quase total nos gêneros que a compõem, perdendo, para o Sudeste, o controle sobre a têxtil e sobre a indústria de bebidas, e para o exterior o da indústria editorial e gráfica e a de fumo.

Com respeito ao grupo da indústria de *bens intermediários*, o controle dos investidores nordestinos é exercido, sobretudo, nos segmentos cujos processos produtivos são mais simples e tradicionais, como o da madeira, couros e peles e minerais não metálicos. No entanto, a presença regional é já registrada na indústria de borracha e na de papel e papelão. É na indústria de bens intermediários formada pela metalúrgica e, principalmente, pela química que os capitais extra-regionais, tanto público como privado, exercem seu domínio. Vale, no entanto, assinalar que mesmo na química já existe uma presença significativa de grupos regionais, originariamente dedicados a outras atividades – financeiras, engenharia e obras civis – que participam do eixo petroquímico implantado na região. No que se refere à metalúrgica, é quase exclusivo o domínio dos grupos econômicos e acionistas residentes no Sudeste.

Na indústria de *bens de consumo duráveis e de capital* os grupos regionais estão praticamente ausentes, salvo na indústria de material de transporte, de reduzido porte e significado na região. A indústria mecânica e a de material elétrico/eletrônico e de comunicações é, em sua quase totalidade, de grupos ou acionistas do Sudeste.

Ao ser quebrada a exclusividade do Nordeste no setor da indústria, os grupos e investidores regionais mantiveram-se majoritários no grupo de indústria de bens não-duráveis de consumo, perdendo nesta o domínio em alguns segmentos, mas conseguiram penetrar em alguns gêneros novos, embora este fato não constitua uma regra geral. O segmento “novo” (bens intermediários e bens duráveis de consumo) da “nova” indústria regional foi, predominantemente, implantado com o concurso do capital e de grupos econômicos de fora da região.

Da perspectiva das unidades federadas da região, considerando-se entre elas a parte de Minas Gerais incluída como integrante do Nordeste, de acordo com a legislação básica da SUDENE, o que se constata é que o controle extra-regional do capital se restringe a poucos Estados, embora se exerça sobre os que possuem a estrutura industrial mais diversificada. De fato, de acordo com o Quadro 2, que faz a separação do controle pelos dois critérios anteriormente comentados – o que considera o valor pelo total ou por segmento produtivo, de um lado, e, de outro, considerando-se cada empresa industrial isoladamente – pode-se constatar desde logo que o controle de grupos ou investidores de fora da região limita-se, além da área mineira do Polígono das Secas, aos Estados de Pernambuco e Bahia.

Quando se leva em conta a participação no valor global do capital social aqui considerado, verifica-se que o controle quase absoluto do capital pelos acionistas nordestinos é exercido no Maranhão, no Piauí e no Ceará. Já no

Rio Grande do Norte, na Paraíba, em Alagoas e em Sergipe, embora prevalente, o controle regional é atenuado pela presença de acionistas e grupos econômicos de fora da região. Desta perspectiva, Pernambuco e Bahia, além da parte de Minas antes referida, caracterizam-se pelo predomínio do controle do capital social da indústria incentivada por grupos e acionistas de fora do Nordeste.

Algumas alterações ocorrem quando se passa a examinar o controle do capital no interior da empresa e o percentual é calculado a partir do seu número. Deste ponto de vista, a grande maioria das unidades federadas aparece como possuindo controle regional relativo, na sua indústria. Piauí e Ceará registram, de acordo com os dados da pesquisa, um controle quase absoluto dos grupos regionais. E com um controle de fora da região apenas a Bahia, além da área mineira que está incluída na área de ação da SUDENE. Pernambuco, embora com percentual próximo ao limite, está, desta perspectiva, entre os Estados com controle regional relativo (Quadro 2).

QUADRO 2

Nordeste: Controle da Indústria Regional Segundo Unidades da Federação

Critérios	Tipos de Controle		
	Quase Absoluto do Nordeste (100% a 81%)	Relativo do Nordeste (80% a 50%)	Extra-Regional (50%)
% do Valor do capital social total	MA (92%)	RN (57%)	PE (34%)
	PI (87%)	PB (73%)	BA (29%)
	CE (88%)	AL (75%)	MG (0%)
		SE (57%)	
% do Número de empresas	PI (100%)	MA (69%)	BA (44%)
	CE (82%)	RN (65%)	MG (11%)
		PB (75%)	
		PE (58%)	
		AL (76%)	
		SE (70%)	

Fonte: Pesquisa SUDENE/BNB - 1988.

OBS: Os percentuais, em ambos critérios, referem-se ao Nordeste.

É importante distinguir, neste particular, três situações. A dos Estados menos contemplados com projetos industriais, nos quais o controle regional é exercido sobre um número relativamente pequeno de projetos e montante menor de investimentos; é o caso do Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas e Sergipe. Uma segunda, a do Ceará, contemplado com um número significativo de empresas que mobilizaram parcela importante dos investimentos industriais incentivados na região, que manteve um controle regional quase absoluto sobre o capital social e sobre o número de empresas. Finalmente, o caso de Pernambuco e Bahia, que registraram o controle significativo da indústria por acionistas e investidores de fora da região. Estes dois últimos, juntamente com o Ceará, foram os mais beneficiados com a presença dos investidores incentivados. É importante destacar que Pernambuco e Bahia,

não obstante essas semelhanças, são dois casos bem distintos de expansão industrial, nas últimas décadas.

6. Considerações Finais

Entre as transformações que ocorreram na estrutura produtiva nordestina nas três últimas décadas, não podem deixar de ser referidas as verificadas no setor industrial, resultantes, em parte significativa, da nova forma de atuação do setor público na região, das políticas regionais e setoriais implantadas e dos ciclos expansivos que o país viveu, nos últimos decênios, em particular nos anos 60 e 70.

O papel desempenhado pelo setor público foi determinante nesta expansão industrial – o produto industrial cresceu 7,8% ao ano entre 1960-70 e 9,1% entre 1970-80, reduzindo para 1,5% nos anos 80 – não só através dos incentivos fiscais e financeiros e pelas condições de infra-estrutura criadas a partir dos investimentos governamentais, como pela presença e capacidade de articulação do setor produtivo estatal que, por vários procedimentos, abriu caminhos para o capital privado regional, nacional e internacional investir, em condições extremamente favoráveis, na região. Não se deve esquecer, neste esforço governamental, o papel secundário, mas nem por isso irrelevante, dos governos estaduais através da negociação, implantação de infra-estrutura e concessão de incentivos fiscais e financeiros para a expansão e diversificação industrial dos seus Estados.

Mas as transformações ocorridas na região não se limitaram a estes aspectos. Estas mudanças contaram com a participação de grupos econômicos de fora da região, e até do país, que se valeram, como os nordestinos, das condições favoráveis aqui existentes – incentivos fiscais, infra-estrutura, condições financeiras e disponibilidade de recursos naturais e de matérias-primas – para garantir suas posições de mercado, diversificar suas estruturas produtivas consolidar-se nacionalmente, e, através dos mais diversos procedimentos, obter taxas de lucro superiores, em geral, à média nacional, por conta dos estímulos oferecidos.

Esta presença dos grupos econômicos ocorre sobretudo nos novos segmentos industriais, em particular na indústria de bens intermediários e na de bens de consumo duráveis e de capital. No entanto, muitos dos gêneros que integravam a estrutura industrial regional preexistente, que eram controlados por capitais e grupos econômicos nordestinos, passaram a registrar a presença majoritária de capitais de fora da região, principalmente do Sudeste. Isto é válido sobretudo para Pernambuco e Bahia, embora não possa ser generalizado para os Estados que tiveram número pouco significativo de projetos industriais incentivados implantados, nem para o Ceará que, embora contemplado com um número significativo de projetos, conservou o controle regional nos empreendimentos industriais implantados com recursos dos incentivos governamentais.

Essa diferenciação segundo as unidades federadas da região mostra, de um lado, o caráter seletivo da expansão da indústria incentivada na região, que alcançou desigualmente o espaço regional; de outro lado, revela que, mesmo nos Estados que foram contemplados com mais projetos, foram muito

heterogêneas as situações criadas. A indústria incentivada cearense, pernambucana e baiana são muito diferentes, com base em vários critérios: sua estrutura, dimensão dos estabelecimentos, origem do capital, mercados, além de outros aspectos.

A presença de grupos regionais nos novos ramos e gêneros industriais surgidos a partir das condições favoráveis criadas, revelam que o processo de transformação foi bem mais complexo do que poderia parecer à primeira vista. A *quebra do exclusivo regional* ou a desregionalização da indústria nordestina ocorreu com a participação – quase sempre minoritária, é verdade, mas não irrelevante – em novos ramos e gêneros industriais, de investidores e grupos econômicos regionais, por vezes originários de atividades comerciais, agroindustriais, intermediação financeira ou da construção civil.

Os estudos e pesquisas recentes mostraram que esse processo de diversificação e expansão da indústria nordestina foi, também, um momento inusitado, na região, de articulação de grupos econômicos os mais distintos que, sobretudo a partir de algumas atividades-chaves desenvolveram formas de associação as mais diversas. O *tripé* constituído pela empresa estatal, a de capital privado nacional e internacional está presente na região, com as combinações de capitais regionais com regionais, regionais com nacionais ou internacionais, regionais & estatais & nacionais & internacionais, e outras variações, passam a ser encontradas em alguns grupos ou gêneros industriais.

Por fim, é importante chamar a atenção para o fato de que, no quadro desse processo de diversificação industrial de uma região periférica, verifica-se, também, com a convergência de recursos mobilizados por várias empresas para determinado empreendimento industrial e, por outro lado, com o controle de um grupo econômico sobre vários empreendimentos, um outro processo que integra o primeiro e que se caracteriza pela centralização e concentração de capitais, estimulado pelas políticas governamentais e pela ação específica do setor produtivo estatal.

A experiência nordestina de expansão industrial baseada em incentivos governamentais serviu de base para o surgimento de diversas formas de articulação de grupos econômicos e de suporte para o desenvolvimento de estratégias de expansão de empreendimentos, que variavam desde a consolidação de conglomerados já existentes, nacionalmente, à formação de novos e a consolidação, também, da especialização de grupos voltados para uma única atividade. Além disso, foram igualmente criadas condições para que frações de capitais, anteriormente voltadas para atividades comerciais, financeiras, construção civil ou outras, dirigissem seus interesses para a produção industrial, iniciando a criação de grupos econômicos com diversificadas atividades. Seguramente, os incentivos e as condições favoráveis criadas, sobretudo nas duas primeiras décadas de vigência dessa experiência, estimularam os investidores a correr o risco que em outras situações não teriam ousado fazê-lo.

NOTAS

¹ Para maiores detalhes sobre os aspectos metodológicos ver BRASIL. SUDENE/BNB. Nordeste – Pesquisa sobre Empresas Incentivadas pelos Sistemas 34/18 e/ou FINOR (1988). Recife, SUDENE, 1991.

² As informações referidas nesta parte foram extraídas de BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR.

SUDENE. Legislação Básica. 4ª edição. Recife, SUDENE, 1978; e dos textos: BRASIL. SUDENE. SUDENE Vinte Anos. Recife, SUDENE, 1980; e BRASIL. SUDENE/BNB. Incentivos fiscais do Nordeste; avaliação e sugestões de aprimoramento. Recife, Comissão SUDENE/BNB, 1990.

3 Informações constantes do trabalho BRASIL. SUDENE/BNB. Nordeste – Pesquisa... Op. cit., que contou com participação dos autores.

4 Ver a análise feita a respeito por OLIVEIRA, Francisco de. A metamorfose da arribaçã: fundo público e regulação autoritária na expansão econômica do Nordeste. In: Novos Estudos CEBRAP, (27):67-92. São Paulo, Julho de 1990.

5 Além do trabalho já citado do primeiro autor cabe fazer referência a OLIVEIRA, Francisco de. Elegia para uma re(li)gião. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977; ARAÚJO, Tania Bacelar de. La division interregionale du travail au Brésil et l'exemple du Nord-Est. Paris, Université de Paris, 1979 (mimeo); MAGALHÃES, Antônio Rocha. Industrialização e desenvolvimento regional: a nova indústria do Nordeste. Brasília, IPEA/IPLAN, 1983, REDWOOD III, John. Incentivos fiscais, empresas extra-regionais e a industrialização recente do Nordeste brasileiro. Estudos Econômicos. 14(1):119-143. São Paulo, Janeiro/Abril de 1984; BRANDÃO, Maria de Azevedo. A regionalização da grande indústria do Brasil: Recife e Salvador na década de 70. Revista de Economia Política, 5(4):77-98. São Paulo, Brasiliense, out./dez. de 1985; MOREIRA, Raimundo. Una política de industrialización: El Nordeste brasileño. Buenos Aires, Ediciones Siap-Planteos, 1976; GALVÃO, Antônio Carlos. O capital oligopólico em marcha sobre a periferia nordestina: evolução da organização territorial, divisão territorial do trabalho e complementaridade industrial. São Paulo, USP, 1987. (mimeo); e SOUZA, Aldemir do Vale. Política de industrialização, emprego e integração regional: o caso do Nordeste do Brasil. Recife, SUDENE/Instituto de Estudos Josué de Castro, 1988.

6 Esta informação extraída da pesquisa a partir da denominação da razão social do grupo, não retrata, em toda sua dimensão, o nível provavelmente de concentração, uma vez que os grupos assinalados podem estar subordinados e integrados a interesses bem mais amplos que não puderam ser detectados a partir da pesquisa.

7 Além do texto, já citado, de Oliveira, publicado nos Novos Estudos CEBRAP, deve-se fazer referência ao relatório de pesquisa ainda não publicado “Estudos sobre as condições e as estruturas de poder no Nordeste pós-SUDENE”, de 1988 (xerox) – acompanhado por um anexo estatístico – de autoria de uma equipe do CEBRAP coordenada por Francisco de Oliveira.

8 Ver, também, a respeito: BRANDÃO, Maria de Azevedo. A regionalização... Op. cit.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Tania Bacelar de. La division interregionale du travail au Brésil et l'exemple du Nord-Est. Paris, Université de Paris, 1979.

BRANDÃO, Maria de Azevedo. A regionalização da grande indústria do Brasil: Recife e Salvador na Década de 70. In: Revista de Economia Política, 5(4):77-98. São Paulo, Brasiliense, Outubro/Dezembro de 1985.

BRASIL MINISTÉRIO DO INTERIOR. SUDENE. Legislação Básica. 4ª edição. Recife, SUDENE, 1978.

BRASIL. SUDENE. SUDENE 20 Anos. Recife, SUDENE, 1980.

BRASIL. SUDENE/BNB. Incentivos fiscais do Nordeste: avaliação e sugestões de aprimoramento. Recife, Comissão SUDENE/BNB, 1990.

BRASIL. SUDENE/BNB. Nordeste – Pesquisa sobre Empresas Incentivadas pelos Sistemas 34/18 e/ou FINOR (1988). Recife, SUDENE, 1991.

GALVÃO, Antônio Carlos. O capital oligopólico em marcha sobre a periferia nordestina: evolução da organização territorial, divisão territorial do trabalho e complementaridade industrial. São Paulo, USP, 1987. (mimeo).

MAGALHÃES, Antônio Rocha. Industrialização e desenvolvimento regional: a nova indústria do Nordeste. Brasília, IPEA/IPLAN, 1983.

MOREIRA, Raimundo. Una política de industrialización: el Nordeste Brasileño. Buenos Aires, Ediciones Siap-Planteos, 1976.

OLIVEIRA, Francisco de. A metamorfose de arribaçã: fundo público e regulação autoritária na expansão econômica do Nordeste. In: Novos Estudos CEBRAP, (27):67-92. São Paulo, Julho de 1990.

OLIVEIRA, Francisco de. Elegia para uma re(li)gião. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

OLIVEIRA, Francisco de. (coord.). Estudos sobre as condições e as estruturas de poder no Nordeste pós-SUDENE. CEBRAP. 2 vol. São Paulo, 1988. (mimeo).

- REDWOOD III, John. 1984. Incentivos fiscais, empresas extra-regionais e a industrialização recente do Nordeste brasileiro. In: Estudos Econômicos, 14(1):119-143. São Paulo, Janeiro/Abril.
- SOUZA, Aldemir do Vale. 1988. Política de industrialização, emprego e integração regional: o caso do Nordeste do Brasil. Recife, SUDENE/Instituto de Estudos Josué de Castro, 1988.

RESUMO

O artigo examina, ao lado da importância que tem, no Nordeste, a indústria apoiada pelos incentivos fiscais e financeiros das políticas de desenvolvimento regional, as formas de controle das empresas instaladas na região. São identificadas as atividades e unidades da Federação nos quais foram registrados os maiores avanços dos grupos extra-regionais. Investiga, também, o papel que o setor público teve nesse processo de expansão industrial e de articulação de frações de capital.

ABSTRACT

This article explores, by the importance it has, in the northeast, the industry supported by the fiscal and financial incentives of the regional development politics, the enterprises forms of control settled in the region. The Federation's activities and units are identified and within them the greatest advance was registered of the extra regional groups. It also investigates the role that the public sector played in the process of industrial expansion and the gathering of the capital's fractions.

A imagem do Rio de Janeiro na televisão

Tamara Tania Cohen Egler*

A crescente penetração das novas tecnologias de comunicação e informação (NTCI) e seus efeitos sobre as formas de apropriação e gestão do espaço urbano é o tema mais geral do nosso trabalho. De forma particular, é nosso objetivo entender as relações que se estabelecem entre a veiculação da imagem da cidade, analisar suas idéias matrizes e reconhecer suas relações com o espaço.

Para realizar esse estudo sobre a cidade do Rio de Janeiro, optamos por analisar as imagens da cidade veiculadas pelo telejornal local da Rede Globo.⁽¹⁾ Trata-se de uma opção metodológica que se explica pela densidade de questões sobre a cidade, que comumente são tratadas nesse espaço temporal da televisão.

Trata-se de um estudo que se insere no esforço coletivo de tornar claros os efeitos das NTCI sobre os processos espaciais. Os estudos já realizados sobre o tema podem ser divididos em dois grandes eixos de interrogação (Ribeiro, 1990). Um primeiro que reconhece a importância desse processo sobre a materialidade dos espaços construídos. Indaga-se sobre as alterações dadas no interior das unidades econômicas, pelo uso da informática, que introduz uma nova relação temporal e espacial. Essas alterações resultam em novas plantas industriais, que eliminam a necessidade de proximidade espacial e, portanto, alteram os contornos do processo de concentração da urbanização.⁽²⁾ Trata-se de um eixo analítico que repensa as formas espaciais dos processos econômicos, onde o desenvolvimento de novas tecnologias modificam as relações de trabalho, alteram a lógica de alocação de capitais e transformam as formas do espaço.

Um segundo eixo de interrogação, indaga sobre a transformação das práticas sociais produzidas pelos meios de comunicação. É um universo analítico que prioriza a natureza das mensagens e realiza a leitura das transformações na esfera cultural, política e da materialidade urbana (Ribeiro, 1990).

* Professora Adjunta do IPPUR/UFRJ.

É nosso propósito participar do debate no percurso formulado por esse segundo eixo analítico. A nossa interrogação está na interpretação da imagem da cidade, na cidade. Para tanto, o desenvolvimento do nosso estudo desenha os contornos da imagem como elemento de expressão e conhecimento da cidade. No desenvolvimento de tecnologias audio-visuais, a imagem da cidade videografada e amplamente transmitida constrói significados que é preciso decodificar. Para tanto, realizamos uma leitura da imagem denotada e conotada (Barthes, 1990). A partir dessa análise, podemos realizar um esforço para entender os efeitos desta imagem no meio urbano.

A produção da imagem

A cidade é, desde logo, objeto da representação. Nela, podemos identificar diferentes temporalidades, às quais correspondem distintas formas de representação. Num primeiro momento, e para a cidade do Rio de Janeiro, encontramos na representação pictórica a forma prevalescente. No final do século passado, com a invenção da fotografia, ela passa a ser amplamente documentada. A partir de 1920, a imagem cinética torna-se a forma mais completa de representação do espaço urbano.

Podemos entender essas diferentes formas pelo desenvolvimento de novas tecnologias de produção da imagem. A indagação pode recair sobre os diferentes olhares, que em cada momento histórico, representam de formas diferentes as cidades.

Para responder a essa indagação por que diferentes idades e diferentes países representam o mundo visível de maneira tão diferente, Gombrich (1986) parte de uma análise que relaciona o mundo real ao mundo intelectual, em que o desenvolvimento da visão é estreitamente articulado ao conhecimento. Ver é ler símbolos, é preciso primeiro conhecer para depois poder ver. Como pensou o autor:

“A mente é o verdadeiro instrumento da visão e de observação, os olhos funcionam como uma espécie de veículo que recebe e transmite a porção visível da consciência.”

(Gombrich, 1986)

Gombrich (1986) realiza a demonstração de sua tese, ao perceber que os artistas não copiam o mundo exterior, mas copiam um mundo invisível de imagens mentais.

O pintor copia a cidade de sua imagem mental. Quando o autor é fotógrafo ou cinegrafista, no lugar da habilidade de reproduzir a imagem, coloca-se uma máquina fotográfica, que reproduz a cena real. A idéia estrutural permanece: para fotografar o mundo real, o artista faz um determinado recorte sobre a realidade do seu universo mental.

Na produção da imagem pictórica, as relações estabelecem-se entre o pintor e o objeto do seu olhar. Na fotografia, é predominante o recorte do artista. No cinema, prevalece o olhar da equipe que participa do processo de produção do filme, na proposta formulada pelo diretor. Na imagem televisada, a produção da imagem é resultante da interação de diferentes agentes

que participam desse processo. Não é objeto deste estudo a divisão do trabalho na produção da imagem eletrônica. O que interessa tornar visível é que o olhar não é mais aquele que é realizado pelo autor direto da imagem, mas daqueles que detêm o poder sobre os meios de comunicação.

A imagem televisada é resultante de um recorte sobre a realidade; esse recorte é parcial e corresponde à parcialidade que se deseja representar. Ela se constitui num elemento de intermediação que realiza suas próprias escolhas entre a realidade e a sociedade. Capta, produz e divulga as imagens que um determinado olhar deseja representar.

O indivíduo percebe a realidade através do olhar televisivo, certamente fragmentado. Fragmentos de uma realidade, recortada pelo monopólio do olhar dos poucos donos deste poder.

A preocupação central de Gombrich é entender por que, para cada momento histórico, o artista vê e pinta o mundo de formas diferentes. Trata-se de uma questão relativa à produção da imagem. Não menos importantes são as questões formuladas por Barthes (1990), que trabalha a leitura das mensagens, ou de como a sociedade lê essa imagem. Trata-se de entender as formas de apropriação da imagem. Estudando a fotografia, esse autor demonstra como, além do próprio objeto reproduzido, desenvolve-se uma mensagem suplementar. Em termos metodológicos, propõe entender as mensagens de duas formas: a da imagem denotada, que é analógica e representa o próprio objeto, e a da imagem conotada, ou de como a sociedade lê o que o autor pensa.

Assim pensada, a fotografia não é apenas um fragmento do real, uma representação analógica, mas é também um conjunto de códigos. Isso quer dizer que a fotografia tem uma dimensão analítica que contém um plano de expressão e outro de conteúdo, que expressam significantes e significados, o que conduz à necessidade decifrar esses códigos (Barthes, 1990).

Para proceder à leitura, Barthes mostra como o código é histórico/cultural e os signos são constituídos de gestos, atitudes, expressões que contém em cada sociedade um certo sentido. Na forma pensada pelo autor:

“Encontrar o código da conotação é, pois, notar, recensear e estruturar todos os elementos ‘históricos’ da fotografia, todas as partes da superfície fotográfica que retiram sua própria descontinuidade de um certo saber do leitor, ou de sua condição cultural.” (Barthes, 1990, pg. 22).

Isso quer dizer que o acervo de cada um é elemento fundamental no processo de decodificação. Gombrich reconhecia a importância do saber para o ato de ver, reflexão que se encontra também em Barthes, para quem o saber de cada um é elemento fundamental para o processo de decodificação da mensagem.

Em se tratando da imagem telejornalística do espaço urbano, importantes elementos teóricos podem orientar a análise, segundo dois elementos fundantes: um primeiro relativo ao recorte, que é produzido e veiculado, um segundo, que busca encontrar os elementos que compõem o código, para então buscar a decodificação.

A leitura da cidade

A produção do conhecimento sobre a questão urbana passa por matrizes teóricas que, ao longo da trajetória do pensamento, privilegiaram uma interpretação econômica, social e política das formas territoriais. Abstrações teóricas têm sido feitas para se “ler” a cidade. Algumas são conhecidas: os processos de industrialização/urbanização, a questão da segregação social e suas formas territoriais e o papel dos movimentos sociais urbanos para uma distribuição mais equitativa do bem cidade. Do mesmo modo, são formuladas questões para entender a natureza das relações econômicas no processo de produção de edificações, das relações sociais de apropriação desses espaços.

Mais recentemente são produzidas formulações teóricas para ver a cidade. (Ferrara, 1988). O ato de ver a cidade significa perceber os seus fragmentos e decodificar os elementos constitutivos do espaço urbano. Neste ato, a percepção é igual à informação, o que desencadeia um processo de leitura que conduz à interpretação. Propõe o entendimento da cidade através de um conjunto de signos, o que requer decodificar e interpretar esses signos. Demonstra como a análise de textos não verbais – como qualifica a cidade – constitui-se numa síntese integradora de características sociais e econômicas, (Ferrara, 1988).

Assim pensada, a cidade, como um conjunto de símbolos dispersos, irá encontrar na documentação visual a linguagem mais completa para tratar da produção do conhecimento sobre os lugares e os territórios da cidade, em que a imagem é o processo de representação do conjunto de símbolos dispersos.

A imagem fotográfica, analógica ou digital, possibilita esse registro de forma mais próxima à própria natureza e percepção do espaço. Trata-se de um recorte: sobre o mesmo objeto é possível produzir diferentes imagens e, portanto, desencadeamentos analíticos distintos, bem como percepção e interpretações diferenciadas. No dizer de Ferrara (1991): “A utilização de veículos áudio-visuais permite a criação e recriação, dinamiza a capacidade associativa de reconhecer e operam linguagens – inventa novas cidades e novas linguagens.”

Qual é o conjunto de signos que compõe a produção da imagem telejornalística sobre o Rio de Janeiro, e quais os efeitos destes sobre as formas de apropriação e gestão do território?

O recorte televisado do Rio de Janeiro

Para realizar a análise da imagem televisada do Rio de Janeiro, recortamos a nossa investigação em torno de dois programas locais, o *Bom Dia Rio* e o *RJ TV*, veiculados pela Rede Globo. Foram gravadas 12 horas, num total de 26 programas. Dessa programação geral, foram separadas as 96 notícias referentes ao espaço urbano.

Para realizar a síntese desse telejornalismo, procedemos à leitura da estrutura de apresentação do programa, em busca das questões prioritariamente formuladas, e das proposições que estão aí contidas.

Na sucessão de imagens que são apresentadas, na grande maioria das vezes, a programação é iniciada com fatos relativos à violência, em suas diferen-

tes formas: seqüestros, assassinatos ou acidentes. Passa, alternadamente, por questões ligadas a políticas públicas, ecologia e movimentos sociais. Finaliza com a valorização de ações comunitárias e atividades culturais.

É uma fotografia que fala da violência cotidiana que se manifesta sobre os estratos médios e altos da sociedade. É o caso de registro de seqüestros, de assaltos e assassinatos. Outra expressão da violência são os acidentes de trânsito ou de outra natureza, em que as imagens produzidas são sempre símbolos de processos destrutivos. É produzida a imagem da violência contra as classes populares, como assassinatos de meninos de rua e atentados contra minorias sexuais.

É produzida uma imagem de insatisfação social, tanto nos depoimentos que são prestados pelos sujeitos da violência como daqueles que exercem cargos de poder, ou de representação comunitária, que se posicionam frente à mesma e em defesa dos direitos de cidadania.⁽³⁾

A questão ecológica é amplamente divulgada. Os assuntos vão da depoluição da Bahia da Guanabara, a saneamento de rios, ligações clandestinas de esgoto e restauração do Jardim Botânico. O depoimento a favor da preservação da Floresta da Tijuca leva à síntese de mensagem: “O Rio é lindo, vamos fazer o Rio ficar mais lindo. Vamos acabar com a violência, vamos acabar com tudo isso.”⁽⁴⁾

As imagens desse programa reproduzem vista aérea da Pedra da Gávea, Corcovado, cachoeiras, fotos históricas do reflorestamento. São certamente expressões da beleza natural tão própria da cidade do Rio de Janeiro.

A imagem da televisão que expressa destruição e violência é contraposta à imagem da natureza, de mensagem de beleza, paz e resistência. Em contraposição à violência social mostram-se imagens de preservação da natureza.

A clássica relação sociedade/natureza, está também expressa na questão relativa aos deslizamentos de terras nos morros ocupados por favelas. Para a proteção da natureza, está implícita a contenção do crescimento de favelas nos morros da cidade.

Interessante é observar como o rompimento de uma estrutura linear de questões a serem percorridas é substituída por um recorte que rompe a linearidade da associação, que não é expressamente dita, mas certamente lida.

Nesta cidade construída pela Rede Globo, na forma como são tratadas as greves, é sugestiva a relação que é realizada entre o texto e a imagem. Na greve dos portuários, as imagens do Porto vazio e do navio esperando, representam os resultados da greve que são expressos no texto, onde os efeitos da greve são a falta de pão na cidade. A associação é clara: a greve é igual à fome.

Essa mesma relação está expressa nos efeitos da greve dos portuários sobre a Companhia Siderúrgica Nacional, onde se verificam prejuízos devido ao desabastecimento de aço. Ou ainda, como a greve dos professores do ensino básico coloca seus resultados negativos para a sociedade, na medida que a privação da escola leva à obstrução de canais de integração e ascensão social.⁽⁵⁾ Em todos os casos são propostas associações dos prejuízos sociais decorrentes de movimentos grevistas.

São três as notícias que tratam das questões classicamente definidas como movimentos sociais urbanos. Uma primeira registra um protesto de moradores, para reivindicar a construção de um retorno em rodovia. Nesse fato, são re-

gistradas cenas de conflito urbano, como pneus em chamas, presença da polícia e dos bombeiros. Uma ocupação de condomínio e um despejo, completam a questão das lutas sociais no imaginário urbano da televisão.

Lendo a imagem da ação do Estado, podemos reconhecer 19 notícias que tratam dessa questão. Um primeiro conjunto registra os investimentos públicos realizados na construção do espaço físico-territorial. O segundo é relativo às práticas de gestão para a realização de políticas sociais: programas de atendimento a pessoas carentes, adoção, construção de casas para idosos, fiscalização... Trata-se de um conjunto de práticas, onde a natureza da mensagem é produzir a informação sobre a ação do Estado dirigida aos estratos da franja inferior da pirâmide social. A leitura da mensagem expressa uma ação social do Estado, que se reduz a práticas de natureza beneficente.

Na mesma direção, a análise revela um conjunto de notícias que valorizam a ação comunitária, para a solução de problemas de ordem social. Festa para a criança pobre, reforma de galpão para estudo profissionalizante (destinado a meninos de rua e promovida por personalidade carioca), campanha para arrecadação de fundos para os meninos de rua, são as soluções da imagem eletrônica para os problemas de ordem social. Trata-se de uma leitura que simplifica a complexidade social (Ribeiro, 1990) e reduz os processos de gestão a campanhas e ações nitidamente beneficentes, nos quais a gestão pública pode ser igualada à ação de natureza privada.

As últimas cenas desta cidade são lúdicas: a competição de *surf*, o domingo na praia, o *show* do Canecão, o futebol no Maracanã. “Dicas”... para um final feliz.

A síntese do Rio de Janeiro no imaginário da televisão produz uma imagem de violência, que pode ser amenizada com a preservação da natureza e de ações comunitárias e estatais, em benefício das classes mais pobres. Para os movimentos sociais urbanos, o primado é o da propriedade e o despejo previsto em lei. Para as greves é realizada a associação de uma imagem de abandono e de prejuízo social. No entanto, o programa encerra-se com a mensagem: a cidade é linda.

Essa mensagem está claramente expressa na campanha de valorização do Rio de Janeiro, atualmente em ampla divulgação. Trata-se de um registro visual que perpassa os lugares mais aprazíveis da cidade, como o Corcovado, o Pão de Açúcar, o bondinho de Santa Teresa e a praia, que se sucedem, sob o texto:

“O Rio tem problemas como qualquer grande cidade, mas continua a ser um dos melhores lugares do mundo para se trabalhar, se divertir e viver... Rio eu gosto de você”.

A cidade e a política dos meios de comunicação

No processo de apropriação da imagem, são produzidas práticas sociais que se identificam com as mensagens veiculadas, desenvolvendo essa relação. Ribeiro (1990) expressa esse processo da seguinte forma:

“Informações e imagens constróem formas e práticas específicas de consumo, cuja dinâmica depende da diversidade de sua natureza – por vezes extremamente especializada – e aos caminhos e possibilidades concretas de apropriação econômica, política e social (Ribeiro, 1990).

No desenho da cidade, veiculado pelos meios de comunicação, não encontramos referências ao cotidiano popular. Quando o vídeo registra imagens da periferia, elas são suporte de um texto que fala da violência: uma ação policial contra drogas, um despejo, ou um deslizamento de terras na favela. Trata-se de um olhar que penaliza as classes populares.

Não há olhar que penetre no interior do processo de construção da comunidade e do espaço popular, que valorize as estratégias de trabalho, de organização popular, de manifestação cultural e das possibilidades de auto-gestão do espaço. É ausente o desenho das classes populares em si, tanto no que se refere à gravidade de suas condições de vida e de trabalho, como na formulação de políticas de transformação.

O projeto político implícito na mensagem-televisionada é de manutenção da desigualdade e da exclusão social, na “cidade maravilhosa”, que se deseja resgatar.

Esse estudo, que busca desenhar os contornos entre a questão urbana e os meios de comunicação e informação, tem por espinha dorsal o poder dos meios de comunicação de transformar práticas sociais. As novas tecnologias detêm a capacidade de construir canais que unem os elementos singulares, as partes, a totalidade. A informação assim veiculada é um poderoso instrumento que possibilita a multiplicação de novas ações para a gestão, produção e apropriação da cidade.

Como é possível observar na leitura que realizamos anteriormente, a imagem veiculada prioriza um olhar parcial da cidade. Trata-se de uma mensagem que reafirma a segregação social e forma um conjunto de símbolos que acabam criando barreiras invisíveis, tornando os territórios proibidos e a cultura inacessível (Ferrara, 1988 e Ribeiro, 1990).

A história da cidade pode ser contada pelo desenvolvimento dos meios de circulação/comunicação no espaço. A crescente penetração dos meios de comunicação, como o telefone, o FAX, o telex e a ampliação das redes de televisão, transformam profundamente os processos urbanos. A cada momento histórico um processo é predominante. Hoje, esse predomínio é exercido pelas novas tecnologias de comunicação e informação.

Um fato é político quando é tornado público e os veículos de comunicação podem ampliar a dimensão política das questões sociais. Eles transformam o espaço público da política. A televisão elege os elementos constitutivos dos acontecimentos e determina quais são os fatos da política.

A política de telecomunicações no Brasil prioriza a concentração do poder na emissão da mensagem televisionada. Trata-se de uma política que amplia o poder de comando daqueles que retêm a concessão de emissão. Democratizar o poder de veicular as mensagens constitui-se num primeiro passo para dinamizar as trocas e ampliar as práticas transformadoras (Machado, 1988 e Ribeiro, 1990).

Romper essa dominação é formular e implementar uma política de telecomunicações que amplie o poder de fala da sociedade, baseada no pressuposto de separar a ação de produzir a imagem da ação de sua transmissão (Machado, 1988).

Trata-se de romper o monopólio do olhar, pensado por Gombrich, como cópia de imagem mental daqueles que dominam o processo de produção e, no caso em estudo, também o de transmissão de recortes produzidos sobre a complexidade social e as políticas para a sua transformação. Democratizar as possibilidades de produção da imagem da cidade é multiplicar os recortes que contribuam para a formação de uma sociedade baseada em princípios de distribuição mais equitativa das possibilidades de realização da vida.

NOTAS

- (1) A Rede Globo detém a maior audiência; os programas em questão são o Bom Dia Rio que se inicia às 7:30 hs e o RJ TV às 19:30 hs. São transmissões locais.
- (2) Para essa questão, ver os estudos de Finquelievich, Suzana e Vidal, Alicia (1988) e Maite, Martines (1989) e Castells, s/d.
- (3) Os depoimentos registrados tornam clara essa relação: "Todos os cidadãos devem ser iguais perante a lei, e os homossexuais não têm tido o mesmo tratamento nessa questão de assassinato e abuso de poder". Entrevista de liderança, na TV Globo Bom Dia Rio, 27/06/91. Ou ainda: "Diante do deboche e do desapareço pela pessoa humana eu determinei a prisão dele". Entrevista do Juiz diante do deboche do Presidente do IML por não mandar laudo sobre estupro de uma menina excepcional TV Globo, RJ TV, 26/06.
- (4) Esse depoimento é gravado do programa Globo Ecologia, 30/06/91. Não nos pareceu fora do nosso objetivo utilizar esse programa que está fora do universo delimitado.
- (5) "Acho que é fundamental que o que paga imposto, o pai, a mãe, a família de quem está na escola pública vejam na escola pública um instrumento importante de educação, de ascensão social, de integração da criança na sociedade." Entrevista com Maria Yedda Linhares, Secretária Estadual de Educação – Rede Globo, Bom Dia Rio, 27/06.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARTHES, Roland. O óbvio e o obtuso: ensaios críticos III – tradução de Lea Novaes. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1940.
- CASTELLS, Manuel. La Crisis, la planificación y la calidad de vida. El manejo de las nuevas selecciones históricas entre espacio e sociedade.
- FERRARA, Lucrécia D'Alessio. Ver a Cidade: cidade, imagem e leitura. São Paulo, Novel, 1988.
- FINQUELIEVICH, Suzana e VIDAL, A. Licia. Nuevas tecnologías de informacion e comunicacion: impactos sociales e espaciales en la Region Metropolitana de Buenos Aires. Mar del Plata, 1989 (mimeo).
- GOMBRICH, E.H. Arte e ilusão: um estudo da psicologia da representação pictórica. São Paulo, Martins Fontes, 1986.
- MACHADO, Arlindo. A arte do vídeo. São Paulo, Brasiliense, 1988.
- PARDO, Maite Martínez. Nuevas tecnologías, território y espacio local. Reflexiones y experiencias. In Estudios Territoriales, 31, 1989.
- SANTOS, Milton. O meio técnico-científico e a urbanização no Brasil. Espaço e Debates, nº 25, São Paulo, NERU, 1988.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres. Comunicação, tecnologia e sociedade: novas tendências no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, IPPUR, 1990 (mimeo).

RESUMO

Esse estudo desenha os efeitos das NTIC sobre o espaço urbano. De forma particular a análise realiza uma leitura da imagem veiculada pela televisão. Identifica a origem do olhar "televisivo", analisa suas idéias matrizes e reconhece suas relações com o espaço.

ABSTRACT

This study drafts the effect of the NTIC upon the urban space. In a particular way the analysis carries out a reading of the image diffused by the television. It identifies the origin of the “televise” view, analyses its main ideas and recognizes its relationship with space.

Um olhar sobre a cidade: estudo da imagem e do imaginário do Rio na formação da modernidade*

Robert Moses Pechman**

Desde 1870 a cidade do Rio de Janeiro é objeto de análise dos mais diferentes tipos de observadores. Sejam os médicos, preocupados com as doenças; sejam os higienistas e sanitaristas, preocupados com as condições de salubridade; sejam os engenheiros, preocupados com as condições físicas do parque imobiliário; sejam os políticos ou elementos ligados a administração pública, preocupados com as condições gerais de organização; seja o próprio imperador, todos têm seus olhos voltados para o espaço urbano carioca, fonte de graves problemas que ameaçavam o desenvolvimento do próprio país, uma vez que como capital o Rio era também o mais importante porto do Brasil.

Centro dinâmico do país, principal porto exportador de café e o mais importante pólo de redistribuição de mercadorias importadas, o Rio de Janeiro da segunda metade do século XIX é uma cidade em crescimento. Desde 1850 a população vem aumentando de maneira significativa, seja pela importação de escravos do Nordeste ou pela chegada das levas de imigrantes estrangeiros. Assim, a população que era de 137 mil habitantes em 1838 cresceu para 235 mil habitantes em 1870, 522 mil habitantes em 1890 e 811 mil habitantes em 1906. Esse aumento espetacular, num espaço urbano limitado (a área urbanizada da cidade não ia além do Campo de Santana), com serviço de transportes coletivo deficiente e caro e com uma precária infra-estrutura urbana, levou a uma rápida deteriorização das condições de vida na cidade.

A estrutura urbana sobre a qual a cidade cresce é uma herança dos tempos coloniais, mostrando-se inadequada ao dinamismo das novas atividades econômicas e das novas necessidades habitacionais: as ruas são estreitas, barrentas e entulhadas de carroças, que dificultam mais que ajudam, a circulação de mercadorias e as edificações, além de escassas, são inadequadas às novas necessidades de moradia de uma população que cresce.

*Comunicação apresentada no Simpósio de História Urbana da ANPUR - NOV, 1990

**Docente Associado do IPPUR.

Esta situação levou a uma deteriorização, tanto das condições sanitárias da cidade, quanto das condições de moradia, sobretudo das classes pobres, em particular as das habitações coletivas.

Em 1876, constituiu-se uma comissão médica com a finalidade de examinar medidas sanitárias propostas pelo Governo Imperial. A Comissão conclui que era necessário melhorar as condições de higiene das classes pobres, que se apresentavam como focos de infecção permanentes.

Dez anos mais tarde o Conselho Superior de Saúde Pública reitera a concepção de que as habitações populares representavam uma ameaça do ponto de vista sanitário, sendo a sua extinção uma necessidade absoluta para o empreendimento de qualquer melhoria nas condições de vida e de salubridade da capital.

A gravidade da situação leva à definição de uma “política sanitária”, tornando-se o Estado o responsável pelo saneamento das localidades e habitações, pela direção e propagação do serviço de vacinação e pela fiscalização da alimentação pública, do consumo e fabrico de bebidas nacionais.

A “política sanitária” ensaiara, como nunca se vira antes, um verdadeiro controle sobre o espaço urbano e sobre a moradia do pobre, criando novo discurso sobre a cidade onde surgirão os contrastes entre: tradição e progresso; feio, sujo, doença e belo, limpo, saúde; morte e vida; desordem e ordem⁽¹⁾.

Segundo versão dominante, urgia criar as condições para acolher “americanos, ingleses e italianos, trazendo capitais, estímulo e o que é melhor ainda, a visão civilizadora de pátrias adiantadas e progressistas”⁽²⁾.

Na opinião de um cronista do final do século, não tínhamos uma só rua digna de mostrar ao estrangeiro, um único edifício notável, um grande hotel, um bom teatro.

Porém, mais do que uma vigilância e intervenção sobre as condições sanitárias da urbe, o que está em questão é uma crítica à sociedade tradicional que é identificada com o atraso. A identificação da dualidade atrasado X moderno serve, portanto, de base para a criação de uma nova concepção de sociedade e para uma nova visão da cidade, numa economia que transita para o capitalismo, com o fim do escravismo.

Trata-se da adoção de novos valores que exigem uma nova urbanidade, impondo aos atores dessa nova cidade, novas atitudes e novos comportamentos.

A questão da modernidade expressava e fundamentava, assim, mudanças que se relacionavam à expansão das relações sociais capitalistas.

A cidade tradicional e escravista contém a “desordem”, seja na venda de carne, na coleta de lixo, nas habitações, no vestuário ou na distribuição de água. Por isso mesmo os argumentos para a nova ordem estão expressos no próprio espaço urbano, na medida em que a desordem expressa na “sujeira”, na “feúra” e nas epidemias, está presente neste espaço.

A questão da insalubridade e as práticas da população abrem caminho, portanto, para uma crítica desfavorável aos hábitos dos habitantes. Era preciso, pois, depurar a cidade, sanear o meio ambiente e eliminar os fatores de feiura e sujeira. Neste sentido, o espaço público – a rua – deveria ser a expressão dos padrões de limpeza, beleza e ordem. A rua deveria reunir os atri-

butos e as condições indispensáveis à saúde, à moralidade e à organização do corpo físico e social (3).

As práticas sociais que tornavam a rua “insalubre” do ponto de vista moral deveriam ser eliminadas ou coibidas.

Assim, os quiosques, a prostituição, os jogos de rua das camadas populares, o barulho, a baderna, a aglomeração, as obscenidades, os vícios e maus hábitos deveriam ser eliminados. Era preciso eliminar das áreas públicas os sinais da desordem criando uma nova moral: da ordem, da disciplina e da higiene.

Assim como o ar, as pessoas deviam “circular”, evitando aglomerações, promiscuidade e distúrbios. A aglomeração estava ligada à *desordem* e a circulação à *ordem*.

Para cuidar das coisas públicas o Estado é apontado como o responsável e nomeia seus pensadores como articuladores de novas políticas escoradas nas novas concepções de vida urbana. Os especialistas *sugerem*, o Estado *executa* e o povo *obedece*.

O desenvolvimento da esfera pública tolhe a cidadania. A rua, a casa e o próprio corpo do cidadão se tornam objeto de intervenção e de criação de uma nova concepção, de espaço público, de arquitetura, de hábitos e de comportamentos.

A regulamentação e a normatização deveriam passar a reger todas as instâncias da vida cotidiana, deveriam estar na base da nova civilização que se queria criar.

Transformar-se numa sociedade moderna e civilizada significava viver de acordo com os padrões ditados pelos arautos da nova civilização: os médicos, os higienistas, os engenheiros, os técnicos da Prefeitura, etc., elevados à categoria de reformadores da Nação.

Era preciso educar física, intelectual e moralmente o povo para a nova era, para a nova cidade que se queria construir no Rio.

Rio – construindo uma imagem

Voltando de Buenos Aires, onde fez parte da comitiva presidencial que visitou a capital argentina em 1900, Olavo Bilac, refletindo sobre o Rio de Janeiro, escreveu:

“... Quem um dia te disse que és a primeira capital da América do Sul zombou da tua ingenuidade... mais te ama e muito mais digno é da tua gratidão quem francamente te diz que és uma cidade de pardieiros, habitada por analfabetos. Ah! quando um dia do teu seio fecundo surgir o homem fadado a reformar-te...

Quando um carioca volta da Europa e pisa de novo o teu calçamento remendado e mira de novo os teus prédios sujos e a tua gente em mangas de camisa e de pés no chão, a revolta não é grande... Mas reconhecer a gente que, ali, assim a 4 dias de viagem, há uma cidade como Buenos Aires e que nós, filhos da mesma raça e do mesmo momento histórico... ainda temos por capital da República em 1900, a mesma capital de D. João VI em 1808, isso é que dói como uma afronta...” (4).

Definitivamente o Rio de Janeiro da virada do século não era a cidade almejada por Bilac, nem por João do Rio, nem por Luís Edmundo, nem por nenhum dos intelectuais e literatos da época. Tampouco os políticos, os comerciantes, os médicos, enfim, a classe dominante, gostavam da cidade que viam da sua janela.

Buenos Aires excitava a imaginação, Paris era o exemplo a ser seguido: Paris pós-1848, Paris das grandes reformas do Prefeito Haussman, Paris dos largos bulevares, das grandes galerias, Paris das luzes.

O Rio não era exemplo para nada. A capital do país eram também a capital dos miasmas, foco de infecções e epidemias, com uma grande população de negros e pobres circulando – descalça – pelo centro da cidade, que era composto por vielas estreitas e escuras e onde o que de melhor existia era simbolizado pela estreita e comprida Rua do Ouvidor.

Para a nova classe dominante que chegava ao poder fazendo negócios com café e que era de extração nitidamente urbana, a cidade que herdara, além de não mais espelhar a sua imagem, representava ainda um sério empecilho para os seus negócios, tanto pela ameaça representada pelas epidemias quanto pela inexistência de uma estrutura urbana adequada às suas novas necessidades. A cidade era, aos olhos da nova classe no poder, acanhada, suja, não tinha um porto adequado ao movimento de exportação e importação e as ruas estavam constantemente atravancadas de carroças que impediam o livre fluxo de mercadorias e gentes.

Era preciso, portanto, no imaginário da burguesia cafeeira, construir-se uma nova cidade, à imagem e semelhança da imagem que esta classe fazia de si mesma.

Imagem e imaginário – um novo campo de dominação

A reconstrução da imagem da cidade deve ser vista a partir do habilidoso esforço de revelação/ocultamento operado, tanto pelas imagens reais (cenários, paisagens de rua) quanto pelas imagens metafóricas (imagens da literatura, da medicina, da engenharia, etc., produzidas como *conhecimento* sobre a cidade), no sentido de dar ao Rio de Janeiro características de cidade moderna, racional, desenvolvida, organizada, à imagem das grandes capitais européias que simbolizavam os novos tempos da burguesia.

Sejam os Panoramas*, sejam as Revistas do Ano**, seja a Av. Central (Av. Rio branco) emoldurada por prédios de fachadas tão ao gosto europeu, a literatura, os diagnósticos dos higienistas, os pareceres dos engenheiros, as opiniões dos técnicos, os álbuns de vistas sobre a cidade, os cartões postais, as fotografias divulgadas nas revistas ilustradas, enfim, sejam quais forem os veículos de formação e divulgação da imagem da cidade, trata-se de construir a imagem de uma utopia, de um Rio-capital. Uma capital que representasse

*Panoramas – grandes perspectivas da cidade, onde se procurava condensar toda a “visibilidade” que a cidade oferecia. Foram frequentes no séc. XVIII no Brasil. No final do séc. XIX Vitor Meirelles, para mostrar a urbanização do Rio, pintou monumental panorama de 360°, a partir de sua posição no Morro de Stº Antonio, no centro do Rio.

**Revistas do Ano – gênero teatral que misturava música e texto de forma divertida e picante. Tem como tema em geral a cidade e suas estórias. Artur de Azevedo, seu mais brilhante autor, usou as Revistas para mostrar as transformações por que passava o Rio na virada do século.

a imagem de um país moderno, inscrito na mesma modernidade que transformou Paris na capital da política e da cultura, Londres na capital da economia política e Viena/Berlim nas capitais da Filosofia.

De um lado, alça-se o *olhar* como o sentido de guia-de-entrada na modernidade, de outro, projeta-se a *visibilidade* como suposta ação de tornar a cidade transparente.

Analisando a importância dos Panoramas da cidade e das Revistas do Ano na construção do olhar do espectador, na captação das novas imagens da cidade que se constituem com a reforma do centro urbano do Rio, Flora Sussekind conclui que “A estratégia de representação do espaço urbano obedece, por sua vez, a princípio idêntico nos dois casos: ampliar a visibilidade do espectador-habitante com relação à própria cidade. Visibilidade interessada, porque parece forçá-lo a enxergá-la sempre como capital, ponto central da história, “imago” da modernidade” (5).

A visibilidade que se alcança colocando a cidade em cena, miniaturizando nas Revistas, nos Panoramas, nas fotografias, na literatura, nos mapas, o conjunto do espaço e dos acontecimentos urbanos, cria a *ilusão* de que o espectador – cidadão investe-se de um olhar soberano (6). No engodo da “utopia da visibilidade total” (7), o espectador – cidadão, pelo olhar, é lançado no centro dos acontecimentos e como que dotado de poderes de aprovar ou não a nova realidade, na ilusão de estar ele no comando da história. Diante da “experiência de uma perda de controle sobre o próprio ambiente, Panoramas e Revistas respondem, pois, com a confortante visão de mapas pictóricos ou teatrais e a sensação de que é ele quem deve referendá-las, com seu aplauso ao final dos espetáculos ou com exclamações de satisfação ao visitar as exposições” (8).

Ao esforço de a tudo dar visibilidade, de a tudo surpreender pelo olhar, de erigir a visão como forma de conhecer o mundo urbano, corresponde inequívoca vocação de fazer da história tábula-rasa. A habilidade de tudo revelar corresponde, portanto, à habilidade de tudo ocultar, desde que entendamos que o urbano esta impregnado de sentido histórico e não é um simples “decor” (9).

Revelar, ocultar, af está a dialética da construção da imagem da cidade, que conduz a uma única síntese: a imagem como campo de poder e como dominação.

Na construção desse campo de poder só é visível o que é dominado, ou melhor é dominado porque é visível. O indômito jaz na sombra, não tem nome, não é nada.

Como fazer, então, aparecer na história o que não é imagem, o que é vivo, o que pulsa, mas ainda não foi inventado como categoria social, como conceito?

Foi a invenção da cidade do urbanismo, da paisagem, como conceitos referidos a realidades e práticas que permitiu a sua instauração como imagens reais e/ou imaginárias e, portanto, como campos de poder e dominação.

Inventar a cidade, construir sua imagem e nomeá-la como temática são elos da cadeia de dominação que dão suporte à intervenção e legitimam a regulação e o controle.

A imagem não é, portanto, só dominação, é também legitimidade, ingredientes fundamentais na culinária da modernidade.

Curiosamente a imagem, que quer ser uma mimesis da realidade, o reflexo da “verdade”, a própria história, oculta-se na revelação, encobrendo-se com outra realidade (o décor, o discurso), coisificando o olhar. Construída para funcionar como um jogo de espelhos, como se fora um reflexo imediato do real, ela substitui a própria realidade. Independizando-se do seu próprio processo constituidor, a imagem, na sua pretensa tradução do real, constitui nova realidade a partir da qual, como novo campo de saber e poder, poderá rearticular novas formas de dominação.

A reconstrução das imagens da cidade significou, portanto, um dos caminhos pelo qual, através do urbano, a ordem burguesa pôde estabelecer-se, a partir de novas possibilidades de articulação da dominação.

Desde 1870, o tema da remodelação do Rio vinha à baila trazendo questões como a do saneamento, do arejamento, da insalubridade e da aglomeração. Rapidamente essas questões deixam de ser um problema meramente técnico, generalizando-se e alcançando o estatuto de questão nacional. A própria nação não poderia seguir seu curso de desenvolvimento, enquanto sua capital não fosse saneada e remodelada, argumentava-se, então. Na esteira desse pensamento, vai-se esboçando uma nova visão do “viver na cidade”, melhor dito, uma nova concepção de urbanidade, construída sobre os escombros a que esta concepção procurava reduzir tudo aquilo que dizia respeito à cidade “tradicional”.

Seja no plano da saúde, do urbanismo, do saneamento, da arquitetura, do comportamento, da moda, nada ficava de fora da crítica que ia construindo a nova imagem do Rio. E o principal alvo dessa crítica foi o modo de vida das camadas populares, visto como retrógrado, tradicional, atrasado e pouco civilizado. Numa palavra, era preciso reformar o Rio através de um projeto urbanístico que se pautasse por uma visão do papel civilizatório da cidade.

E um dos elementos centrais desse projeto civilizatório foi a reconstrução da imagem e do imaginário da cidade. A imagem real, concreta, expressa numa nova paisagem urbana, emoldurada por uma nova arquitetura, num espaço renovado e a imagem representação, construção de um imaginário sobre si mesma, inscrito numa nova visão de dominação, que tem a cidade como “locus” do poder.

Sonhos de uma ordem – as imagens da cidade desejada

Da nova cidade esperava-se a ordem. Uma ordem, é bem verdade, que sempre existiu, mas que se deixara “amolengar” na intimidade da convivência no interior da família patriarcal colonial brasileira.

Sonhos de uma ordem ⁽¹⁰⁾, as cidades latino-americanas implantadas no Novo Mundo, transladam para o novo Continente uma ordem social já dada. Desprezando a realidade física, a fundação das cidades obedece ao princípio regulador do tabuleiro de damas onde deviam constar: unidade, planificação e ordem rigorosa, que traduzem a hierarquia social ⁽¹¹⁾. “Partos de inteligência” ⁽¹²⁾, as cidades são, portanto, expressão de uma ordem no espaço, síntese do desejo de dominação.

Diferenciando-se, em parte, das cidades de extração espanhola, as cidades portuguesas acabam encontrando um meio termo entre a rigidez dos esquemas medievais de cidade e a doçura da natureza encontrada. Nem por isso a crença na missão civilizadora portuguesa levou a estruturas mais dóceis de dominação. “Ainda que isolada dentro da imensidão espacial e cultural, alheia e hostil, competia às cidades dominar e civilizar o seu contorno, o que primeiro se chamou evangelizar e depois educar” (13).

Construída de fora para dentro, a ordem colonial portuguesa estruturava-se a partir da presença explícita do Estado, expressa nas forças de repressão e no projeto de adesão social construído a partir da religião e de sua missão evangelizadora.

Tal estrutura de coerção e dominação social estendeu-se até o século XIX, quando pela primeira vez a eficácia das formas de subordinação mostram-se inadequadas diante do novo projeto de ordenação social que nasce com a urbanização das cidades.

A combinação de uma grande população marginal – a partir do fim do escravismo – não integrada ao mercado de trabalho, com a forte presença do poder público forçava a convivência da ordem com a desordem (14).

O país independente não consegue constituir-se como Nação, no sentido de uma unidade de interesses e concepções de mundo (15). A diversidade social e cultural do país e de cidades como o Rio de Janeiro impedia a consolidação de uma imagem de Nação, compatível com a noção de um conjunto de homens formalmente iguais, forjados pelo movimento de constituição do mercado interno capitalista (16).

A fragmentação da imagem das cidades estilhou-se de tal maneira nas práticas da população, consideradas inadequadas, que estas não mais conseguiam se representar como um todo (o Rio era um conjunto de “sub-cidades” referenciadas a seus bairros e culturas de origem).

A cidade tornou-se um ser desconhecido e opaco e por isso mesmo perigoso aos olhos da autoridade. Era preciso retomar o controle das práticas sociais e das características pessoais dos cidadãos sob o risco da desordem, da “subversão” e da revolta. Tornou-se, pois, fundamental reconhecer novamente a cidade, refazer sua história. E como conhecer ao nível do discurso é o mesmo que “representar”, tratava-se então de “oferecer um conjunto de elementos ideológicos, ordenados segundo a lógica da dominação particular a essa sociedade” (17).

Estamos diante, portanto, do confronto entre duas ordens de poder: a que nascera com o Estado colonial e que se caracterizava pelas relações de subordinação Metrópole/Colônia, com sua vertente interna proprietários/escravos e a que nascia com o surgimento do trabalhador livre, de características burguesas.

No esforço de representar o mundo à sua imagem e semelhança, cada ordem produziu seu imaginário, seja na forma de discurso, seja na forma de imagem. O choque entre os imaginários em disputa é um precioso momento de análise da constituição da modernidade nas cidades.

Processo semelhante de disputa vivera a Europa, quando a Revolução Industrial jogara nas cidades as massas de miseráveis enxotados dos campos. Ali, porém, as contradições entre o moderno e o passado se acomodaram e ce-

deram lugar à lutas entre possuídos e despossuídos, cuja síntese consolidou-se no pacto social constituidor da democracia burguesa. “Na Europa, o mercado integrou e cooptou todos os grupos. A cidade no pensamento europeu é a culminação de uma nova ordem para todos” (18).

As imagens da “barbárie parisiense”, do “inferno”, da “multidão revoltosa”, da “natureza em fúria”, construídas como metáforas da cidade e do povo, são aspectos reveladores da luta pelo direito à cidade, da luta pela conquista do direito à cidadania.

No Brasil, mais especificamente, na capital do país, travar-se-ia luta semelhante, com uma diferença fundamental: aqui o impulso modernizador não veio acompanhado da democracia (19). “A tradição da “razão de Estado”, superposta aos anseios privatistas cortou pela raiz a dimensão potencialmente libertária inscrita no fenômeno da urbanização na experiência republicana” (20).

A “Civilização Urbana” que se constrói como paradigma da modernidade no Brasil já nasce contaminada, viciada pela onipresença do Estado e sua primazia sobre o indivíduo. A não formação de uma economia de mercado, que incorporasse a todos no seu processo de expansão, levou à exclusão e marginalização de amplas camadas da população, assim como de suas práticas sócio-culturais. Em síntese, a sociedade brasileira irá modernizar sua fachada esquecendo-se dos aposentos dos fundos, negros e sujos.

De mãos dadas com os últimos inventos do “fin-de-siècle”, as elites brasileiras irão consumir fonógrafos, cinematógrafos, gramofones, fotografias, luz elétrica, bondes, etc. objetivando com isso se inscrever no mundo moderno, urbano, civilizado. Esquecendo-se uma ilha cercada de povo, as elites construirão seu sonho de poder, como se fora o sonho de todo o povo, a utopia de todo o país. E na utopia do novo país, no desejo da nova cidade, no sonho da nova civilização que se queria, não havia lugar para as impuras práticas populares: a história, a linguagem, o bairro, a religiosidade, a cultura, as formas de expressão populares são execradas e identificadas com o passado, com o atraso, com a sujeira, com a doença, com o conservadorismo.

“... Procurar tornar o Rio de Janeiro, pois, uma cidade moderna, confortável e civilizada é a necessidade indeclinável... É preciso que da nossa cidade desapareçam alguns aspectos que a deprimem...

Vêde essas casas de esquina, esses calçamentos, essas beiradas de telhado, tudo... Esses panoramas, felizmente vão desaparecer com a construção da Av. Central. É preciso, porém, que não se fique hai, que esse Rio de Janeiro, onde tais aleijões se encontram, crie vergonha e se transforme. Este é o primeiro passo, o mais virá depois. Numa cidade onde as casas não sejam acachapadas, barracões indecentes e infectos, e as ruas não sejam esburacadas aglomerações de pedras e lageados, a população deixará de ser esse ajuntamento de maltrapilhos em mangas de camisa e pés descalços, com que nos acotovelamos a cada instante...” (21).

É preciso refazer o mundo. Literatos, jornalistas, políticos, arquitetos, engenheiros, médicos e fotógrafos encarregar-se-ão de fazê-lo.

Apropriando-se dos instrumentos técnicos da modernidade, esses novos personagens da cena urbana, numa “mágica” próxima à “magia” produzida pelas novas tecnologias, alçam-se à altura de pedagogos da pátria.

“... Visitamos hontem a avenida magnífica que o governo federal vai presentear a cidade, que já muito deve a iniciativa poderosa e a clara visão de engenheiro do seu prefeito, tivemos uma impressão desvanecedora, de justo orgulho se encheu a nossa alma, na certeza radiosa de que é assim que se pratica o patriotismo, de que o verdadeiro e são amor a pátria é esse que lhe imprime os vestígios do esforço e da dedicação de seus filhos...” (22).

A pátria precisa ser educada, as almas precisam ser formadas (23). E são justamente os novos profissionais urbanos, encarnando a síntese dos saberes modernos, que, no ato de representarem para si mesmos o seu aparecer social, econômico e político, irão fornecer os códigos para o acesso à formação das almas.

O processo de catequização dos pobres-de-espírito, ou se se quiser, dos espíritos pobres constituiu-se de complexa operação de múltiplas dimensões, que incorporou a todos numa espécie de cruzada da salvação nacional. Da estrutura urbana à fachada das casas, da maneira de trajar ao comportamento público, da organização familiar à higiene pessoal, tudo foi enquadrado e questionado pelos novos saberes modernos. Em outras palavras, desconstruíam-se um mundo impregnado de tradições, superstições, marcado pelas cores, odores e características locais, e temperado pela história, para “reconstruir-se” um outro, pretensamente racional, científico, universal, transparente e desvinculado do seu passado.

Todo esse projeto de “recriação” do mundo fez-se representar num imaginário e numa imagem de cidade que se difundiram pelo todo o social, conformando-se num discurso ideológico e numa nova paisagem urbana.

Enquanto as representações do imaginário social confluíram para uma recriação dos mitos fundadores da nossa história e para uma ruptura com o próprio tempo histórico, no desprezo pelo passado (tradições) e definição do presente como institucionalizador da nova sociedade, as representações da imagem da cidade fixaram-se numa bem articulada cenografia urbana da qual faziam parte a arquitetura, a engenharia, as reformas urbanísticas, o traje, a pose, a fotografia.

Numa cidade com baixíssimo nível de educação formal constituiu-se uma enorme distância entre letrados e analfabetos. “O poder inspirou a distância da cidade letrada em relação ao comum da sociedade. Foi a distância entre a letra rígida e a fluida palavra, que fez da cidade letrada uma cidade escriturária, reservada a uma estrita minoria” (24).

Operando com signos “a cidade letrada articulou sua relação com o Poder, a quem serviu mediante leis, proclamações, regulamentos, cédulas, propaganda e mediante a ideologização destinada a sustentá-la e justificá-la” (25). Ao operar estes signos, a cidade letrada excluiu a cidade real (da grande maioria de analfabetos) da possibilidade de compreensão do novo imaginário que se gestava. Na “floresta de signos” (26) da nova civilização que se cria, só

uns poucos iniciados detêm o código de entrada. Interdição mas não exclusão, pois o que seria da cidade letrada sem a cidade real para lhe servir? Assim, portanto, se as representações do imaginário, da ordem do discurso, funcionam como um projeto educativo das próprias classes dirigentes, como fazer para integrar a outra face da sociedade, num projeto de cooptação ideológica? Como elaborar um imaginário que legitime, para os excluídos do código discursivo, a sociedade que se quer impor?

O que não pôde ser feito por meio de discurso foi elaborado por meio de imagens. Imagens que nascem com a nova técnica fotográfica e se desdobram posteriormente em reclames, cartazes, folhetos, nas ilustrações dos jornais e das revistas, no cinema, nos cartões postais, nos álbuns de vistas da cidade, etc.

“O caráter aparentemente não simbólico, objetivo das imagens técnicas – segundo Sussekind em “Kodack e ornatos” – faz com que seu observador as olhe como se fossem janelas para o real e não como imagens, formas específicas de olhar o real” (27).

Mais que a pintura, a fotografia ao extrair do real todas as suas tonalidades, seus claros/escuros, seus cantos/recantos, constrói a ilusão de verdade do mundo moderno, criando o mito da imagem e de sua objetividade. “A crença na objetividade da técnica mascarava a construção subjetiva do novo universo de imagens e imaginário” (28).

O real, portanto, revelado pela imagem, pela fotografia, aparece como *da-do* e não como construído, não tem história. A imagem, o tempo do instatâneo fotográfico deshistoriza a realidade, chapa o mundo no presente, permitindo a reconstrução da história pátria a partir de si. A história, portanto, passa a começar a partir da modernidade, da sociedade urbana, da cidade reformada, da família saneada, da vida racionalizada. Ou como quer Sontag “uma sociedade torna-se moderna quando uma de suas principais atividades passa a ser produção e consumo de imagens...” (29).

Além da prova/comprovação da existência do novo mundo (o das novas técnicas) a fotografia produz uma outra realidade, onde, às vezes, o retrato é mais sedutor que a própria realidade que ele representa (30).

Apresentada como mimesis do novo mundo a fotografia ajuda a criar uma nova sensibilidade, uma percepção de que o mundo é “aquilo que se vê”. O olhar, portanto, e por conseguinte a imagem, seriam suficientes para desvelar o mundo.

O mundo passa a caber nos “Panoramas” e nas “Exposições Universais”, resumos materiais das últimas invenções da técnica que, pretensamente, serviram para liberar o homem do fardo do trabalho.

A obsessão pela visibilidade (31), tão disseminada no século XIX, cria o desejo “panóptico” de tudo ver, de tudo saber pelo olhar.

A palavra de ordem é exhibir, tornar público (32).

Cria-se a ilusão de que cada qual pode se tornar um “fotógrafo” da paisagem moderna onde ele próprio estaria inserido. Assim, vive-se a fantasia de se estar dos dois lados da realidade, produtor e produto da máquina de fazer imagens. Ou, se se quiser, de produtor e produto da nova ordem que se instaura.

A fantasmagoria da inserção de todos, com os mesmos direitos, na ordem social, numa modernização que não se faz acompanhar pela reformulação so-

cial, capaz de redefinir a feição da cidade⁽³³⁾ e da sociedade, a partir das representações e imagens, permite uma adesão ampla ao projeto de ordenação social.

Dominantes e dominados “igualam-se”, participantes da mesma paisagem urbana, da mesma fotografia na ilusão de uma imagem homogênea do país. Posando para o novo tempo, para o porvir, mal sabem que a imagem dos primeiros será revelada com todos os seus tons, enquanto que a dos segundos restará no negativo, esperando outros tempos para se revelar.

NOTAS

- (1) CAVALCANTE, Berenice de O. Beleza, Limpeza, Ordem e Progresso: a questão da higiene na cidade do Rio de Janeiro no final do século XIX. In. Revista do Rio de Janeiro, nº 1, dez 1985, Rio, EDUF. p. 99
- (2) RODRIGUES, Antonio Edmilson M.. O imaginário carioca: trabalho, política e sociedade, xerox, s/d.
- (3) CAVALCANTE, Berenice de O.. Op. cit. p. 99.
- (4) Citado por DEL BRENNNA, GIOVANA ROSSO. O Rio de Pereira Passos, Rio, Ed. Index, 1987.
- (5) SUSSEKIND, Flora. As Revistas do Ano e a Invenção do Rio de Janeiro, Rio, Ed. Nova Fronteira/FCRB, 1986, p. 60.
- (6) SUSSEKIND, Flora. Op. cit. p. 65.
- (7) SUSSEKIND, Flora. Op. cit. p. 69.
- (8) SUSSEKIND, Flora. Op. cit., p. 60.
- (9) BRESCIANI, Maria Stela M. Estrutura e Conjuntura em História Urbana, Conferência no Seminário de História Urbana, Salvador, 1990.
- (10) RAMA, Angel. A cidade das letras, SP, Brasiliense, 1985.
- (11) Idem.
- (12) Idem.
- (13) Idem.
- (14) CARVALHO, José Murilo. “Aspectos históricos do pré-modernismo brasileiro”. In. Sobre o Modernismo, Rio, FCRB, 1988.
- (15) CARVALHO, José Murilo. Op. cit.
- (16) CARVALHO, Maria Alice R. de. “A Política e a construção da ordem burguesa: a necessidade de conhecer a Nação”. In. A Política e a força policial no Rio de Janeiro, Série Estudos – PUC/RJ, Deptº de História, Divisão de Intercâmbio e edições, Rio, 1981.
- (17) CARVALHO, Maria Alice R. de. Op. cit.
- (18) CARVALHO, Maria Alice R. de. Letras, Sociedades e Política: Imagens do Rio de Janeiro, In. Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais, Rio, ANPOCS, nº 20, 2º sem., 1985, p. 4.
- (19) Idem, p.7.
- (20) Ibidem, p. 7.
- (21) Conforme João de Barro, “Chronica”, Renascença, maio, 1904, Apud Del Brenna, Giovanna Rosso – O Rio de Janeiro de Pereira Passos, Rio, Ed. Index, 1987.
- (22) Apud “Avenida Central”, Jornal do Brasil, 14.11.1905, In. Del Brenna, Giovanna Rosso, op. cit.
- (23) CARVALHO, José Murilo de. A formação das almas – o imaginário da República no Brasil, SP, Cia. das Letras, 1909. p. 11.
- (24) RAMA, Angel, Op. cit.
- (25) RAMA, Angel, Op. cit.
- (26) RAMA, Angel, Op. cit.
- (27) SUSSEKIND, Flora. Cinematógrafo de Letras – Literatura, Técnica e Modernização no Brasil, SP, Ed. Cia. das Letras. 1987, p. 35.
- (28) SUSSEKIND, Flora, Op. cit.
- (29) Apud SONTAG, Susa. ensaio sobre a fotografia. Rio, Arbor. 1981. In. SUSSEKIND, Flora. Op. cit. p. 105.
- (30) SUSSEKIND, Flora. Op. cit. p. 107
- (31) SUSSEKIND, Flora, Op. cit. Cinematógrafo de letras, Op. cit. p. 69.
- (32) SUSSEKIND, Flora. Op. cit. p. 70.
- (33) CARVALHO, Maria Alice Rezende. Letras, Sociedade e Política. Op. cit. p. 7.

RESUMO

A modernização do Rio de Janeiro, na virada do século, deve ser entendida, tanto a partir da materialidade das reformas urbanas, quanto da construção de uma nova imagem da cidade. Esse artigo analisa como os olhares sobre a cidade estão na base da formação de sua imagem moderna.

ABSTRACT

The modernization of Rio de Janeiro in the turning of the century, must be understood, by the materiality of the urban reforms, and also by the construction of a new image of the city. This article analyses how the looks upon the city are the constructive base of its modern image.

Movimentos, sujeitos sociais e política* (elementos para a prática pedagógica)

Ana Clara Torres Ribeiro**

Introdução: elementos para um diálogo sobre movimentos sociais no Brasil de hoje

O objetivo básico deste texto é o debate sobre movimentos sociais. Com este intuito são incorporados conceitos e teses políticas sobre os processos de organização social e manifestação política denominados movimentos sociais e apontados alguns impasses e limites da atual conjuntura política do país. A reflexão destes impasses e limites sugere a necessidade de que sejam repensados, mais uma vez, o papel específico dos movimentos sociais e o seu significado particular, face a outras formas de manifestação coletiva na vida pública.

Assim, o texto assume como diretriz a preocupação explícita com a valorização dos movimentos, hoje mais complexa pela relativa perda da sua visibilidade política, ou melhor, da centralidade antes detida por estes processos.

Afinal, a constituição atual da esfera política pressiona a análise, de forma muito mais imediata, para os macro elementos organizadores da sociedade brasileira – por exemplo: relações Estado-economia, estrutura partidária, limites da democracia representativa – deixando, para um segundo plano, as formas de organização e manifestação coletivas mais intensamente articuladas às relações sociais quotidianas e aos valores.

De fato, com relação aos movimentos sociais, podemos dizer que tende a repetir-se o rápido abandono, tão comum nas análises referidas ao país, de

*Convém esclarecer que este texto foi elaborado para servir de subsídio ao trabalho pedagógico desenvolvido pelas Equipes Urbanas da FASE (março 1991). Constitui, de fato, desdobramento analítico do texto “Movimentos Sociais; caminhos para a Defesa de uma Temática ou os Desafios dos Anos 90”, publicado em *Ciências Sociais Hoje, 1991*, São Paulo, Ed. Vértice, 1991. Saliento ainda, para a reflexão da cultura e dos valores, a relevância – para o desenvolvimento do presente texto – do trabalho realizado há mais de cinco anos com a socióloga Ivete Ribeiro sobre a temática da Família (Centro João XXIII de Investigação e Ação Social).

**Professora Adjunta do IPPUR.

certos temas e questões. Da hipervalorização à atual desvalorização percorremos, realmente, pouco mais de uma década de história, tempo insuficiente para qualquer enfrentamento conseqüente das grandes questões que foram analiticamente incorporadas, tantas vezes de forma inconsistente, à pluralidade de práticas denominadas movimentos sociais – da emergência de novos atores políticos aos ideais de socialismo.

Neste sentido, a estranha sensação que permanece pode ser pelo menos um pouco esclarecida ou através do signo da modernidade que a tudo leva de roldão¹ ou sob o signo mais imediatamente doloroso e difícil da incoerência política e da inconsistência analítica. A opção por este último caminho exige um sério esforço de revisão crítica do que foi afirmado, anteriormente, com relação aos movimentos e, ainda, a realização de um exercício renovado de reconhecimento de suas potencialidades concretas. Consideramos que este último caminho deva ser percorrido, mesmo que, no seu percurso, tenhamos que incorporar elementos analíticos do outro caminho, ou seja, da atual frente de debates sobre as características da modernidade brasileira².

Vivemos, atualmente, processos múltiplos e complexos, de diversas origens, que no entanto, com freqüência, surgem confundidos e mesclados numa única e fria sentença, aquela que afirma, de forma recorrente e linear, o declínio dos movimentos.

Nesta afirmação generalizada apagam-se fronteiras e barreiras sociais e culturais; perdem-se experiências sociais reais, num grande amálgama de dados e informações, onde o caso brasileiro acaba sendo equalizado a processos de transição política experimentados por outros países e culturas. Sem querer afirmar, a todo momento e de forma unilateral, exclusividades – principalmente onde existirem amplas influências internacionais – não podemos deixar de assinalar o fato de que faltam análises abrangentes que permitam um balanço sério e conseqüente de ascenso, auge e declínio (irreversível?) dos movimentos.

Constituem obstáculos a este balanço tanto a falta de informações como, ainda de forma mais insistente e difícil, a ausência de quadros analíticos seguros que sirvam de grade compreensiva da própria multiplicidade do real indicada através do conceito de movimento social. Aliás, esta é a principal dificuldade. A qual campo concreto de fenômenos sociais, culturais e políticos encontra-se referida a freqüente constatação de auge e declínio dos movimentos? Quais são as leituras políticas que orientam o diagnóstico? A que partes – especialmente privilegiadas – da sociedade e do território encontram-se referidas as análises? E, ainda, a que tipos de manifestação e participação sociais na cena pública?

Estas parecem ser perguntas irrelevantes face às dificuldades da atual conjuntura política. No entanto, apontam para características básicas dos movimentos sociais, para a sua instabilidade, multiplicidade e capacidade de mutação. Tais características decorrem dos vínculos não lineares dos movimentos com expectativas e oportunidades geradas pelas conjunturas políticas e com o que pode ser denominado o “estado da sociedade”, isto é, a compreensão coletiva das relações sociais quotidianas marcadas por valores, estereótipos, preconceitos e esperanças de transformação da situação de vida.³

Articulando essas características às perguntas acima formuladas, pode ser observado que os discursos sobre movimentos sociais muitas vezes não constroem um diálogo efetivo, já que as falas parecem iluminar faces diferentes de um poliedro cujo núcleo, obscuro e enigmático, não chega a ser atingido.

Neste núcleo intocado, no entanto, são mantidas expectativas e práticas sociais ou esperanças mais profundas tangenciadas por conceitos fundamentais, tais como: classes sociais; identidades sociais; consciência coletiva. Através destes conceitos o poliedro tende a tornar a interessar, impedindo que o discurso justifique, de forma rápida, o abandono e a indiferença. No entanto, se a aplicação destes conceitos evita, por algum tempo, o imobilismo e o recuo no confronto de idéias, não torna automático o esclarecimento de dúvidas.

Parte das dificuldades advém da multiplicidade e da diversidade dos movimentos e, parte tem origem no que denominamos grade de interpretação, por vezes utilizável apenas para incluir ou excluir fenômenos. Neste caso, a idéia básica de movimento transforma-se numa qualidade ou num adjetivo utilizados como instrumentos rígidos na separação de processos considerados legítimos e, logo, positivos daqueles considerados ilegítimos.

Aliás, o reconhecimento de obstáculos no estabelecimento de grades satisfatórias pode ser realizado através do fato de que estas mudaram rapidamente, desde o início da década, dos elementos estruturais e diretamente políticos – como demonstra o desenvolvimento da idéia de contradições urbanas – para elementos super-estruturais, onde surge a ênfase atual na cultura, na subjetividade e nos valores.⁴

Esta mudança expressa não apenas esforços reais e bem realizados de valorização dos movimentos, especialmente relevantes pelas características excludentes e segregadoras da sociedade brasileira, como, também, dificuldades no alcance de princípios estáveis de análise. Os movimentos parecem oferecer resistência, seja à sua inscrição imediata em expectativas políticas rígidas, seja a análises que não respeitem os seus vínculos com tendências amplas das conjunturas políticas.

Por outro lado, esta mudança corresponde, ainda, à compreensão de que os dados estruturais, nos quais se encontra mais firmemente consolidada a análise das classes sociais, não parecem ser suficientes para a interpretação plena de fenômenos como os movimentos sociais que dependem, para a sua inteligibilidade, da inclusão atenta dos móveis e estímulos para ação (reivindicação ou protesto).⁵

O próprio desenvolvimento do conceito de classes populares demonstra este fato, já que a sua defesa tem se apoiado, com maior ênfase, no necessário reconhecimento da cultura popular do que na análise concreta de processos de exploração – criação e circulação de valor – que constitui exigência teórica básica de uma análise de classes. Neste sentido, cabe a observação de que as noções utilizadas na interpretação dos movimentos sociais têm sido, com mais frequência, as noções de dominação, opressão ou espoliação do que, exatamente, a noção de exploração.⁶

Assim, através destas noções tem sido indenticada uma espécie de campo social e político comum a movimentos com bases sociais diferenciadas e diversas origens políticas e institucionais – movimento urbano, negro, femi-

nista – e, tem sido realizado o reconhecimento da relevância específica das chamadas culturas políticas expressivas de valores, direitos e articulações institucionais.⁷ Além disto, o uso dessas noções tem contribuído para reduzir a predominância de tendências economicistas na compreensão dos movimentos e dos seus ciclos de vida e a consolidação de análises políticas exclusivamente formais.

Estas noções correspondem não apenas aos termos concretamente mobilizadores de determinadas culturas políticas – presentes numa pluralidade de movimentos sociais concretos e, desta maneira, dificilmente espontâneas⁸ – mas, também, à valorização atual dos chamados sujeitos sociais.

O objetivo destas rápidas indicações foi chamar a atenção para os usos contemporâneos de determinadas idéias políticas clássicas que significam desafios pedagógicos reais. Porém, estas indicações ainda alertam para a resistência, oferecida pelo real, a tentativas de simplificação do campo de fenômenos sociais e políticos indicado pelo conceito de movimento social.

A marca fundamental desse campo talvez possa ser reconhecida, realmente, na valorização indispensável da ação, do “estar em movimento”. Esta valorização não significa, no entanto, que o consenso com relação à natureza dos movimentos seja necessariamente atingido, já que a idéia de ação também envolve um campo heterogêneo de práticas e ideários políticos: da identificação do valor político da “fala do oprimido”, do “estar presente” na cena pública, até a atuação na construção institucional da democracia. Entre estes extremos, pode ser dito que torna a oscilar o fundo obscuro do poliedro, imagem antes referida e pelo menos aparentemente adequada para a descrição rápida dos desafios apresentados pelo campo múltiplo e tensionado de processos indicado pela idéia de movimento social.

As dificuldades reais existentes na apreensão deste campo podem estimular o uso adjetivado do conceito de movimento, já citado, e, sobretudo, o seu uso substantivado, isto é, naturalizado. Este último risco manifesta-se na tendência à mescla – sem questionamentos e, portanto, numa interpretação linear – de processos que se encontram em estágios diferenciados e cuja essência não pode ser indicada, de forma segura, através da idéia de movimento social, se esta idéia exigir, concretamente, a verificação da ação coletiva.

Assim, na referência naturalizada a movimentos, tão freqüente, encontram-se misturados, muitas vezes, formatos institucionais esvaziados; ações que se limitam à rotina e à complementaridade de intervenções públicas; representações políticas que perderam a correspondência com movimentos sociais e processos realmente ativos de organização e mobilização sociais.

Estas observações indicam a necessidade de uma grade bem posicionada que oriente tanto a seleção de um campo consistente de fenômenos – evitando o uso adjetivado ou naturalizado do conceito de movimento social – quanto a adoção de uma atitude que reconheça o caráter particular, único, de cada processo; sem anular, no entanto, os seus vínculos com traços mais amplos: das conjunturas políticas; das culturas políticas; da qualidade imediata das relações sociais quotidianas; do patamar crescente de necessidades sociais.

Uma orientação deste tipo – capaz de dar sustentação a análises mais atentas da situação social e a práticas que estimulem a afirmação de movimentos – não pode ser excessivamente rígida e nem evasiva com relação a di-

ferenças entre processos; diferenças estas que indicam potencialidades políticas e sociais diversas. De fato, uma orientação rígida provavelmente não guardaria correspondência com a flexibilidade das práticas articulatórias⁸ que acionam a cadeia vitalizadora de processos indicada pela idéia de movimento.

Exame de Uma Possibilidade

As análises sobre movimentos sociais realizadas no país tenderam, num primeiro momento, a enfatizar o esclarecimento de contradições sociais e de processos de segregação e exclusão.

Neste sentido, por exemplo, as leituras das grandes cidades, das metrópoles, apontaram para a subordinação da vida coletiva aos interesses da chamada especulação imobiliária e para os mecanismos que permitiam a apropriação privada dos investimentos públicos.

Na mesma direção, foram aprofundados o papel da mulher na economia e os processos de discriminação racial responsáveis pela exclusão das oportunidades de emprego e renda, abertas de forma seletiva pela modernização autoritária da sociedade brasileira nos anos 70.⁹ Assim, os móveis econômicos fundadores da ação coletiva foram valorizados na análise dos movimentos, através da compreensão das contradições sociais agudizadas pelo amplo processo de modernização excludente do país.

Por outro lado, as expectativas geradas pelos movimentos sociais concentraram-se em seus impactos imediatos na esfera política e, na presença crescente de setores populares em confronto com governos incapazes de diálogo e de dirigirem a sua atuação para a satisfação de necessidades coletivas.

A mudança de conjuntura – ocorrida nos anos 80 – explica, pelo menos parcialmente, a ênfase atual em novas interpretações dos movimentos sociais. São desenvolvidos estudos sobre as relações entre movimentos e Estado em que a instância pública não aparece mais como um bloco monolítico; mas, também, como lugar de contradições¹⁰ e de formas modernas de ação.¹¹ E são realizadas, ainda, análises sobre a face cultural e social dos movimentos.¹²

Com base na valorização da questão cultural tem sido possível o reconhecimento dos esforços desenvolvidos por certos movimentos no resgate da dignidade de camadas sociais desenraizadas e violentadas pelos processos de modernização e exclusão. Trata-se do reconhecimento, nos processos de organização e manifestação, de elementos culturais e éticos capazes de forjar identidades construídas com base em valores compartilhados, recuperados e preservados conscientemente por determinados grupos sociais.¹³

Em realidade, as diversas interpretações dos movimentos podem corresponder tanto a processos distintos com intervenções de culturas políticas diferenciadas – por exemplo, da visão mais clássica de partidos de esquerda aos ideais da Igreja progressista¹⁴ – quanto a diferentes linhas interpretativas dos movimentos e do seu papel histórico em sociedades excludentes como a brasileira.¹⁵

É esta possibilidade de que sejam confundidas influências reais de culturas políticas com princípios gerais de compreensão e análise que, tantas vezes, impede que sejam alcançadas condições de diálogo, trazendo, como consequência, dificuldades na integração compreensiva de casos concretos a fatores mais gerais do momento político.

No caso brasileiro, a distinção conseqüente entre estas duas possibilidades torna-se ainda mais difícil, o que não reduz a necessidade de que a sua realização seja procurada. Este maior nível de dificuldade origina-se das características mais marcantes do complexo processo político vivido pelo país ao longo dos anos 80. Este processo não apenas modificou expectativas sociais como produziu, também, alterações em orientações político-partidárias com forte influência nos movimentos e transformações na penetração cultural de instituições sociais.

Desta maneira, a valorização atual da democracia e da cultura, assim como do tema dos sujeitos sociais e atores políticos, expressa tanto o alcance de melhores possibilidades de compreensão dos movimentos sociais – onde se insere a absorção, temporalmente defasada no país, de esforços de renovação do marxismo – quanto mudanças na conjuntura política que reorientaram práticas sociais e geraram a revisão de expectativas quanto às potencialidades radicais, estruturais, dos movimentos.

Com estas anotações, observa-se que os ideários de um período têm profunda influência na percepção dos movimentos, em decorrência, inclusive, de sua natureza plural, instável e pouco adequada às simplificações. Aliás, a rápida voragem de idéias e expectativas parece marcar, em profundidade, a sociedade brasileira. A resistência a esta voragem não significa caminhar, de forma socialmente pouco útil e prática, contra a corrente, mas, sim, tentar separar processos irreversíveis de superação de experiências políticas de processos de excessivo amoldamento a leituras circunstâncias da realidade social do país, responsáveis pela “ideologização” do papel dos movimentos. Esta agilidade analítica possui, face aos movimentos, maior nível de gravidade pelo fato de que nestes processos parece existir, realmente, um certo nível possível de “invenção” da sociedade¹⁶, onde as idéias de um período repercutem como estímulos ou desestímulos à ação. Este ponto será aprofundado a seguir.

As reflexões anteriores, que procuraram esclarecer, pelo menos um pouco, o fundo obscuro do poliedro, parecem indicar um certo grau de mutação no nível político-cultural da sociedade brasileira, expresso através dos chamados novos movimentos sociais. Esta mutação conteria diferenças reais, face aos movimentos sociais clássicos, isto é, representativos ou próximos das contradições estruturais ou da ação partidária direta e clara.

Alguns analistas identificaram nos processos estudados novas contradições; outros, novos ideários políticos e, outros ainda, novos valores relacionados a práticas similares no plano internacional.

A interrogação sobre o novo – nos processos de reivindicação e mobilização que se afirmam a partir de meados da década de 70 – foi respondida seja através da crise de instituições historicamente inseridas no tecido social e no nível político do país, como realiza Eder Sader,¹⁷ seja através da emergência de práticas que significariam a possibilidade de superação de processos tradicionais de cooptação e manipulação política dos setores populares.

Efetivamente, certos elementos de identidades sociais historicamente oprimidas e culturalmente desvalorizadas foram objeto de novos processos de organização e expressão política – como demonstram as identidades do negro, de mulher, do homossexual – sendo construídos, assim, caminhos que permi-

tem reconhecer possibilidades de mudança presentes no próprio âmago do tecido social cotidiano.

Os exemplos citados, evidentemente, não significam processos espontâneos de politização de questões sociais e culturais, mas sim, a ressonância viável no país de amplos fenômenos internacionais de afirmação de novos valores, influências intelectuais e ações institucionais.

Neste sentido, correspondem, mesmo que de maneira indireta e específica, a características da modernidade brasileira, ou melhor, a um certo nível de mutação e autonomia relativa da esfera cultural frente às determinações estruturais imediatas.

Outros exemplos significativos de processos de articulação de correntes de pensamento, práticas e valores podem ser dados pela referência a movimentos de cunho ambientalista – em suas diversas manifestações institucionais – e pela emergência de um nível mais ativo de valorização de práticas preservacionistas de bens culturais e naturais.

Estes exemplos são expressivos de ações possíveis na esfera cultural, realizadas através do formato de movimentos sociais específicos; dos meios de comunicação ou de outros movimentos com objetivos imediatos diversos. Esta difusão de valores pode ser observada na presença do tema da preservação da natureza e do patrimônio histórico em movimentos de bairro e da inscrição da questão da mulher em movimentos sindicais.¹⁸

Por outro lado, através destes exemplos, pode ser enfatizada, também, a intensidade da transformação histórica que se traduz em novas possibilidades de intervenção política no tecido social, o que corresponde a desenraizamentos sociais e quebra de referenciais culturais tradicionais e, portanto, conseqüente abertura deste tecido a influências plurais, heterodoxas e não-lineares.

Nesta direção, os novos movimentos poderiam ser rapidamente sintetizados através da sua definição como elos ativos posicionados entre a sociedade e a política, isto é, entre a sociedade, o cotidiano das relações sociais (representações, valores e práticas) e a esfera da realidade social onde são debatidos direitos e ações gerais.

Com esta definição, pretende-se valorizar o fato de que os movimentos sociais possuem uma dupla natureza, calcada no social – como demonstra a ação referida a papéis sociais e identidades – e na política, como manifesta a sua face pública, reivindicativa de conquista institucional, protesto e mobilização.

Esta dupla face dos movimentos corresponde ao fundo obscuro do poliedro, de onde surgem questões relativas à presença intensa nos movimentos de instituições com ampla e histórica presença no tecido social, cultural e ético (Igrejas); à tensão entre movimentos e política, onde surgem mudanças em ações partidárias em decorrência de processos de constituição de coletivos resistentes à sua incorporação literal à vida política; à integração entre a difusão de valores referidos a determinadas identidades sociais e a difusão de ideários para a organização política do país. Esta última questão pode ser exemplificada através da extensão alcançada, em determinada época, pela noção de cidadania e, pela ação de apoio à formação de movimentos realizada por entidades e instituições que não mantêm correspondência com delimitações formais do universo político nacional e local.¹⁹

Face a esta natureza específica dos movimentos sociais, afirmações correntes quanto ao seu caráter classista ou interclassista perdem muito de sua consistência analítica, principalmente porque, em geral, não colaboram para o alcance de respostas às questões acima referidas e às seguintes perguntas sugeridas, de forma significativa, pelo presente momento político do país: Que novos valores poderiam permitir o estímulo à superação das atuais tendências à fragmentação do tecido social? Quais são os processos socialmente úteis previstos na absorção dos movimentos nos limites da formalidade democrática? Quais são as possibilidades de evolução positiva das tensões entre o modelo de democracia representativa e os valores sociais e culturais que permitem a constituição de movimentos sociais?²⁰

A linha de análise pressuposta acima demonstra seus limites explicativos mais agudos quando os movimentos considerados são aqueles expressivos da situação de miséria e exclusão social vivida por amplas camadas populares ou, aqueles que sintetizam, de forma mais evidente e direta, a reação social imediata à injustiça, à fome, ao desemprego e à incompetência administrativa, tais como os saques e quebra-quebras, também incluídos, por alguns analistas, entre os movimentos sociais.

Para este conjunto de movimentos cujo remetimento de classe é mais evidente – mesmo que exija uma amplitude pouco usual para o conceito – os determinantes do quadro de vida têm um peso específico inquestionável. No entanto mesmo em situações – limite, estes determinantes não parecem ser suficientes para uma explicação plena dos movimentos, já que não justificam, de forma automática, os seus ciclos e nem a sua presença, maior ou menor, em fases conjunturais que transformam a interpretação coletiva das oportunidades sociais.

Assim, sem procurar reduzir, de nenhuma forma, o poder de determinação das condições objetivas de vida, cabe acrescentar, na busca de compreensão dos movimentos – principalmente para a reflexão de cunho pedagógico – a relevância da influência exercida por representações sociais do quadro político; pela moralidade coletiva e pelas chamadas culturas políticas, cuja penetração nas relações sociais quotidianas constitui parte relevante da vivência de classe.

Nesta linha de análise, a qualidade do tecido social – relações sociais, práticas, hábitos, comportamentos – permanece com a sua importância analítica específica, o que viabiliza a ênfase na necessidade de diagnóstico claro dos valores que constroem as identidades, por exemplo, de morador, de habitante, de usuário. Identidades que se manifestam, ou não, no formato organizativo e politicamente ativo de movimento.

A vitalidade dos movimentos pode ser, de fato, objeto de diagnóstico mais nítido pela capacidade demonstrada por processos de organização e mobilização de renovar, ou não, valores e práticas vigentes no quotidiano e expressar demandas na esfera específica da vida política, pressionando os limites usuais da vida coletiva e da esfera formalizada da política, tendente à rotina, à burocratização e ao desconhecimento de necessidades coletivas consideradas ilegais ou culturalmente secundárias.²¹

Estas observações com relação aos movimentos sociais visaram explicitar as limitações que apresenta, para a sua compreensão, o discurso que salienta o

seu caráter apolítico e naturalmente expressivo de carências sociais imediatas, estimulando o desconhecimento da prática necessariamente política dos processos de organização cultural que ocorrem no cerne da sociedade civil.

Estas observações têm também por objetivo salientar a natureza específica dos movimentos, o que pode apoiar a compreensão da sua resistência ou potencial incompatibilidade com a participação sistemática em instituições da esfera política, como o exercício formal do poder ou a ação político-partidária. Isto não quer dizer, no entanto, que possa ser minimizada a relevância da influência exercida através de órgãos públicos ou de partidos políticos na origem e rumos de processos sociais que manifestam-se como movimentos.²² No entanto, esta influência sofre, correntemente, refrações e transformações decorrentes da natureza específica dos processos em análise, o que impõe a sua reflexão atenta, sobretudo frente à afirmação do seu descenso na atual conjuntura política.

O diagnóstico acima referido inclui, necessariamente, a ação na conjuntura de instituições difusoras de elementos culturais, politicamente ativos nos movimentos e, assim, possíveis mudanças de rumo ocorridas nesta ação, pelo refluxo de instituições a papéis tradicionais na sociedade, ou pela ênfase exclusiva na prática político-partidária direta.

Cabe enfatizar, ainda, que, para determinados tipos de movimento social, o diagnóstico inclui a análise de influências internacionais – fluxos de financiamento, prioridades regionais, valores – e sensibilidade com relação a expectativas ampliadas ou reduzidas por efeitos de fases políticas, o que, frequentemente, implica a necessidade de análise de quadros políticos locais.

Sujeitos Sociais, Identidades e Identificações

Conforme referência anterior, através do tema dos sujeitos sociais ou dos novos atores políticos, tem sido reconhecida a relevância da questão cultural na compreensão da constituição de coletivos ativos.

Nesta direção, parte significativa do papel dos movimentos pode ser indicada, de forma adequada, por sua capacidade de reverter – ou pelo menos exercer influência tendencialmente transformadora – em representações correntes, tradicionais ou culturalmente excludentes, da realidade social. Deste fato, origina-se a importância a ser atribuída ao discurso, à fala, às categorias que constroem identidades sociais e a relevância a ser dada à ação pedagógica concretizada através dos movimentos.

Esta ação pedagógica pode realizar-se não apenas na difusão de informações sobre recursos públicos ou práticas políticas mas, também, na transformação de valores responsáveis pela manutenção de processos de segregação e exclusão sociais. Os efeitos desta ação pedagógica não se encontram necessariamente restritos aos membros ativos de um determinado movimento; podendo, concretamente, exercer influência social e cultural muito mais ampla desde que sejam encontradas formas adequadas de veiculação de valores e idéias e, elos com elementos culturais relevantes presentes em interpretações coletivas da realidade social.

Os movimentos expressam possibilidades de exercício de influência transformadora sobre processos de constituição de identidades segregadas e so-

cialmente desvalorizadas e, portanto, possibilidades de confronto com a leitura dominante de determinadas situações sociais, como indicam as seguintes categorias: Sem Terra (no lugar de invasores); Meninos de Rua (no lugar de pívetes); Trabalhadores Desempregados (no lugar de vadios ou bandidos).

Estas categorias exemplificam, de maneira singela, a importância das palavras na interpretação de situações sociais e a existência de formas de confronto diretamente inscritas no nível cultural e ideológico da realidade social do país. Por outro lado, estes exemplos apóiam também a reflexão da potencial influência política, exercida por movimentos sociais, pela inclusão de novas questões nas ações desenvolvidas por partidos e governos.

O objetivo básico destas observações é colaborar, mais uma vez, para que seja desnaturalizada – e, portanto, interrogada – a face culturalmente ativa dos movimentos sociais. De fato, a aproximação analítica linear das identidades construídas, ou reconstruídas, pelos movimentos das identidades que conformam organicamente o tecido social – como exemplo basta citar os “atingidos por barragens” e a identidade camponesa – parece não contribuir para que sejam compreendidos os processos culturais e políticos agilizados pelos movimentos e, portanto, as razões da sua instabilidade e possível transitoriedade.

Assim, a tendência à naturalização de fatos culturais pode colaborar para que não sejam compreendidas, com clareza, as potencialidades e os limites das identidades elaboradas por alguns dos novos movimentos sociais, já que estimula apenas a verificação, nestes processos, daqueles elementos que são similares aos que constroem – através de gerações e de múltiplas influências comportamentais e institucionais – identidades expressivas da estrutura social e da macro-evolução histórica do país.

A influência cultural e política exercida por certos movimentos parece expressar a articulação oportuna de papéis sociais que, ao demonstrarem carências, correspondem a situações sociais individuais, familiares e coletivas mais profundas. A possibilidade de que sejam rompidos os elos entre as relações sociais quotidianas e a vida pública – que constituem os movimentos – decorre não apenas da satisfação de carências traduzidas em papéis mas, também, da distância real entre estes papéis e identidades sociais plenas. Na retenção da passagem de papéis a identidades podem estar presentes, inclusive, fatores vinculados à moralidade e à orientação ética de instituições e entidades atuantes nos movimentos.

Por outro lado, cabe assinalar, com a ênfase correta, o fato de que outras faces (papéis) de identidades sociais plenas podem tornar-se, em determinadas conjunturas, competitivas daquela articulada, em momentos anteriores, no formato de movimentos sociais.

Estas indicações talvez também possam ser utilizadas na busca de compreensão da tendência atual à fragmentação dos movimentos. Pela linha de reflexão anterior que valoriza as relações entre papéis, identidades e movimentos encontram-se reconhecidas razões para a consideração atenta do caráter particular, único, de cada movimento, decorrente dos elementos culturais e vivências de cada grupo ou camada social.

A ênfase exclusiva neste ângulo de observação dos movimentos pode estimular, no entanto, a afirmação de uma forma de análise absolutamente parcial destes processos, pois seria omitida a influência de culturas políticas – de-

finidoras e estimuladoras de valores – ativas em diversos processos reais e os efeitos imediatos de fatores culturais gerais compartilhados por diversos segmentos, frações e camadas sociais.

Assim, a análise e a ação pedagógica baseadas nos elementos únicos de cada processo não incorporariam a sintonia manifestada pelos movimentos com fatores culturais e tendências que não obedecem a fronteiras sociais rígidas, principalmente numa sociedade marcada por violentos processos de deslocamento e desenraizamento social e cultural e por incisiva presença de entidades e instituições que interferem nos processos de comunicação de valores culturais renovados e informações relativas às oportunidades políticas. A omissão desta realidade pode significar, realmente, o desenvolvimento de práticas culturais que criam falsas redomas em torno de grupos e segmentos sociais.

Democracia, Questões Institucionais e Movimentos

A análise realizada dos elementos sociais e políticos, articulados pelos movimentos, sugere que estes processos são confrontados, em suas possibilidades de manifestação histórica, por limitações decorrentes da qualidade do tecido social cotidiano e da organização da esfera política.

No entanto, conforme já salientado antes neste texto, a dupla natureza dos movimentos faz com que estes processos sejam particularmente relevantes numa sociedade como a brasileira, onde existem fortes marcas autoritárias nas relações sociais quotidianas e onde a vida política encontra-se construída, em grande parte, com ausência de participação social e, de pressões efetivas pela satisfação de amplas e urgentes necessidades sociais. Esta interpretação positiva dos movimentos não reduz a necessidade de que sejam considerados, com rigor, os valores veiculados por instituições e culturas políticas e, ainda, a qualidade dos ideais mais amplos para a organização política do país transmitidos, muitas vezes de forma subjacente, à difusão dos valores novos.

Os movimentos, realmente, enquanto elos ativos entre a sociedade e a política, sofrem pressões em direção à sua absorção nos limites imediatos do cotidiano – como indicam as tendências ao corporativismo ou ao basismo – ou em direção à sua integração em conflitos e disputas de outra natureza, como aqueles com origem na organização institucional da vida política. Estas pressões em direções opostas podem, efetivamente, destruir as possibilidades de afirmação de movimentos, gerando a sua dissolução em processos rotinizados e vazios.

Nesta direção, ao mesmo tempo que os movimentos dificilmente podem ser compreendidos sem o reconhecimento do papel exercido por instituições sociais e partidos políticos, por outro lado, cabe reconhecer que também constituem desafios aos processos que visem a institucionalização de suas práticas e aos processos de representação política que compõem parte indispensável da formalidade democrática.²³

Estas observações exigem maior nível de detalhamento. Assim, a primeira observação relativa à resistência dos movimentos aos formatos institucionais usuais teve por objetivo estimular a reflexão do possível afastamento entre movimentos e instituições que, por vezes, sob a mesma denominação corrente – por exemplo, associação de moradores – expressam processos sociais e po-

líticos diversos. Assim, uma entidade ou instituição social pode estimular, representar ou articular movimentos, o que não significa nem a sua simbiose com o grupo social mobilizado e nem que sua atuação oriente-se, exclusivamente, pelos objetivos vivenciados pelo grupo.

Ainda com o objetivo de observar as tensões entre movimentos e institucionalidade, pode ser enfatizado que existem movimentos que se constituem como fenômenos intrinsecamente transitórios, o que não reduz a sua validade e nem o seu significado para o exercício concreto da experiência política.²⁴

Por outro lado, a freqüente tensão entre movimento e organização institucionalizada de suas práticas decorre, ainda, do fato de que a rigidez e a rotina, comuns nas instituições, podem constituir barreiras às práticas de mobilização e articulação que caracterizam os movimentos sociais.

Desta maneira, ao mesmo tempo que as instituições são indispensáveis à própria ocorrência de movimentos organizados com efeitos mais amplos, dificilmente se pode considerar, sem questionamentos, que os representem de forma estável.

Estas questões relativas às tensões entre movimentos e formatos institucionais podem permitir que sejam refletidas as relações entre movimentos e formalidade democrática. O reconhecimento da dupla natureza dos movimentos pode colaborar para que sejam identificados limites e potencialidades nestas relações. Essas potencialidades e esses limites dependem: das culturas políticas efetivamente presentes nos movimentos; da mescla entre novos valores e ideários políticos veiculados por instituições e agências de apoio; do imaginário político articulador de grupos sociais concretos; e das formas como são construídas identidades sociais e políticas nos (e pelos) movimentos.

Frente às observações anteriores, dificilmente são possíveis generalizações conseqüentes sobre as relações entre movimentos e exercício formal da experiência democrática, principalmente se o desejo de alcançar as grandes tendências não for acompanhado da observação atenta das diferenças entre movimentos.

De fato, alguns movimentos e culturas políticas dificilmente se adequam a modelos de manifestação e conquista individual de valores e direitos enquanto outros possuem – desde a sua origem – uma face muito mais intrinsecamente vinculada a sistemas formalizados de representação política, apresentando, portanto, menor nível de resistência e maior eficácia no universo político-partidário e nos processos de pressão sobre a prática legislativa.

Realmente, movimentos, por exemplo, que expressam a elaboração de identidades sociais coletivas construídas com base nos valores da igualdade e na consciência de exclusão podem ter seu papel político privilegiado na pressão sobre os limites da ordem democrática e dos direitos admitidos pela cultura dominante, apresentando, no entanto, maiores dificuldades para a sua integração continuada na participação democrática formalizada.

Em sentido inverso, processos que exprimem reivindicações em torno de papéis sociais (faces politizadas de identidades) ou valores generalizáveis para além de diferenças sociais, inclusive de classe, podem apresentar maior adequação à sua expressão através de mecanismos institucionalizados de representação política.

Assim, cabe a exigência de que o diagnóstico do refluxo atual dos movimentos seja acompanhado, pelo menos, da observação atenta das diferenças entre processos e da análise de suas origens. A ausência deste esforço não pode ser substituída, de forma conveniente, por termos gerais, mesmo que estes sejam tão plenos de conteúdo cultural e político quanto a cidadania e a democracia.

Estado, Movimentos e Sujeitos Coletivos

As partes anteriores deste texto procuraram oferecer indicações para a prática pedagógica realizada junto a movimentos, a partir de elementos que permitissem a reflexão de suas potencialidades e limitações. Esta reflexão foi considerada especialmente relevante, por corresponder à necessidade de análise do chamado refluxo dos movimentos e de enfrentamento dos efeitos da conjuntura política.

De fato, a dupla natureza dos movimentos sugere que o debate dirigido exclusivamente para leituras do Estado, ou seja, para visões relativas a macro-organização política do país, dificilmente pode corresponder, de forma plena, ao estímulo necessário à afirmação de movimentos que expressam necessidades imediatas e urgentes.

Parece ser especialmente relevante, na reflexão voltada para a prática dos movimentos, o desenvolvimento da noção de cultura política, na medida que esta noção envolva tanto informações e análises das possibilidades de participação existentes em cada situação concreta quanto o reconhecimento dos processos sociais e culturais – valores, identificações, identidades – que conformam efetivamente coletivos ativos.

O desconhecimento da face social e cultural dos movimentos, assim como dos valores veiculados pela cadeia de articulações institucionais, pode corresponder à inadequação da prática pedagógica, não sendo realizada, portanto, a inscrição consistente da informação de caráter político nos processos reais e imediatos de mobilização social.

De fato, a possibilidade de mobilização parece estar calcada, em grande parte, em vínculos entre identidades sociais e políticas, principalmente para aqueles processos que correspondem a necessidades e carências sociais bem definidas e que, portanto, não contêm, de forma imediata, a capacidade de conquistar apoios e adesões a partir da generalização social de valores novos.

Para estes movimentos, existe o desafio representado pela difícil passagem entre a identidade construída por igualdade de valores e carências e a constituição da identidade pelo reconhecimento de oposições e antagonismos, indispensável à afirmação consistente de projetos no universo das relações políticas.

Neste sentido, a interpretação generalizada de um Estado opositor – correspondente à consciência crítica formada contra a ditadura no país – estimulou a diluição das diferenças entre Estado e governo, reduzindo a manifestação de antagonismos no âmago da sociedade civil e a possibilidade de reconhecimento de interesses conflitantes entre instituições sociais.

Esta redução do universo político parece ter oferecido menores dificuldades ao processo cultural de constituição de identidades sociais politicamente

ativas, no formato de movimentos, do que o atual momento marcado pela necessidade de definição clara de projetos e pela vivência das ambigüidades do jogo democrático.

Desta maneira, o debate contemporâneo de projetos políticos junto a movimentos não apenas impõe a distinção entre Estado e governo – inclusive através da identificação das forças sociais representadas na administração pública e de relações de poder na sociedade civil – como, ainda, o uso, mais nítido, de informações relativas à face política de instituições antes reconhecidas apenas pelo seu caráter de opositoras ao regime autoritário.

Existem, assim, marcas deste momento que inscrevem novos desafios à constituição de vínculos entre identidades sociais e políticas frente, sobretudo, às pressões e imposições pela participação direta na administração pública ou pelo envolvimento de grupos nos conflitos entre tendências políticas.

Neste sentido, as diferentes visões políticas com relação ao futuro do país – capazes de orientar a formulação de projetos e estratégias na esfera política – passam, no momento, face aos movimentos, pelo difícil teste de sua integração a valores culturais correspondentes a processos consistentes de mobilização no interior do tecido social (identidades sociais).

Assim, certas noções fundantes de visões políticas – tais como classe e Estado – ao mesmo tempo que instruem princípios pedagógicos relevantes, impõem sua inscrição em oportunidades políticas reais e em elementos culturais correspondentes à constituição de identidades coletivas ativas. Por exemplo: a construção de vínculos entre a identidade de morador e a identidade de classe exige a constituição de um campo concreto de práticas pedagógicas extremamente complexas, dependentes do conhecimento profundo de cada situação particular e dos interesses e valores intervenientes. Esta complexidade tem origem no fato de que a identidade de classe pressupõe a conscientização de fatores estruturais e o respeito à história cultural responsável pela construção de identidades sociais plenas.

Assim, o princípio imediatamente ativo de um determinado grupo pode oferecer resistência a processos mais amplos de articulação cultural e política. Nesta direção, modelos políticos calcados, por exemplo, em identidades de classe – como é o caso das leituras socialistas da realidade social – enfrentam, hoje, o desafio da sua consolidação através de identidades parciais (possíveis identificações transitórias).

Por outro lado, talvez possa ser acrescentado que dificilmente modelos voltados apenas para a interpretação dos aparelhos de poder e, portanto, sem inscrição correspondente em valores culturais e princípios éticos para a vida coletiva poderão construir culturas políticas que influam em mediações entre experiências isoladas de mobilização social e processos reais de reorganização política do país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 BERMAN, M. *Tudo que é Sólido desmancha no Ar (A Aventura da Modernidade)*; São Paulo, Ed. Companhia das Letras, 1986.
- 2 ORTIZ, R. “Advento da Modernidade?” *Lua Nova*, N. 20, maio 1990.
- 3 HELLER, A. *O Quotidiano e a História*, Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1972.
- 4 NUNES, E. *Carências Urbanas, Reivindicações Sociais e Valores Democráticos*. *Lua Nova*, São Paulo, CEDEC, junho, N. 17, 1989.

- 5 KRISCHKE, P. Necesidades y Sujetos Sociales. *Revista Mexicana de Sociologia*, México, UNAM, Ano LI, nº 13, jul. sep. 1989.
- 6 SADER, E. e PAOLI, M.C. "Sobre Classes Populares no Pensamento Sociológico Brasileiro (Notas de leitura sobre movimentos sociais" IN: Ruth Cardoso (org.) *A Aventura Antropológica (Teoria e Pesquisa)*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.
- 7 SILVA, A.A. "A Luta pelos Direitos Urbanos em São Paulo. Novas Representações de Cidade e Cidadania", Caxambú (MG), XIV Encontro Anual da ANPOCS, out. 1990.
- 8 LACLAU, E. "Os Novos Movimentos Sociais e a Pluralidade do Social" *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, ANPOCS, N. 8, 1986.
- 9 TORRES RIBEIRO, A.C. "Movimentos Sociais: Velhas e Novas Questões no Rio de Janeiro" IN: I. Scherer-Warren e P. Krischke (orgs) *Crise Política, Movimentos Sociais e Cidadania*, Florianópolis, Ed. UFSC, 1989.
- 10 JACOBI, P. *Movimentos Sociais e Políticas Públicas (Demandas por Saneamento e Saúde)*, São Paulo, Cortez Ed., 1989.
- 11 LAGO, L.C. *O Movimento de Loteamentos do Rio de Janeiro*, Tese de Mestrado apresentada ao IPPUR/UF RJ, Rio de Janeiro, 1990.
- 11 CARDOSO, R. "Movimentos Sociais Urbanos: Balanço Crítico" IN: B. Sorj e M.H. Tavares de Almeida (orgs) – *Sociedade e Política no Brasil Pós-64*, São Paulo, Brasiliense, 1983.
- 12 SCHERER-WARREN, I. "O Caráter dos Novos Movimentos Sociais" IN Ilse Scherer-Warren e Paulo Krischke (orgs) – *Uma Revolução no Cotidiano? (Os Novos Movimentos Sociais na América Latina)*, São Paulo, Ed. Brasiliense, 1987.
- 13 EVERNS, T. "Identidade: A Face Oculta dos Movimentos Sociais" IN *Novos Estudos*, São Paulo, CEBRAP, V.2, N. 4, out. 1984.
- 14 SCHERER-WARREN, I. – *Movimentos Sociais (Um Ensaio de Interpretação Sociológica)*, Florianópolis, Ed. da UFSC, 1989, 3 ed.
- 15 KRISCHKE, P. "Movimentos Sociais e Transição Política: Contribuição da Democracia de Base" IN: I. Scherer-Warren e Paulo Krischke (orgs) – *Uma Revolução no Cotidiano? (Os Novos Movimentos Sociais na América Latina)*
- 16 CASTORIADIS, C. *A Instituição Imaginária da Sociedade*, Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1982.
- 17 SADER, E. *Quando Novos Personagens Entraram em Cena (Experiências, Falas e Lutas dos Trabalhadores da Grande São Paulo 1970-80)*, Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1988.
- 18 LAVINAS, L. "Identidade de Gênero: Um Conceito da Prática", Caxambú (MG), XII Encontro Anual da ANPOCS, 1989.
- 19 SCHERER-WARREN, I. "Movimentos Sociais: Redes e Mediações", Caxambú (MG), XIV Encontro Anual da ANPOCS, out. 1990.
- 20 VIGEVANI, T. "Movimentos Sociais na Transição Brasileira" *Lua Nova*, São Paulo, CEDEC, junho, N. 17, 1989.
- 21 Ver os trabalhos citados de Edson Nunes e Paulo Krischke.
- 22 BERGMAN, L. *Planejamento: Reflexões sobre um Tema em Baixa*, Tese de Mestrado apresentada ao IPPUR/UF RJ, Rio de Janeiro, 1990.
- 23 GUIMARÃES, E. *Direito e Necessidade (A Questão Fundiária e a Justiça no Rio de Janeiro)*, Tese de Mestrado apresentada ao IPPUR/UF RJ, Rio de Janeiro, 1990.
- 24 TAVARES, C. *Da Questão Urbana ao Poder Local (O Caso da Barra da Tijuca)*, Tese de Mestrado apresentada ao IPPUR/UF RJ, Rio de Janeiro, 1990.

RESUMO

O texto tem por principal objetivo a compreensão de aspectos específicos dos movimentos sociais, procurando distingui-los de outros fenômenos sociais e políticos. Considera-se que o reconhecimento da especificidade dos movimentos – eles mediadores entre a sociedade, a cultura e a política – é de especial relevância para a prática pedagógica realizada por assessorias técnicas e entidades de apoio dos movimentos.

ABSTRACT

The main purpose in this paper is to understand the specific aspects in the area of social movements, trying to distinguish them from other social and political phenomena. Considering that the recognition of the particular characteristics of the movements – mediating links among society, culture and politics – is of special significance for the pedagogical practice carried out by technical advices and institutions which support these movements.

COMUNICAÇÕES

Trajetórias profissionais (“Follow-up”) dos ex-alunos do IPPUR*

Martim Oscar Smolka**

Introdução

Ao completar 20 anos de atividades, ano passado, o IPPUR decidiu retomar contato com todos seus ex-alunos, promovendo uma avaliação retrospectiva e perspectiva, da relevância dos conhecimentos adquiridos no mestrado, na trajetória profissional de seus graduados, e do papel do IPPUR na formação de especialistas em planejamento urbano e regional.

Para isso, foi encaminhado um questionário, no qual constavam perguntas não só relativas ao curso ministrado por esse Instituto, como sobre a trajetória profissional de seus ex-alunos. O questionário continha apenas questões fechadas (do tipo múltipla escolha), de modo a não consumir mais de 30 minutos no seu preenchimento e a facilitar sua informatização.

Com base nas respostas obtidas, foi elaborado o documento básico discutido em colóquio, realizado em dezembro de 1991 no IPPUR. Deste colóquio participaram representantes de órgãos oficiais de planejamento urbano e regional; de organizações não governamentais (ONG); de assessoria popular e de estudos e projetos; das agências de fomento e financiamento ao ensino e pesquisa; das federações de defesa e promoção de interesses populares de base territorial; de empresas privadas de consultoria; de instituições filiadas e associadas à ANPUR (Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional) e outras congêneres ao IPPUR.

Além desses participantes, foram ainda convidadas autoridades da Universidade Federal do Rio de Janeiro, notadamente professores, técnicos e funcionários que atuaram direta ou indiretamente no IPPUR, ao longo destes 20 anos.

Tratou-se, como pode ser percebido, de iniciativa singular, que certamente terá marcado indelevelmente o debate sobre a relação entre Universidade e Sociedade, em geral, e o debate sobre a formação e carreira profissional do planejador urbano e regional, em particular.

O trabalho de pesquisa apresentado a seguir é inédito na área de planejamento urbano e regional e muito escasso em relação a outras áreas do setor. Esta avaliação, que foi

* Este trabalho resultou de pesquisa realizada pela equipe: Martim Oscar Smolka (Coordenador), Cláudia Tavares Ribeiro, João Luiz Guerreiro Mendes, Clarissa Cavalcanti de Albuquerque, Marcos Antonio Santana Cayres, Andréa Gopfert Garcia (digitação)

** Professor Adjunto do IPPUR/UFRJ.

bastante abrangente – 108 questionários dos 200 enviados, ou seja, 50,4% do universo pesquisado – serviu-nos como ponto de partida para a discussão dos principais objetivos do curso de Doutorado a ser implantado em nossa instituição.

I. Caracterização do Universo

As informações gerais sobre o universo (total de ex-alunos) pesquisado são as seguintes: até 1988 o total de ex-alunos do IPPUR era de 313, sendo 144 com tese defendida, 122 apenas com créditos concluídos e 47 com matrícula trancada. Foram excluídos da pesquisa os estudantes com matrícula trancada e os das turmas pós-89, que ainda não defenderam tese.

Daquele universo, foram localizados os endereços de 200 ex-alunos. Desses, 150 residem no Estado do Rio de Janeiro, 44 em outras unidades da Federação e 6 no exterior. Seis ex-alunos tinham falecido.

A composição dos ex-alunos segundo a sua formação acadêmica é a que se segue:

TURMAS	Arquitetos e Engenheiros	Cientistas Sociais	Historiadores Geógrafos e outros	Geral
Pré-79	59%	32%	9%	100%
Pós-80	61%	21%	18%	100%
Geral (*)	59%	28%	13%	100%

(*) Média ponderada do universo.

Os dados sobre os questionários enviados são os seguintes:

TURMAS	(1) Enviados	(2) Retornados (até 15/05/91)	(2) / (1) %
72-74	44	28	63,6%
75-79	69	37	53,6%
80-83	45	19	42,2%
85-88	42	24	57,1%
TOTAL	200	108	54,0%

Conforme se percebe facilmente, é bem homogêneo o percentual dos questionários retornados por turma. Vale dizer, todas as turmas estão bem representadas, além do que, o retorno relativo às turmas mais recentes não é distorcido.

Observe-se, ainda, a título de identificação de possíveis distorções, que, dentre os ex-alunos que devolveram o questionário, mais de 40% não mantêm qualquer relação com o IPPUR, ou seja, não foram apenas aqueles que acompanharam, direta ou indiretamente, as atividades do IPPUR os que responderam o questionário.

Valeria a pena citar que a amostra revelou-se bastante estável, uma vez que as tabulações efetuadas com os primeiros 50 questionários recebidos não indicaram resultados significativamente distintos daqueles obtidos dos 108 questionários recebidos no total. O mesmo se aplica às tabulações preliminares preparadas para o Encontro da ANPUR, com base nos 84 formulários então disponíveis.

Não se pode, contudo, excluir a hipótese de que os ex-alunos que não preencheram o questionário constituem grupo particular, de desempregados, mal-sucedidos, que já abandonaram a área de planejamento urbano e regional, ou enfim, que se sentem de algum modo segregados. Isto, obviamente, deve distorcer os resultados obtidos.

II. Composição Etária e média de Tempo entre a Graduação e o Mestrado

As três tabelas que seguem contêm dados sobre: média de idade dos estudantes ao ingressar no mestrado e do tempo decorrido entre a graduação e o ingresso no Curso.

Média de idade e tempo			
TURMA	Pré-79	Pós-80	Geral (*)
Geral	28,1	29,7	28,8
Tempo	4,6	5,7	5,2

(*) Média ponderada do todo.

Composição etária			
	Pré-79	Pós-80	Geral
< 24 anos	32%	14%	23%
25 a 29 anos	36%	34%	35%
> 30 anos	31%	52%	42%

Tempo desde a conclusão da graduação			
	Pré-79	Pós-80	Geral
< 5 anos	66%	49%	58%
> 5 anos	34%	51%	42%

Observe-se que o aumento na média de idade dos estudantes ao ingressar no mestrado (de 1 ano e meio), é pouco superior ao tempo médio decorrido desde a graduação. Ou seja, não se trata de estudantes graduando-se mais tarde (mais velhos), mas de candidatos mais idosos na seleção para o mestrado, o que é comprovado nos quadros acima, que sugerem a substituição de estudantes na classe de 24 anos pela de mais de 30 anos, entre as turmas pré-79 e pós-80.

III. Razões e Motivações para a Realização do Mestrado

FATOR	TURMAS		
	Pré-79	Pós-80	GERAL
Interesse pelo tema	55%	54%	54%
Insatisfação com a graduação	12%	15%	14%
Necessidade de se especializar	19%	20%	19%
Bolsa de estudo e/ou interesse financeiro	3%	5%	4%
"Efeito Demonstração" ou influência de terceiros	5%	3%	4%
Outros	6%	3%	5%
TOTAL	100%	100%	100%

Pode-se observar que os percentuais são bastante estáveis entre os grupos pré e pós-79, sendo que o interesse pelo tema aparece como razão principal para a realização do mestrado, seguida de fatores associados à profissionalização (insatisfação e especialização).

Dos estudantes das turmas pré-79, 70,7% receberam bolsa de estudos CAPES ou CNPq. Para as turmas pós-80, este percentual eleva-se para 86,1%. Esta elevação deve ser atribuída sobretudo à maior disponibilidade de bolsas concedidas, em geral, pelos sistemas CAPES/CNPq, no período, e não necessariamente ao IPPUR, em decorrência, por exemplo, de melhores avaliações pela CAPES.

IV. Inserção no Mercado de Trabalho

	TURMAS		
	Pré-79	Pós-80 (% s/total)	GERAL
Abandonaram a área de planejamento urbano e regional	23,1	11,6	18,5
Tiveram dificuldade de se colocar no mercado de trabalho	20,0	23,3	21,3
Estiveram desempregados por mais de 3 meses, desde a conclusão do mestrado	20,0	9,3	15,7

Observe-se que os percentuais encontrados no quadro acima são relativamente baixos, sugerindo boa aceitação do mestre em planejamento urbano e regional* no mercado de trabalho. As dificuldades de inserção no mercado de trabalho aumentaram muito pou-

* Daqui para a frente, faremos referência à área de planejamento urbano e regional pela sigla PUR.

co, nos anos 80. Interessa notar, neste sentido, que este percentual eleva-se a 38,3% para as turmas de 78 a 83, período que combina o início da recessão com o descenso do planejamento urbano e regional no Brasil. (Vide item IX mais adiante, e, "last but not least", a "crise do PUR").

Por outro lado, o percentual de ex-alunos (mestres PUR) que experimentaram o desemprego por mais de 3 meses é relativamente baixo (15,7%), e mais do que isto, menor para as turmas mais recentes, o que sugere a importância do componente "friccional" e aleatório desta situação. Novamente, para as turmas do período 78/81, aquele percentual eleva-se para 25,9%.

É sugestiva, ainda, a constatação de que o percentual dos que já estiveram desempregados é praticamente o mesmo entre aqueles formados originalmente em engenharia/arquitetura e os das ciências sociais (14,3%). A idade dos ex-alunos também parece não afetar este percentual, uma vez que não se observa qualquer variação significativa entre as classes de idade. Estas duas evidências reforçam o argumento relativo ao componente friccional ou aleatório daquela estatística de desemprego.

Constata-se que o ex-aluno vem trabalhando para seu atual empregador, o equivalente em média, à metade do tempo decorrido desde sua conclusão do mestrado. Este percentual, novamente não se altera entre as turmas, o que sugere grande estabilidade no emprego: ou seja, relativa baixa rotatividade.

Quanto à pergunta relativa a abandono ou não da área de PUR, contata-se, igualmente, que a estatística independe da idade do informante. Contudo, entre arquitetos e engenheiros, este percentual é mais baixo (16,4%) que para as outras formações: cientistas sociais (25%), historiadores e geógrafos (18%) e outras formações, para os quais, este percentual (33%) é maior.

V. Empregadores de Profissionais da Área de PUR

Distribuição dos Entrevistados segundo Empregadores

Tipo de Instituição	Emprego antes de realizar o mestrado			Emprego após conclusão de mestrado		
	Pré-79	Pós-80	Geral	Pré-79	Pós-80	Geral
Administração Pública	32,8	37,0	34,9	36,9	41,1	39,0
Empresa Privada	28,8	20,0	24,4	11,5	9,7	10,6
Universidade	17,6	18,6	18,1	36,5	39,0	37,8
Outros	20,8	24,4	22,6	15,1	10,2	12,6
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%

No que tange à composição dos empregadores, observam-se algumas modificações entre as turmas, antes e depois de concluído o mestrado. A mais significativa é o fato de que o emprego nas Universidades mais do que dobrou após a conclusão do curso, tanto para as turmas pré-79, como para as turmas pós-80. Ao mesmo tempo, reduziu-se sensivelmente o emprego nas empresas privadas.

Esta inclinação para instituições universitárias pode ser parcialmente explicada pela constatação de que 45% dos estudantes estiveram, de alguma forma, envolvidos em atividades de ensino e pesquisa acadêmica, antes de ingressar no IPPUR. Atualmente, 41,1% dos ex-alunos seguem desempenhando estas atividades, mesmo que não exclusivamente. Tais percentuais sugerem que o mestrado exerce forte atração sobre aqueles orientados para as atividades acadêmicas.

É relevante observar, ainda neste sentido, que 64% dos ex-alunos realizaram outro tipo de pós-graduação além do mestrado em PUR, sendo que, das turmas pré-79, 29,2% estão realizando ou já concluíram doutorados (este percentual para as turmas pós-80 é de 10,0%).

Sobre esta orientação do mestre em PUR, para a atividade acadêmica, caberia notar, ademais, que, 54% dos ex-alunos exercem algum tipo de atividade docente (este percentual é praticamente idêntico entre ex-alunos das turmas pré-79 e pós-80).

Muito embora os órgãos públicos constituam importantes empregadores (apenas discreto aumento entre turmas pré-79 e pós-80, tanto antes como após o mestrado), observa-se que sua capacidade de absorver egressos do mestrado é relativamente baixa. Ou seja, o mestrado serve, neste sentido, mais como qualificador dos já empregados, do que de formação de quadros para o eventual ingresso nestes órgãos.

Esse ponto é confirmado pela evidência de que 49% dos entrevistados obtiveram o seu primeiro emprego como mestre em PUR por força de vínculo anterior mantido com a instituição, e apenas 14% através de concurso público.

VI. Situação Salarial dos Entrevistados

A tabela abaixo apresenta os rendimentos médios mensais, em termos de salários mínimos percebidos atualmente pelos entrevistados, logo antes de ingressar no mestrado e imediatamente após a conclusão do mesmo.

TURMA	72/73	74/75	76/78	79/80	81/83	85/87/88	Geral
Salário Atual	27,9	23,3	18,5	13,1	15,2	11,3	18,7
Após Mestrado	19,4	18,4	14,6	9,1	10,7	8,7	13,7
Antes de Ingressar no mestrado	14,1	12,8	13,8	9,4	11,7	7,6	11,3

Na tabela acima, observe-se inicialmente a consistência dos dados refletida no declínio monotônico dos salários ao longo do tempo, exceto para as turmas de 79/80, que desviam sistematicamente para baixo nos três grupos (atual, após e antes do mestrado). São estas, curiosamente, as duas turmas que se constituíram no período de transição desde o modelo anterior (então em crise) para a nova estrutura implantada no início dos anos 80.

Comparando-se o salário atual dos entrevistados, com aquele recebido logo antes de ingressar no mestrado, a variação média do salário é de 65%. Desta variação, 21% podem ser atribuídos ao título propriamente dito (ref. comparação salário imediatamente anterior e posterior à conclusão do mestrado) e 44% à experiência acumulada. Observa-se, contudo, que para os egressos das primeiras turmas (de 72 a 75) o título implicou aumento médio de 40% no salário, ao passo que para as turmas subsequentes, este título não implicou praticamente qualquer aumento imediato de salário.

O último salário percebido pelo entrevistado logo antes de ingressar no mestrado, das turmas até 1978 (média de 13,6 SM), é bem maior do que para as turmas pós-79 (9,6% em média). Isso reflete não só a crise dos anos 80, mas, sobretudo, o fato de que para as primeiras turmas o mestrado representava mais uma qualificação de profissionais já bem empregados, do que para as turmas pós-crise, quando o sistema de planejamento já não empregava com a mesma intensidade.

Importa notar, ainda a esse respeito, que o salário logo antes e logo após a realização do mestrado praticamente não se altera para as turmas pós-79 (de 9,5 SM), enquanto que, para as turmas iniciais, o título implicava algo como 28% de aumento salarial (de 13,6 para 17,5 SM).

O peso da experiência no salário, medido pela relação entre o salário atual e o de logo após o mestrado, é praticamente o mesmo para os dois grupos (adiciona 32% em média ao salário das turmas pré-79 e 38% ao das turmas subseqüentes). Isto sugere, talvez, que a titulação de mestre, para as primeiras turmas, representava ganho salarial importante, enquanto que, para as turmas mais recentes, o que conta é apenas a qualificação objetivada ao exercício profissional.

Para testar se é realmente a experiência profissional o principal fator que contribui para a elevação dos salários, calcularam-se os salários médios segundo a idade atual dos entrevistados, obtendo-se o seguinte resultado:

IDADE	25 a 29	30 a 34	35 a 39	40 a 44	45 a 49	mais de 50 anos
Salário Médio	10,0	10,3	19,1	17,2	22,1	25,2
Nº de casos	4	9	32	24	19	11

A verificação de certo crescimento dos salários segundo a idade dos entrevistados sugere a importância do fator idade na determinação de salários. Neste sentido, o tempo de experiência é qualificado pela formação original, o que nos parece não ser irrelevante, conforme será visto adiante.

Considerando, agora, os salários segundo informações originais (graduação) dos ex-alunos, observa-se fenômeno interessante descrito na tabela abaixo.

Salário Médio em Sal. Mínimo	Arquitetos e Engenheiros	Cientistas Sociais	Historiadores Geógrafos e outros	Geral
(1) Último salário antes de ingressar no mestrado	12,5	10,1	8,6	11,3
(2) Salário imediatamente após a conclusão do mestrado	14,9	13,5	7,5	13,7
(3) Salário atual	18,8	21,7	11,9	18,7
(4) = ((3) - (1))/(1)%	50,4	114,8	38,3	65,5
(5) = ((3) - (2))/(2)%	26,2	60,7	58,7	36,5
(6) = ((2) - (1))/(1)%	19,2	33,7	-12,8	21,3

Conforme se percebe, o título de mestre em PUR representa, aparentemente, um melhor "investimento" para cientistas sociais (economistas, sociólogos, etc.) – que logram mais que dobrar seus salários médios (114,8%) – do que para as outras categorias profissionais. Observe-se, ademais, que o título de mestre implica aumento salarial de 19,2%, para arquitetos e engenheiros, e de 33,7% para cientistas sociais. Para o terceiro grupo, de historiadores, geógrafos e outras formações o título de mestre em PUR nada representa salarialmente.

Quando se considera a avaliação individual (tabela a seguir) sobre sua trajetória profissional, observa-se que 76,3% dos entrevistados consideram-se no auge de sua produtividade, ao passo que apenas 29,3% consideram o mesmo em relação a sua situação salarial. Ou seja, avaliam que a situação salarial não corresponde à produtividade. Visto sob outro ângulo, 31,3% dos entrevistados consideram seus salários em fase declinante, enquanto apenas 6,2% consideram que sua produtividade está atravessando esta fase.

Avaliação	Expansão	Auge	Descenso	Total
Produtividade	17,5%	76,3%	6,2%	100,0%
Situação Salarial	39,4%	29,3%	31,3%	100,0%

VII. Relevância do Mestrado em PUR para a Formação Profissional

A pesquisa revelou que, para 75% dos ex-alunos, a sub-área temática para a qual orientaram seus créditos foi definida ao longo do mestrado. Apenas 11% dos ex-alunos definiram o tema desenvolvido na tese de mestrado *antes* de ingressar no curso.

E, novamente, para 75% dos ex-alunos, a sub-área temática em que se especializou (concentração de créditos, tema da tese, etc.) condicionou sua vida profissional – de forma direta, 47%, e indireta, 53%. Aparentemente, o mestrado exerce forte influência sobre a trajetória profissional do entrevistado.

Através de nota variando de 0 a 10, os ex-alunos avaliaram a relevância dos conhecimentos adquiridos no mestrado, para suas atividades profissionais, desenvolvidas desde a conclusão do curso. O resultado foi o seguinte:

TURMA	72/73	74	75	76/78	79/80	81/83	85	87/88	Geral
Nota Média	7,8	7,5	6,7	6,6	8,7	7,4	7,8	7,4	7,5

Conforme se observa, as notas parecem acompanhar o “ciclo” atravessado pelo IPPUR – decrescendo ao longo dos anos 70 e se recuperando após os anos 80. É surpreendente que justamente a turma que, aparentemente, sofreu as maiores dificuldades salariais (vide item anterior VI) corresponda à que melhor avaliou a relevância dos conhecimentos recebidos.

Esta avaliação foi confirmada, quando se perguntou se a formação obtida no mestrado foi ou não satisfatória: 74% responderam afirmativamente, sendo este percentual de 71% para os ex-alunos das turmas pré-79 e 78% para as turmas pós-80.

Segundo os dados obtidos, o título de mestrado serviu fundamentalmente para:

	TURMAS		
	Pré-79	Pós-80	GERAL
Estender os horizontes de compreensão da realidade	46%	59%	53%
Viabilizar acesso a ocupação específica (“abrir portas”)	22%	20%	21%
Malor competitividade no mercado	17%	12%	14%
Reclassificação/Ascensão funcional	9%	6%	8%
Melhoria salarial	6%	3%	4%
TOTAL	100%	100%	100%

Interessa notar a coerência dessas respostas em relação às razões que levaram o aluno ao mestrado, aparecendo o interesse pelo tema em primeiro lugar (ver item III acima).

A obtenção do título de mestre, na avaliação dos entrevistados, não teria implicado grandes vantagens práticas na relação contratual de trabalho, conforme refletido na menor relevância dos três últimos itens do quadro acima. Este ponto, aliás, já transparece no item relativo à menor importância relativa do título na composição do aumento salarial.

Na avaliação dos ex-alunos, os conhecimentos que aplicam no exercício profissional foram adquiridos mediante:

Via	TURMAS		
	Pré-79	Pós-80	GERAL
Experiência prática	43%	43%	43%
Mestrado em PUR	28%	42%	35%
Outros cursos	21%	8%	15%
Outros fatores	8%	7%	7%
TOTAL	100%	100%	100%

Por essa tabela, nota-se o aumento de importância do mestrado, concomitante à redução da relevância de conhecimentos adquiridos noutros cursos. Esta evidência, no entanto, deve ser qualificada pela menor possibilidade de os egressos de turmas mais recentes, de realizarem outros cursos profissionalizantes. Ao mesmo tempo, é digno de nota a grande relevância da experiência prática, o que se reflete nos salários, conforme se depreende no item V.

VIII. Situação e Orientação profissional

Observe-se que problemas urbanos vêm absorvendo, de forma crescente, os profissionais de planejamento urbano e regional. Isso é o que evidenciam as duas tabelas seguintes.

Dimensão/Escala	TURMAS				GERAL
	72/74	75/79	80/83	85/88	
Urbana (local, Intra, metropolitana)	51,8	50,0	75,0	85,0	62,5
Regional (redes, estadual, etc.)	48,2	50,0	25,0	15,0	37,5
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%

Sub-área temática	TURMAS				
	72/74	75/79	80/83	85/88	GERAL
Infra-estrutura/ equipamentos	33,3	10,0	6,7	15,8	15,9
Habitação/Usado solo, Assentamentos	5,6	26,7	33,3	10,5	19,5
Gestão pública, planos, Finanças, etc.	5,6	16,7	6,7	26,3	14,6
Movimentos sociais, Meio ambiente, etc.	16,7	13,3	6,7	31,6	7,3
Outros	38,9	33,3	46,7	15,8	32,9
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Como seria de se esperar, quanto mais recente a turma menor o percentual de ex-alunos exercendo atividade de chefia e coordenação. É o que nos mostram os dados que seguem. A avaliação desse percentual é, entretanto, pequena.

	TURMAS				
	72/74	75/79	80/83	85/88	GERAL
Direção/Chefia/Coordenação	40,1	57,6	47,1	40,0	46,9
Execução, Assessoria, etc.	59,9	42,4	52,9	60,0	53,1
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

IX. Avaliação dos Entrevistados sobre a Situação do PUR no Brasil

Convidados a localizar os períodos em que a área de PUR estaria atravessando, segundo diferentes fases de um ciclo hipotético, 53,5% entenderam que esta atividade teria concluído um ciclo completo. Destes, 65,2% localizam o início antes dos anos 70, 82,6% o auge nos anos 70 e 73,9% e o descenso nos anos 80. Cabe assinalar que, dentre os entrevistados que atenderam à solicitação, metade não respondeu (talvez porque não tenham entendido o exercício proposto no formulário).

Observou-se que 46,5% dos entrevistados reconhecem a atividade de PUR em fase expansiva, 55% opinam que a área não atingiu ainda o seu auge, e 45% consideram que a partir do final dos anos 80 está-se no limiar de um novo ciclo.

A média dos anos indicados pelos entrevistados como tipificando cada uma das fases do referido ciclo hipotético foi a seguinte:

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
Anos	1961	1969	1970	1973	1976	1980	1983	1985	1987

Obs.: Para tabular estes dados, foram excluídas as indicações para as fases "A" e "B" que apontavam datas posteriores a 1988, uma vez que estes anos foram igualmente referidos como iniciando um novo e não um velho ciclo. Ou seja, a situação apresentada caracteriza, de fato, uma certa bimodalidade no início do ciclo (início dos anos 60 ou final dos 80).

X. Relação dos Ex-Alunos com o IPPUR

A pesquisa mostrou que 80,5% dos ex-alunos ainda mantêm contato entre si (percentual praticamente idêntico para as turmas pré-79 e pós-80). Quanto à relação dos ex-alunos com o IPPUR, constata-se que 44,6% dos ex-alunos das turmas pré-79 mantêm contacto com o Instituto. Para as turmas pós-80, esse percentual é de 76,7%. É interessante observar, neste sentido, que 55,5% dos ex-alunos acompanham de alguma forma as atividades desenvolvidas no IPPUR (48% das turmas pré-79 e 67,5% das turmas pós-80).

XI. O que Fazem os Planejadores Urbanos e Regionais

Observa-se, em primeiro lugar, que independentemente do ano de formatura, a cada dois anos de exercício profissional o planejador urbano e regional desenvolve em média três atividades distintas.

Tomando-se agora as 17 atividades arroladas como típicas do exercício profissional de planejadores urbanos e regionais, constata-se dentre aquelas que receberam mais do que 5% das indicações, por parte dos entrevistados, a seguinte ordenação:

Ensino	15%
Outras	13%
Pesquisa	9%
Implementação/gestão de projetos	9%
Formulação de projetos	8%
Elaboração conceitual/teórica	69%
Total	68%

Excluindo-se a atividade “outra”, que absorve todas aquelas não arroladas no questionário, nota-se que 55% das respostas concentram-se em 37,5% das atividades, sugerindo certa dispersão dos resultados. Este resultado deve, contudo, ser qualificado frente às possíveis ambigüidades na definição ou entendimento subjetivo dos tipos de atividades listados. Não deixa de ser interessante notar, no entanto, que atividades – meio como a organização e método, orçamentação, organização de programas de ação, não mereçam praticamente qualquer indicação. Da mesma forma, parece sugestivo que a avaliação de impacto ambiental também não absorve os ex-alunos do IPPUR. Estes parecem encontrar-se em atividades mais reflexivas como ensino, pesquisa, formulação de projetos ou de elaboração conceitual/teórica (38%).

RESUMO

Este trabalho apresenta os principais resultados atingidos/obtidos a partir das respostas fornecidas por 110 ex-alunos do IPPUR, a questionário especialmente desenvolvido para se avaliar suas trajetórias profissionais – especialmente após a conclusão do mestrado.

ABSTRACT

This paper presents the main results obtained from 110 IPPUR's alumni responses to a questionnaire specially designed to evaluate their professional careers since their master's graduation.

Invasões e intervenções públicas: uma política de atribuição espacial em Salvador, 1946-1989

Autora: Angela Maria Gordilho Souza

Banca Examinadora: Prof^ª Maria de Azevedo Brandão (Orientadora); Prof^ª Ana Clara Torres Ribeiro e Prof^º Carlos Bernardo Vainer

Defesa: 1990

Instituição/Grau: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
IPPUR/UFRJ, Mestrado.

O estudo focaliza a interação entre os principais agentes do processo de estruturação do espaço urbano contemporâneo – capital, Estado e trabalho. Tomando por ilustração a cidade de Salvador, sua contribuição específica consiste em analisar esse processo por via do fenômeno das invasões. Consta-se que estas, embora propiciem moradia para as camadas de baixa renda a custo mínimo, conflitam com o processo de produção do espaço capitalista e, portanto, com os interesses do capital imobiliário, levando à intervenção do Estado.

A consideração de aspectos estruturais, conjunturais e particulares, desde o início do fenômeno, permite identificar a importância das invasões na evolução espacial da cidade e compreender a dinâmica da relação entre invasões e intervenções públicas. Evidencia-se, assim, o papel crescente do Estado no controle, absorção e direcionamento desse processo de acesso ao solo que, inicialmente não-capitalista, ao ser transformado em mercadoria pelos mecanismos de relocação e legalização, permite a apropriação de ganhos fundiários, ao mesmo tempo em que consolida uma política de atribuição e modernização espacial da cidade.

Os incorporadores de porte médio: contribuição ao estudo da produção imobiliária no Rio de Janeiro

Autora: Gracira de Loreto Resem da Silveira

Banca Examinadora: Prof^º Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro (Orientador); Prof^º Roberto Lobato Corrêa e Prof^ª Tamara Tania Cohen Egler

Defesa: 1990

Instituição/Grau: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR/
UFRJ, Mestrado.

A pesquisa tem como objetivo analisar a atuação dos incorporadores de porte médio no Rio de Janeiro. Inclui quarenta e um incorporadores, definidos a partir de um critério misto de seleção, no qual foram combinados parâmetros quantitativos e qualitativos, ten-

* A partir deste número dos Cadernos IPPUR, iniciamos a publicação dos resumos das dissertações de Mestrado defendidas neste Instituto, desde o ano de 1990, inclusive.

do sido realizada no período 1979/1987, nas Zonss Zul, Norte, Jacarepaguá, Oeste e Suburbana.

Analisando as principais características das empresas e da produção desenvolvida e procedendo a um estudo mais minucioso das práticas observadas entre estes agentes, a pesquisa conclui sobre a diversidade dos incorporadores reunidos na categoria "porte médio" e reflete sobre os condicionantes e especificidades da atuação deste segmento na cidade.

Da questão urbana ao poder local: o caso da Barra da Tijuca

Autora: Claudia Tavares Ribeiro

Banca Examinadora: Prof^a Ana Clara Torres Ribeiro (Orientadora); Prof^a Tamara Tania Cohen Egler e Prof^o Pedro Roberto Jacobi

Defesa: 1990

Instituição/Grau: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
IPPUR/UFRJ, Mestrado

O trabalho analisa a proposta de criação do Município da Barra da Tijuca, apresentada à sociedade carioca, em novembro de 1987, com o objetivo explícito de superar as deficiências de equipamentos e serviços de infra-estrutura urbana da região. Sua metodologia foi construída com base na história da ocupação e da politização daquele espaço, ou seja, à luz da história do lugar. Pretende-se contribuir, com esta análise, para a compreensão e caracterização do estágio atual do processo de busca de alternativas político-administrativas para o enfrentamento de problemas urbanos, que se desenvolvem no país a partir da década de 60, e no qual tal proposta encontra-se inserida. Face ao relativo ineditismo do tema, o estudo propõe-se restrito e exploratório.

Direito e necessidade: a questão fundiária e a justiça no Rio de Janeiro

Autor: Eduardo Guimarães de Carvalho

Banca Examinadora: Prof^a Ana Clara Torres Ribeiro (Orientadora); Prof^a Maria Guadalupe Piragibe da Fonseca; Prof^o Luís Antonio Machado da Silva e Prof^o Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro.

Defesa: 1990.

Instituição/Grau: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
IPPUR/UFRJ, Mestrado.

A porta de entrada da investigação é o trabalho de assessoramento jurídico da Pastoral das Favelas, numa disputa de terras que envolve vinte mil pessoas, aproximadamente, em diversas localidades da cidade do Rio de Janeiro. Os problemas e impasses desse empreendimento técnico-legal são registrados. A análise identifica as formas de solução do conflito – negociação e ação judicial – e as maneiras como os diversos atores envolvidos entendem a relação que mantêm com a terra – propriedade e necessidade. Constata-se, então, que os conflitos urbanos nem sempre traduzem a carência de moradia e serviços enquanto um direito a ser reivindicado. Observa-se também que a busca de uma solução consensual do conflito funda-se em noções extra legais que são contrabandeadas para dentro da ação judicial, à revelia da teoria processual.

Políticas de integração da tributação sobre a renda e sobre a propriedade imobiliária urbana

Autor: José Agostinho Anachoreta Leal

Banca Examinadora: Prof^o Martim Oscar Smolka (Orientador); Prof^a Maria Valéria Junho Pena e Prof^o Reinaldo Gonçalves.

Defesa: 1990.

Instituição/Grau: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional IPPUR/UFRJ, Mestrado.

Este trabalho analisa as políticas tributárias que visam a elevação dos níveis de eficiência e equidade fiscal da tributação, baseada no valor ou na valorização dos bens imóveis. Na primeira parte, as questões de eficiência e equidade são relacionadas com a estrutura do sistema nacional de tributação do patrimônio e da renda. Examinam-se as controvérsias sobre o conceito tributário de capacidade contributiva, sobre a natureza do Imposto sobre Grandes Fortunas, criado pela Constituinte de 1988, e sobre os mecanismos fiscais e administrativos de vinculação entre, por um lado, os impostos municipais sobre a propriedade e transmissão de bens imóveis e, por outro, a tributação, a nível federal, sobre o lucro e o patrimônio imobiliário. A seguir, o comportamento da receita e a equidade administrativa dos impostos municipais sobre a propriedade são analisados em relação à evolução e estrutura dos preços imobiliários, com base no caso do Município do Rio de Janeiro. Por último, são apresentadas e discutidas, estratégias e propostas de políticas de tributação de base imobiliária.

A produção de moradias na cidade de Natal no período de 1977 a 1987

Autora: Aljacyra Maria Correia de Mello Petit

Prof^o Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro (Orientador); Prof^o Roberto Lobato Correia; Prof^o Aduino Lucio Cardoso e Prof^a Fania Fridman.

Defesa: 1990.

Instituição/Grau: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional IPPUR/UFRJ, Mestrado.

A intenção desse trabalho é estudar as formas de produção da moradia na cidade de Natal, e analisar os processos de estruturação urbana resultante da alteração dos padrões habitacionais. Seu objeto central é a especificidade da estrutura de produção de moradias da cidade de Natal, que tem por base a predominância da incorporação pelo Estado. Partiu-se do estudo das transformações políticas, econômicas e sociais vivenciadas na cidade de Natal, desde 1940, para apreender os fatos influenciadores da formação e do desenvolvimento da produção de moradias e o momento em que as relações capitalistas passam a predominar nesta esfera de produção. A partir do instrumental teórico-metodológico de Samuel Jaramillo, buscou-se construir uma abordagem tipológica das formas de produção da habitação predominantes no espaço urbano de Natal, procurando relacioná-las aos seus agentes responsáveis e aos efeitos produzidos na malha urbana da Cidade.

O movimento de loteamentos do Rio de Janeiro

Autora: Luciana Corrêa do Lago

Profª Ana Clara Torres Ribeiro (Orientadora)

Banca Examinadora: Prof^o Luís Antonio Machado da Silva e Prof^o Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Defesa: 1990

Instituição/Grau: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
IPPUR/UFRJ, Mestrado.

O estudo tem como objeto o Movimento de Loteamentos do Rio de Janeiro que se constituiu na zona oeste da cidade, a partir do conflito estabelecido no final da década de setenta entre adquirentes de lotes e loteadores, face às práticas ilegais destes últimos. A politização deste conflito foi acompanhada pelo deslocamento do alvo das reivindicações, transferindo-se para a Prefeitura a responsabilidade pela regularização e urbanização dos loteamentos. A investigação se remete à trajetória deste Movimento, tendo em vista sua articulação com a forma de produção desses assentamentos e com as ações públicas referentes à questão de sua ilegalidade.

NORMAS PARA ELABORAÇÃO DE ARTIGOS

Os CADERNOS IPPUR-UFRJ aceitam a colaboração de trabalhos nas áreas de planejamento urbano e regional, sociologia urbana, econômica regional e áreas correlatas.

Todos os originais serão submetidos a apreciação do Conselho Editorial, o qual se reserva o direito de publicação ou não e de informar aos autores sobre sua publicação. Os trabalhos a ele submetidos não serão devolvidos.

O nome do autor deverá ser acompanhado de dados, especificando a atividade que exerce, a instituição em que trabalha e a titulação acadêmica.

Os textos enviados poderão destinar-se às seguintes seções da revista: artigos, comunicações e resumos de teses.

Cada autor receberá 2 exemplares do número em que for publicado seu trabalho. Os originais devem ser encaminhados à coordenação de Documentação e Divulgação do IPPUR.

Apresentação dos artigos:

a) Datilografia: em espaço duplo, não devendo exceder 25 páginas, incluindo o resumo e a bibliografia.

b) Notas explicativas: numeradas sequencialmente em algarismos arábicos, entre parênteses, agrupadas ao final do artigo, não comportando tabelas e gráficos.

c) Citações: as citações de textos devem ser transcritas entre aspas.

d) Resumo: os artigos devem ser precedidos de resumo temático em português e inglês e não devem ultrapassar 10 linhas.

e) Referências bibliográficas: apresentadas ao final do artigo, relacionadas em ordem alfabética de acordo com as normas da ABNT, como apresentamos a seguir:

Livro – sobrenome do autor, prenome, título completo, edição, local, editora e data, número de páginas, série ou coleção.

Capítulo de livro – sobrenome do autor, prenome, título do capítulo e a referência da publicação no todo precedida de In: e os números das páginas referenciadas.

Artigo de revista – sobrenome do autor, prenome, título do artigo, título da revista, local de publicação, número do volume, fascículo, páginas inicial e final do artigo, mês e ano da publicação.

Atenção: Pontuações, grifos, etc. devem ser utilizados de acordo com a norma da ABNT – NBR6023.

A apresentação da colaboração deve ser encaminhada aos CADERNOS IPPUR - UFRJ. Prédio da Reitoria, 5º andar, sala 543 – Cidade Universitária – Ilha do Fundão – Rio de Janeiro - RJ, CEP: 21941-590.