

# CADERNOS IPPUR / UFRJ

Ano VIII, nº 1, Abr. 1994

Alain Lipietz  
**A regulação e a ecologia urbana**

Rainer Randolph  
**Redes de solidariedade**

Martim O. Smolka  
**Problematisando a intervenção urbana**

Mauro Kleiman  
**Pequenos incorporadores**

Marco Aurélio Stumpf González e Carlos Torres  
Formoso  
**Modelos de preços: Porto Alegre**

Tamara Tania Cohen Egler  
**A gestão da cidade**

François Ascher  
**Retorno ao planejamento das cidades**

**Cadernos IPPUR/UFRJ**  
**Ano VIII, N° 1, Abr. 1994**

**Indexado na Library of Congress (E.U.A.)  
e no Índice de Ciências Sociais do IUPERJ.**

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 VIII, nº 1, Abr. de 1994**

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 (UNB), Berta Becker (UFRJ), Celso Lamparelli (USP), Inaiá Carvalho (UFBA), Leonardo Guimarães (FIJN), Lícia 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 (UFRGS).

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: 21910-240, Rio de Janeiro - RJ - Fone: 590-1191.

**COLABOROU NESTE NÚMERO**

Cristiane Dumas (Revisão de Português e Abstracts)

Apoio financeiro ao trabalho de revisão: **FUNDAÇÃO UNIVERSITÁRIA JOSÉ BONIFÁCIO**

*Programa de Apoio a Publicações Científicas*

MCT/PR



CNPq



FINEP

## NORMAS PARA ELABORAÇÃO DE ARTIGOS

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

Todos os originais serão submetidos à apreciação do Conselho Editorial, o qual se reserva o direito de publicá-los ou não e de informar os 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 seqüencialmente 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 do 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: 21910-240.

## APRESENTAÇÃO

O governo francês, através de seu órgão de apoio à pesquisa - o Conseil National de la Recherche Scientifique (CNRS) - mantém um programa de incentivo às revistas científicas, inclusive àquelas das áreas de ciências humanas. No Brasil, contamos, há mais de uma década, com um programa semelhante do CNPq e da FINEP. Se, para o bom desempenho das publicações científicas da França, a ajuda pública é importante, no nosso caso ela é fundamental, face à nossa dificuldade de obter recursos, que pode ser avaliada pelo tamanho do nosso PIB bruto e *per capita* em comparação com os daquele país. Registramos esse fato para demonstrar, mais uma vez, o nosso reconhecimento da importância dessa linha de financiamento do Ministério da Ciência e Tecnologia, através de suas agências CNPq e FINEP.

O artigo de Alain Lipietz aborda a ecologia urbana sob a ótica da teoria da regulação. O autor vê no espaço a grande questão da ecologia humana e mesmo da humanidade e seu futuro. A espacialidade, hoje, é herdeira de vários problemas criados pelo taylorismo-fordismo, tais como concentração econômica, congestionamento de tráfego, etc. Para a superação desses problemas, ele propõe a democracia comunitária, que implica solidariedade interterritorial e negociação.

Um dos aspectos mais relevantes da modernização empresarial é a formação de redes estratégicas, que modificam o caráter das atividades econômicas. Ao mesmo tempo, os grupos locais e os organismos atuantes em escalas múltiplas criam as chamadas redes de solidariedade. O confronto dessas duas tendências constitui o tema central de que se ocupa Rainer Randolph.

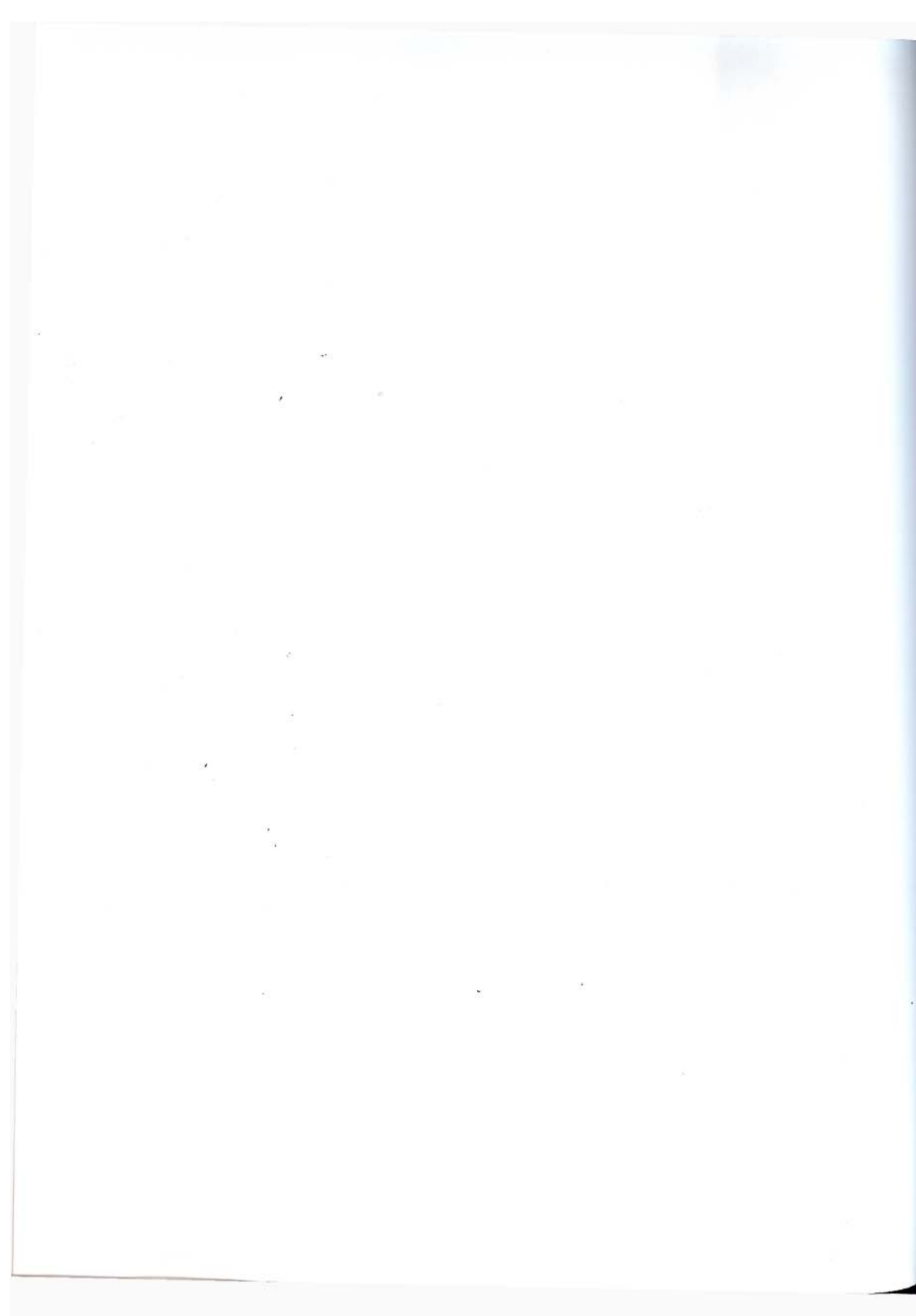
Martim Smolka ocupa-se do debate sobre a eficácia dos instrumentos de intervenção pública na cidade. Ele trata dos novos instrumentos de intervenção e das condições necessárias para a sua eficácia. Ao mesmo tempo, questiona teses e proposições que inspiram as intervenções na cidade.

Em seu artigo, Mauro Kleiman chama a atenção para os pequenos incorporadores do Rio de Janeiro, que ele considera ainda pouco conhecidos. Em particular, o autor estuda a trajetória econômica, as formas de atuação e a lógica de acumulação de bens materiais desses agentes imobiliários.

O comportamento do mercado imobiliário de Porto Alegre é o tema do artigo de Marco Aurélio Stumpf González e Carlos Torres Formoso. Eles fazem uso de modelos estatísticos de múltiplas variáveis, que explicam a formação do valor dos aluguéis dos imóveis. Já Tamara Egler analisa as relações entre os diferentes atores envolvidos no planejamento urbano, dando destaque àqueles de natureza social.

François Ascher trata do planejamento urbano na França. Esse tema voltou a despertar a atenção na década passada, depois de um longo período marcado por sua ausência dos debates. As dificuldades do planejamento urbano a longo prazo, as relações entre o público e o privado são questões destacadas pelo autor.

O Editor



## SUMÁRIO

**Apresentação** ..... 5

### ARTIGOS

**Uma visão regulacionista sobre o futuro da ecologia urbana**  
Alain Lipietz ..... 9

**Redes estratégicas e de solidariedade e organização territorial: à procura  
de novas formas territoriais**  
Rainer Randolph ..... 17

**Problematizando a intervenção urbana: falácias, desafios e  
constrangimentos**  
Martim O. Smolka ..... 29

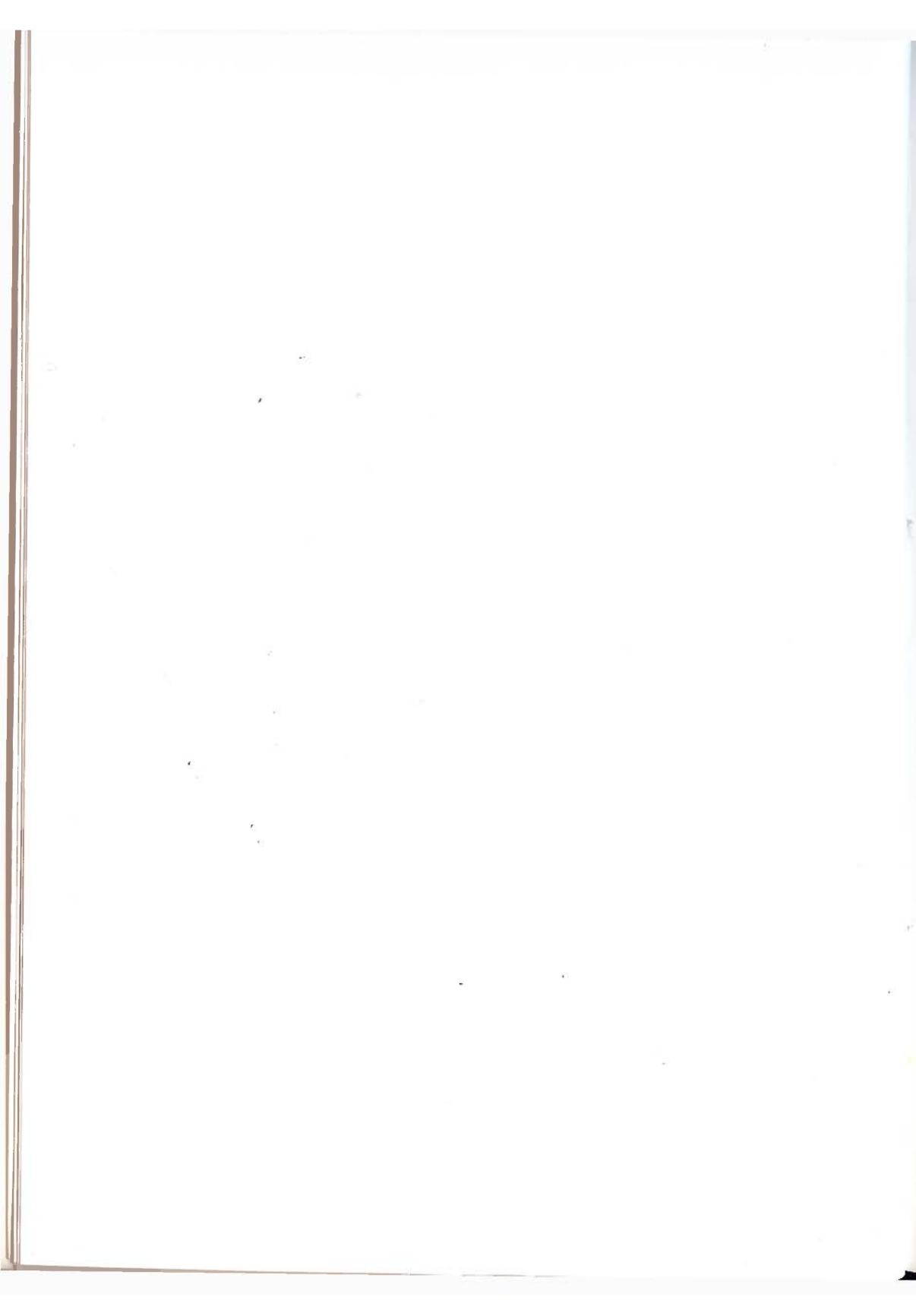
**Construção, família e patrimônio: notas sobre os pequenos  
incorporadores imobiliários e suas formas de atuação**  
Mauro Kleiman ..... 43

**Especificação de modelos de preços hedônicos para locação residencial  
em Porto Alegre**  
Marco Aurélio Stumpf González e Carlos Torres Formoso ..... 59

**A gestão do lugar e da cidade**  
Tamara Tania Cohen Egler ..... 73

**Projeto público e realizações privadas: o planejamento das cidades  
refloresce**  
François Ascher ..... 83





## ARTIGOS

# Uma visão regulacionista sobre o futuro da ecologia urbana<sup>1</sup>

Alain Lipietz

Tradução de Fania Fridman\*

### RESUMO

Este trabalho trata da ecologia urbana sob a ótica da teoria da regulação. Para o autor, o espaço aparece como o grande problema da ecologia, para não dizer da humanidade e seu futuro. A solução apontada para a superação dos problemas da espacialidade herdada do taylorismo e do fordismo (concentração econômica, congestionamento de tráfego, etc.) é a *democracia comunitária*, que supõe forte solidariedade interterritorial e negociação. Isso implicaria a necessidade de as regiões mais aptas ajudarem as de mais fraco desempenho.

### ABSTRACT

This article is about urban ecology according to the theory of regulation. In the author's opinion, space is the greatest problem that ecology as well as humankind and its future face. Furthermore, the solution to the problems of the space inherited from taylorism and fordism (economic concentration, traffic jams, etc.) is *community democracy*, which demands strong interterritorial solidarity and negotiation. This also implies that the richer regions must help the poorer ones.

Há muito tempo, a História e sua substância, o tempo, chamaram a atenção dos filósofos e dos epistemologistas das ciências sociais. A Geografia, o Meio Ambiente natural ou construído, assim como sua substância, o Espaço, pareciam relegados a um papel de cenário passivo, uma cena vazia onde se desenrolavam os “acontecimentos”, onde eles “tinham lugar”. Entretanto, sabíamos que, por exemplo, a geografia era, ao mesmo tempo, matriz, terreno, causa, entrada e finalidade de práticas sociais particularmente espetaculares (a Guerra, os Grandes Trabalhos), como se a História não fosse, senão, a serva do Espaço. Entretanto, o espaço (e a Geografia) pareciam encarnar o “peso morto das coisas”, enquanto o Tempo (e a História) encarnavam a liberdade criadora e a potencialidade do progresso.

Uma das razões desses preconceitos, já há um século, é, sem dúvida, o uso muitas vezes repressivo da geopolítica e do urbanismo. Aqueles que mudaram o mapa do mundo e dos territórios eram os “dominadores” e a ação reformadora ou revolucionária dos dominados se inscrevia *em* e *contra* um espaço já dado, opondo sua passividade.

---

\*Mantivemos os grifos, os itálicos e as aspas como no texto original.

Uma razão mais intelectual me parece a seguinte: o Tempo é difícil de pensar. Pensar exige o uso da linguagem e de analogias. Onde encontrar imagens para as analogias... senão na linguagem do espaço? “Campo”, “terreno”, “domínio”, “nível”, “superestruturas” e “infra-estruturas”... quantos termos espaciais monopolizados pelas ciências ou pelos filósofos da história e da sociologia. Como pensar, a partir daí, a espacialidade se seus termos se dão com tal imediatismo que servem para apoiar o pensamento do tempo e das relações sociais? Falamos de uma “decomposição do espaço”? Mesmo as imagens mais fundamentais do pensamento dialético são tomadas emprestadas dos deslocamentos espaciais: “não se banha jamais duas vezes no mesmo rio... Existe uma harmonia de tensões opostas, como aquela do arco e da lira”, diz Heráclito.

O grande problema da humanidade hoje, o problema de seu futuro parece ser o espaço. “Seu” espaço: o meio ambiente. Como ela o cria, como vive nele, como se arrisca a sucumbir com ele. É o grande problema da ecologia e um dos seus ramos, a ecologia urbana, que concerne à maior parte da humanidade e a confronto com um mundo que ela mesma produziu.

Nesta intervenção, procederemos, primeiro, a uma reflexão epistemológica sobre o espaço, as práticas e as estruturas sociais. Será também o momento de introduzir alguns conceitos fundamentais da visão da regulação. Em seguida, utilizaremos os resultados de trabalhos prospectivos inspirados por essa visão, tentando imaginar (para os países capitalistas avançados) os “modelos de desenvolvimento” do futuro. Evidentemente, nos concentraremos nas implicações espaciais e constataremos que conduzem a uma “revanche do urbano”. Para finalizar, questionaremos a forma de regulação desses futuros possíveis, com seus riscos e suas esperanças.

### *I. O espaço: dimensão material dos processos sociais*

Todos os processos sociais, todas as práticas sociais são processos materiais. Reproduzir-se, trabalhar, comer, distrair-se, instruir-se, aperfeiçoar-se, brincar, criar, debater, ensinar, escutar, fazer amor e fazer a guerra são processos materiais e, por esse motivo, têm uma dimensão espacial. Não se inscrevem no “espaço”: são o espaço, tecem o espaço, pelo menos o espaço humano, aquele da geografia humana e o espaço urbano. A ecologia política tomou impulso no dia em que se tomou consciência de que (quase) não havia mais espaço “natural” virgem da ação humana, não mais existia a cena imóvel, eterna, onde se desenrolaria a ação humana.

O espaço humano não é nada além de uma das dimensões materiais (a outra é o tempo) da totalidade social.<sup>2</sup> Esta é complexa, tecida de múltiplas práticas e de relações sociais. Cada relação social (que é, ela mesma, uma rotinização de práticas) engendra, assim, sua própria topologia (espaço produtivo, espaço jurídico, espaço geopolítico ou espaço doméstico...), e da articulação dessas múltiplas topologias resulta o espaço concreto. Nossa reflexão pode, então, se desenvolver em um duplo registro: o que se diz das relações e das práticas sociais tem, imediatamente, sua tradução espacial. Começemos.

Todo o processo social pode, efetivamente, estar compreendido e regido por relações sociais contraditórias, isto é, que unem e opõem agentes através da reprodução de suas práticas sociais. A estabilização de um processo significa que essas relações perduram apesar, e através, do caráter conflituoso dessas práticas. Assim como as relações amorosas se reproduzem através de disputas amorosas, as relações salariais

se reproduzem através de greves. É a esse efeito surpreendente (a estabilidade obtida apesar ou através do conflito) que chamamos *em francês* “régulation”.<sup>3</sup>

A “*estruturação do espaço*” é uma das dimensões materiais dessa estabilização das relações estruturadoras das práticas sociais. A esse respeito e à primeira vista, é o *resultado* dessa estabilização. A “*coreografia*” de Hagerstrand\* ilustra bem esse aspecto: porque combinaram de se encontrar em tais lugares e porque passam sempre pelos mesmos lugares, que os humanos acabam por criar lugares e redes, da maneira como se abre um caminho ao atravessar regularmente o gramado no mesmo lugar. Mas essa estruturação do espaço é, ao mesmo tempo, a *base material* dessa estabilização social: uma vez que os lugares sociais e as redes estão definidas, a infinita plasticidade das práticas sociais estará enquadrada, “inflexível”, “coisificada”, dizia Karl Marx. Nesse sentido, o espaço humano *já* é um modo de regulação.

Uma vez estabilizados, os processos sociais apresentam uma dualidade de aspectos: um aspecto “estrutura que se reproduz” e um aspecto “práticas e estratégias individuais que se entrecruzam”. Um dá o esqueleto, o arcabouço ao outro, que, por sua vez, dá carne e consistência. Para utilizar uma outra imagem, podemos imaginar, em um tecido, os fios da “trama” e aqueles da “urdidura”. Por sua vez, essa dualidade “estruturas/práticas” (*structure and agency*) autoriza a reprodução, as tensões, as contínuas transformações, as crises e as revoluções nos processos sociais.

Espacialmente, essa mesma dualidade que se expressa como “ecologia humana” (isto é, o domínio estritamente artificial e cultural da ecologia política e, em particular, a ecologia urbana). Cada ação humana individual encontra-se embutida (*embedded*) em um espaço preexistente, sempre dado, que é a forma de existência material da atividade de todos os outros (as cidades, seu tráfico, suas produções, seus rejeitos...). Cada atividade humana se desenvolve em um “meio ambiente” próprio mas faz parte do meio ambiente de todas as outras. E, por sua vez, cada atividade pode transformar (para o bem ou para o mal) o meio ambiente de todas as demais (construir um imóvel ou esvaziar sua lata de lixo...).

Resulta dessa discussão que, metodologicamente, o “futuro do espaço” (urbano particularmente) deva ser apreendido combinando-se as considerações sobre a evolução social global e a maneira pela qual reestrutura, limita e condiciona seu espaço. A relação entre espaço e processo social é a ilustração material mais brilhante da tese de Marx, reproduzida nas *Teses sobre Fierbach* e no *18 Brumário*, segundo a qual os Homens fazem sua própria história mas sobre condições dadas, herdadas do passado.

Mais precisamente, o “futuro do espaço” *não* é a simples projeção do futuro da sociedade sobre o solo. A sociedade só evoluirá, se recriará porque ela já estará enraizada, materializada no “terreno”: ela já existe sob a forma de *território*. O espaço humano, em si mesmo, já é uma restrição (e um ponto de partida) para a sociedade futura. E a contradição entre os espaços existentes, que materializam formas de civilização existentes até nossos dias, e os “espaços projetados”, materializações de modelos de desenvolvimento em competição pelo futuro, também deverá ser regulada.

## II. *Os modelos de desenvolvimento do pós-fordismo: a revanche do urbano*

O ambicioso programa metodológico assim apresentado não pode ser nem mesmo esboçado na presente intervenção. Limitar-nos-emos, aqui, ao seguinte exercício: ex-

---

\*N.T.: geógrafo sueco.

plorar as conseqüências espaciais das duas principais relações contraditórias constitutivas da economia capitalista: as relações mercantis e as relações capital/trabalho, certamente os determinantes da estruturação do espaço. Ora, esses dois domínios (as relações profissionais e a organização industrial, segundo a terminologia acadêmica) foram particularmente explorados pelos economistas franceses da “escola francesa da regulação”. Lembremos, primeiramente, alguns resultados dessa corrente de trabalhos.<sup>4</sup>

Chamamos de “fordismo” o modelo de desenvolvimento capitalista que prevaleceu nos países capitalistas avançados dos anos 50 aos anos 70. Seus traços característicos são os seguintes:

- o taylorismo e a mecanização como forma de organização do trabalho, com uma polarização das qualificações e das responsabilidades entre os que concebem e os que operam;
- o consumo de massa como principal saída da produção;
- a organização das atividades econômicas pelos oligopólios (diretamente pela sua hierarquia interna ou através de mercados de subcontratação);
- a institucionalização, a “rigidificação” e a direção planejada dessas relações estruturais através da legislação social, das convenções coletivas e do Estado-Providência.

Esse modelo conheceu sua materialização espacial na forma de uma hierarquia funcional de bairros nas cidades, entre as próprias cidades e até entre os burgos do campo. Essa “organização funcional do espaço”, pilar das políticas de planejamento urbano e regional e da arquitetura, é um dos principais traços da “modernidade”.

A crise do fordismo é, na realidade, uma dupla crise (para nos atermos, pelo menos, ao econômico): aquela do próprio taylorismo e aquela da “rigidez” das convenções reguladoras da economia mercantil. O taylorismo apresentou fraco desempenho na utilização de novas tecnologias. A rigidez dos modos de regulação nacionais foi desestabilizada pelo turbilhão da concorrência internacional. Após dez anos às cegas, os eixos paradigmáticos de saída da crise se afirmaram. O primeiro questionando essa “rigidez” e o segundo contestando o próprio taylorismo.

O primeiro eixo, que desde o fim dos anos 70 inspira os modelos que podemos qualificar de “neofordistas” ou mesmo “neotayloristas”, visa restabelecer a “flexibilidade” das relações mercantis não somente entre as unidades da produção econômica mas no interior das próprias relações capital-trabalho. Trata-se de fazer novamente do trabalho uma simples mercadoria suscetível de ser alugada e repudiada à vontade pelo empregador.

A forma espacial (de *regulação* espacial e não somente de “desdobramento” espacial) de tais modelos implica um retorno à concentração urbana. A regulação social assume, com efeito, a forma universal do comércio direto (entre empregadores e mão-de-obra e entre aqueles que dão as ordens e os subcontratados). A *proximidade* torna-se, então, a condição das interações econômicas e sociais, ainda que a “hierarquia” fordista possa se desenvolver sobre uma topologia controlada. Disso resulta uma “remetropolização” tendencial das formas urbanas. A “pós-modernidade” privilegia as interações erráticas em uma sociedade desorganizada, congregada tão-somente em megalópoles cindidas por uma forte polarização social.

O segundo eixo da evolução sócio-econômica que estrutura os modelos que se podem qualificar, validamente, de “pós-fordistas” visa superar a oposição “conceptor-executante”. Visa uma cooperação negociada por parte dos agentes dominados nos processos econômicos, isto é, os trabalhadores e os subcontratados. Qualificação, envolvimento do recurso humano, organização “just-in-time” dos fluxos, cooperação estratégica entre firmas, são essas as palavras de ordem.

À primeira vista, a forma espacial desses modelos é a mesma. A cooperação explícita, a negociação supõem relações face à face, portanto a proximidade e a congregação urbana. É o fim das usinas de subcontratação (“*branch-plants*”) no campo. Mas agora trata-se de uma congregação negociada, de interações contratualmente estabilizadas com todas as instituições correspondentes (de formação profissional, de pesquisa e desenvolvimento, instâncias locais de arbitragem e de cooperação, etc.). A urbanidade pós-fordista repousa, em suma, sobre a “mobilização organizada do território”.<sup>5</sup> Ela *pode* tomar a forma de uma metropolização mas, sobretudo, de redes articuladas a sistemas locais de produção menores e bem-organizados.

Essa divergência entre os modelos de superação do fordismo atravessa verticalmente o mundo capitalista. Ela não passa apenas entre o velho “centro fordista” e sua periferia. Ela divide as antigas economias centrais. A Grã-Bretanha, os Estados Unidos, a França se aliaram ao “neofordismo”. A Alemanha e o Arco Alpino (Suíça, Áustria, Itália do Norte) se aliaram ao “pós-fordismo” (o Japão consegue combinar os dois modelos no seu território).<sup>6</sup> Los Angeles está dominada por uma megalopolização que a aproxima de São Paulo. Ao contrário, as capitais do pós-fordismo europeu (Frankfurt, Munique e Milão) continuam metrópoles. Só há duas megalópoles na Europa Ocidental: Paris e Londres. Em países neofordistas.

### III. *Os territórios, formas e riscos da regulação*

As conseqüências sociais e ecológicas da megalopolização, no Norte como no Sul, são as maiores ameaças que os modelos neofordistas fazem pesar sobre o futuro e não somente sobre o espaço urbano. Multiplicação dos flagelos sociais (drogas, epidemias, desespero, sublevações da miséria), congestionamentos locais e poluição da biosfera, polarização social exacerbada... Tudo isso é conhecido, mil vezes denunciado. Se Londres e Paris seguem Los Angeles, Los Angeles atinge (mais rica mas tão instável quanto) os perfis da Cidade do México e de São Paulo, enquanto que estas duas megalópoles assumem aspectos de Calcutá... Os aspectos “positivos” da megalopolização não devem, certamente, ser negligenciados: no coração dessas megalópoles brotam, às vezes poeticamente, na riqueza desenfreada de interações fugazes e criativas, as faíscas da pós-modernidade. Eu encontrei *Grünen*\* entediados em Frankfurt, “cidade muito pequena”. Mas essa criatividade potencial da Cidade Muito Grande que inspirou tantos poetas tem um custo muito alto: exclusão social, insustentabilidade ecológica...

A escolha do pós-fordismo e de suas formas urbanas (redes de cidades médias e de metrópoles com dimensão humana) pode evitar esses finais desastrosos, salvaguardando espaços de interações improváveis, de criação. Mas essa escolha só poderá ser conduzida pela mobilização de forças sociais (a ecologia, o feminismo, um sindicalismo renovado, o movimento cooperativo ou alternativo, etc.) e por um verdadeiro investi-

\*N.T.: os verdes, militantes do movimento ecológico.

mento cultural dos arquitetos, urbanistas, paisagistas, animadores culturais de rua e de bairros.

O espaço preexistente atua como uma temível restrição. Da mesma maneira que a natureza do fordismo dos anos 60 (mais ou menos “social”, explicitamente regulada) pesou fortemente sobre a orientação dos diferentes países no decorrer dos anos 80,<sup>7</sup> o espaço urbano legado pelos anos 80 imporá limites cada vez mais rígidos às escolhas dos anos 90. A partir de agora, o “meio ambiente urbano” existente (isto é, resultante da gestão da crise dos anos 70-80) se impõe como *problema insuperável* (e não mais como espaço para uma solução) para as megalópoles mais engajadas nos modelos “flexíveis”. Congestionamentos, poluições, guetos urbanos não favorecem, de forma alguma, a mobilização em torno de um projeto coletivo e sustentável.

Qualquer que seja “o estado dos lugares”, por mais degradado que seja, a reconstituição de um espaço organizado como forma espacial de compromissos sociais negociados resta como único objetivo válido para as forças progressistas no domínio urbano. As formas de regulação da transição entre tais espaços “projetados” e os espaços “herdados” são, de um lado, da “democracia comunitária” e, de outro, da “solidariedade interespaçial”.<sup>8</sup>

A *democracia comunitária* designa um conjunto de formas políticas ou infrapolíticas (cooperação e negociação profissional ou de vizinhança) de regulação de um território<sup>9</sup> visando uma mobilização coletiva dos recursos humanos locais sem negar, entretanto, as divergências de interesses. A democracia comunitária combina, intrinsecamente, os aspectos “substanciais” e “de procedimentos” (qual é o campo da negociação? quais são os procedimentos da negociação?). Implica, entre outros:

- a negociação entre sindicatos, aparelhos de Estado locais e firmas para elevar o nível de qualificação e definir os objetivos e a organização da produção;
- a evolução do Estado-Providência (que, no fordismo, é somente um aparelho burocrático de redistribuição do poder de compra) em direção ao financiamento de um terceiro setor de produção social (ao lado dos setores público e privado), autogerido, negociado contratualmente entre seus empregados e seus usuários e dedicado às tarefas de utilidade social (melhoramento da qualidade de vida, animação cultural, serviços a domicílio, etc.);
- o crescimento do tempo livre enquanto medida do progresso humano e como condição para o acesso à civilização urbana, com todas as promessas de variedade e de liberdade do “pós-modernismo”. Trata-se do tempo livre de pessoas que, ainda que “normalmente” inseridas na Sociedade, não reduzem sua vida à sua atividade remuneradora.

Mas a “democracia comunitária” será uma palavra vã se a pressão da concorrência *entre os territórios* (entre cidades, entre regiões, entre nações) levar cada sociedade local a gerir sua “sujeição exterior”, aceitando condições de vida e de trabalho, cada vez mais duras e precárias, sob o pretexto da competitividade. A democracia comunitária só poderá encontrar seu pleno desabrochar em toda a parte se cada lugar for relativamente resguardado da “concorrência desleal” do “dumping ecológico-social” de outros lugares (em particular, de territórios que optaram por um modelo neotaylorista). *Regras do jogo* comuns devem, então, ser adotadas nas trocas (de mercadorias, de capitais) entre os territórios. Essa evidência é, há muito tempo, admitida nas relações interregionais (e intranacionais). Elas tornaram-se urgentes nas

relações intracontinentais (é o famoso debate sobre o “espaço social europeu”) e mesmo internacional (é o debate sobre a condicionalidade ecológica e social na livre-troca).

Essas “regras do jogo” interterritoriais poderiam ser insustentáveis para certos territórios levando-se em conta sua pobreza, sua fraca competitividade ou sua dívida atual. Levariam, de fato, à sua marginalização, ao seu deslocamento, aos fluxos migratórios incontrolláveis (como a unificação alemã brutalmente recorda). Essas regras não serão sustentáveis se não forem acompanhadas de uma *solidariedade interterritorial maciça*, ajudas como as transferências tecnológicas e financeiras dos territórios com melhor desempenho àqueles menos aptos.

A crise econômica, ecológica e demográfica que arrasa a maior parte do mundo, no Sul e no Leste, leva à desestabilização de toda a comunidade internacional pelos fluxos migratórios. Para os territórios que se orientam para a democracia comunitária, seria tanto quimérico quanto monstruoso pretender se defender policialmente contra esses fluxos. A resposta adequada seria a negociação de regras do jogo comuns e a ajuda permanente aos territórios em dificuldade, permitindo a todos os povos “viver e trabalhar no país”.\*

Se quisermos que Berlim não se torne a terceira megalópole ingerenciável da Europa, a Comunidade Européia e a Alemanha deverão desenvolver formas de solidariedade não somente para a Alemanha Oriental mas em direção a toda a Europa do Leste.

Através desse exemplo, podemos verificar como o futuro do urbano se enraíza, pesadamente, nos determinismos históricos materializados na geografia. O futuro do espaço vai depender das decisões alfandegárias, fiscais, macroeconômicas e jurídicas assim como da ecologia urbana, expressão integral do conjunto das práticas sociais.

## NOTAS

<sup>1</sup> Intervenção na Conferência *Die Zukunft des Städtischen: Stadtraum*. Frankfurt, 30 de novembro de 1990.

<sup>2</sup> Ver Lipietz (1977 e 1985).

<sup>3</sup> Em inglês, “regulation” equivale ao francês “réglementation”, que é uma das formas possíveis da regulação. Entretanto, desde a tradução do livro seminal de Michel Aglietta (1976), empregamos cada vez mais “regulation” no sentido francês da “escola da regulação”, tal como é precisada em Lipietz (1988).

<sup>4</sup> Além dos meus artigos citados acima, podemos encontrar a esse respeito uma introdução crítica em Boyer (1986).

<sup>5</sup> Ver Leborgne e Lipietz (1988 e 1990).

<sup>6</sup> Ver Lipietz (1990).

<sup>7</sup> Como o estabeleceu de maneira surpreendente Rianne Mahon (1987).

<sup>8</sup> Sobre o que se segue, ver Lipietz (1989).

<sup>9</sup> O termo inglês “governance” está bem adaptado a essas formas de regulação que não se baseiam nem no mercado nem no Estado central.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGLIETTA, M. *Régulation et crise du capitalisme*. Paris, Calman-Levy, 1976.

BOYER, R. *La théorie de la régulation*. Paris, La Découverte, 1986.

HAGERSTRAND, T. What about people in social sciences? *Papers and Proceedings of the Regional Science Association*. 24:7-21, 1970.

---

\*N.T.: no sentido de seus locais de origem.



- LEBORGNE, D. & LIPIETZ, A. New technologies, new modes of regulation: some spatial implications. *Society and Space*. 6(3), 1988.
- . Fallacies and open issues of post-fordism. In: SCOTT & STORPER (orgs.). *International Conference Pathways to Industrialization and Regional Development in the 1990's*, Los Angeles, 14-18 Mars. London, Unwin and Hyman, 1990.
  - . Capital-labour relations at the dawn of 21st century. In: MARGLIN & SCHOR (orgs.). *UNU/WIDER Project on Capital-Labour Relations*. S.I., Clarendon-Oxford, 1990.
- LIPIETZ, A. *Le capital et son espace*. Paris, F. Maspéro, 1977.
- . Le national et le régional: quelle autonomie face à la crise capitaliste mondiale? *Conference Spatial Structures and Social Process*, Lesbos, Août 1985. *Couverture Orange CEPREMAP*. n. 8521, 1985.
  - . *Choisir l'audace. Une alternative pour le XXI<sup>e</sup> siècle*. Paris, La Découverte, 1989.
- MAHON, R. Form fordism to...? *Economic and Industrial Democracy*. 8:5-60, 1987.

## Redes estratégicas e de solidariedade e organização territorial: à procura de novas formas territoriais\*

Rainer Randolph\*\*

### RESUMO

O presente ensaio apresenta um breve confronto entre duas tendências de transformações sócio-econômicas que parecem ocorrer, atualmente, sem maiores vínculos. O avanço da modernização empresarial leva à proliferação de *redes estratégicas* que modificam, qualitativamente, o caráter das atividades econômicas institucionalizadas. Ao mesmo tempo, observam-se articulações entre os movimentos populares locais e os organismos atuantes em escalas (sociais e territoriais) múltiplas, o que cria as chamadas *redes de solidariedade*. Assim, serão discutidas, na base da teoria social de Habermas, os fatores que podem ser considerados responsáveis pelas duas tendências apontadas acima.

### ABSTRACT

This article makes a comparison between two tendencies of socio-economic transformations which seem to take place separately nowadays. The advance of business modernization leads to the proliferation of *strategic networks* which modify qualitatively the character of institutionalized economic activities. At the same time, some connections can be observed between local popular movements and organisms which actuate in multiple (social or territorial) scales; these connections establish the so-called *solidarity networks*. Thus the reasons for these *two* tendencies will be discussed on the basis of Habermas' social theory.

#### 1. Pretensões e limitações

Constata-se, hoje, no âmbito da ANPUR, uma crescente preocupação com certas mudanças ocorridas no mundo geralmente designadas como *globalização e fragmentação*.<sup>1</sup> A nosso ver, trata-se de processos dialéticos, isto é, suas contradições e conflitos são meramente aparentes porque ambos não só ocorrem ao mesmo tempo mas também formam um par inseparável no qual um processo é resultado e condição do outro.

Não pretendemos aprofundar essa discussão genérica no presente ensaio. Obviamente, as opiniões a respeito do caráter, significado ou importância das recentes trans-

\*Trabalho apresentado no V Encontro Nacional da ANPUR, Belo Horizonte, 24-27.8.93.

\*\*Professor do IPPUR/UFRJ.

formações do cenário mundial são controversas e ainda não foram consolidadas em decorrência da dinâmica aberta dos processos mencionados anteriormente. Dessa maneira, abordaremos, aqui, uma temática menos abrangente, mas, mesmo assim, de importância central para a compreensão das transformações apontadas: é a constituição e a manutenção de *redes* que queremos analisar como elemento-chave das mutações atuais das sociedades contemporâneas (pertencam elas ao capitalismo rico ou pobre).

Dirigimos, particularmente, nossa atenção aos reflexos e determinantes *territoriais* da criação, ampliação, expansão e, também, extinção de redes. Perguntamo-nos em que medida a globalização, a fragmentação e as concomitantes geração e modificação de redes criam e dependem de novas formas de *organização territorial*, para usar um termo da abordagem espacial de Coraggio do início da década de 80.<sup>2</sup>

A reflexão sobre redes que será desenvolvida a seguir teve como ponto de partida as primeiras investigações a respeito das práticas e dos processos concretos de reestruturação dos grandes grupos empresariais do Ocidente que estão atualmente em curso como resposta ao desafio da chamada “superioridade japonesa” em setores-chave da economia mundial.<sup>3</sup> Tomando os primeiros resultados dessas investigações como pano de fundo mais concreto, apresentamos, no presente ensaio, uma *démarche* marcadamente teórica e metodológica. Acreditamos que, inclusive, o direcionamento e a definição das nossas futuras investigações empíricas ganharão maior consistência e potência com a tentativa de “ousar” formular, desde já, algumas hipóteses acerca das mutações da organização territorial provocadas (e exigidas) pelas novas redes econômicas e sociais que, aparentemente, avançam nas sociedades ocidentais contemporâneas.

## 2. *Problematização do tema: redes e redes*

*Redes*, quando adotamos um ponto de vista meramente formal, podem ser definidas como um *conjunto* de elementos e relações entre esses mesmos elementos (*nós*), que mantêm entre si determinadas atividades de intercâmbio e troca. Conforme a preferência do autor, atribui-se às redes - ou entra em evidência - um caráter mais *relacional* (restrito às relações) ou mais *holístico* (que observa, além de relações e fluxos, as particularidades dos elementos - “nós” - como conjunto que forma a rede).

A diferenciação conforme os objetos de troca e a realização material dos fluxos é um exemplo para uma abordagem tendencialmente relacional: redes informacionais ou de comunicação, redes materiais em forma de vias de tráfego, transmissão de informações, energia, redes de serviços, etc. As redes urbanas, por sua vez, contemplam uma maior gama não só de relacionamentos mas também dos agentes que os exercem (vide os conceitos aproximados de Christaller, Losch, etc.)

Conceitualmente, todas essas abordagens - e, particularmente, as holísticas - mantêm considerável proximidade com termos como *sistemas*, *estrutura*, *hierarquia*, etc. (Para voltar à rede urbana, vide a utilização do termo “sistema de cidades”, entre outros.) Nesse sentido, a *rede* não está tão distante do *sistema*, obviamente. Talvez ela esteja um pouco mais aberta, com processos de troca mais visíveis, e talvez seja um pouco mais flexível, menos hierárquica, etc. que o sistema.

Seguindo-se esse raciocínio, o uso do conceito *rede* justifica-se tanto quanto o de *sistema*, sem acrescentar algo essencialmente novo. Portanto, sob o aspecto de redes, é possível observar e entender aqueles “fenômenos sistêmicos” sócio-econômicos que

já se servem da perspectiva sistêmica enquanto referência empírica e prática. A existência material e concreta desses fenômenos possibilita, como veremos logo em seguida, a utilização e a aplicação formal tanto do termo sistema como do conceito de rede.

Porém, diferentemente do sistema, a rede tem uma conotação espacial, de extensão; ela é uma teia que não só representa ligações entre pontos abstratos mas que também contém alguma dimensão de extensão (mais ou menos concreta e espacial) dessas relações. Apesar dessa diferença, falar de rede ou falar de sistema não implica maiores ganhos para a compreensão dos “fenômenos sistêmicos”. A rede como *novo* conceito - e não apenas um aspecto específico dos sistemas - alcançará maior autonomia e legitimidade só na medida em que puder ser afastada da proximidade do conceito de sistema. Em outras palavras, na medida em que a própria realidade se modifica, ela retira da abordagem sistêmica sua (relativa) validade, transferindo-a ao termo rede.

A hipótese básica do nosso trabalho é exatamente esta: pressupomos que a realidade sócio-econômica mundial, como apontamos inicialmente, sofre uma mudança qualitativa (globalização e fragmentação) de modo que torna a perspectiva sistêmica obsoleta se comparada à proliferação de *redes diferentes*.<sup>4</sup> De uma maneira extremamente sintética, podemos dizer que são essas redes as mesmas que rompem com os sistemas tradicionais, tomando-os ultrapassados; transcendem estruturas até então consolidadas; arrasam com a convencional separação entre hierarquia (intra-empresa) e mercado (entre agentes sociais).

Essas *novas* redes não poderiam ser compreendidas através de conceitos formais como aqueles que mencionamos há pouco: o *território*, que já se anunciava timidamente antes, é agora o elemento (“categoria essencial”) indispensável que permite a superação da abordagem formal, a qual exige, além disso, o abandono de generalizações abstratas e universais.

Tentamos, neste item, elaborar algumas reflexões metodológicas sobre o próprio *status* teórico do termo rede. Concluímos, de uma maneira bastante abstrata, que sua utilidade depende de uma mudança paradigmática que supere o ainda válido conceito de sistema. Será nossa tarefa, portanto, investigar, no próximo item, se essas condições e necessidades podem ser realmente observadas em decorrência das transformações concretas pelas quais passam as sociedades ocidentais hoje. É claro que acreditamos que essas condições vêm se estabelecendo; senão, toda a preocupação com o termo rede mostrar-se-á, por enquanto, relativamente inócua e secundária.

### 3. *Sistemas, redes e organização social*

No item anterior, chegamos à conclusão de que, em determinadas situações sociais (sociedades), as análises de *sistema* e de *redes* devem apresentar diferenças apenas marginais, destacando-se de certos aspectos da realidade observada.

Antes de avançar em direção às *novas redes concretas territorializadas*, precisamos explicitar melhor a semelhança apontada entre sistemas e redes. Essa percepção pressupõe, é claro, uma determinada compreensão (ou base conceitual) das circunstâncias sociais maiores nas quais esses fenômenos (sistemas e/ou redes) estão inseridos. Entendemos que a conceituação de Habermas (1981/82) na sua *Teoria da ação comunicativa* possa dar a base apropriada ao exame dessa questão.

No nosso ensaio, introduzimos, por razões óbvias, apenas uma visão bastante simplificada da “antiga” (“tradicional”) sociedade capitalista (plenamente industrial-

zada). Trabalhamos com duas características básicas, que encontramos nas seguintes categorias ou dimensões fundamentais:

A primeira dimensão é aquela que diz respeito à organização social. Essa organização ocorre conforme duas lógicas distintas: no *quadro institucional* (mundo da vida [*Lebenswelt*], cotidiano) das sociedades ocidentais centrais, encontramos mecanismos de integração social na base de uma racionalidade comunicativa cujo principal meio é a língua. Já os *sistemas* (re)produzem-se na base da racionalidade instrumental, cujos principais meios de condução são dinheiro e poder, e podem ser *econômicos ou administrativos*.

A diferenciação entre o econômico e o administrativo já faz uso da segunda dimensão básica, que é aquela entre *esfera privada* e *esfera pública* nessas sociedades.

De acordo com os autores dessa percepção (crítica) das sociedades capitalistas, seu desenvolvimento histórico levou a uma nítida separação de duas racionalidades e lógicas de relacionamento social sob a hegemonia da racionalidade instrumental; a dominação dessa racionalidade levou à sua institucionalização no mundo da vida de determinados papéis sociais que asseguram o necessário intercâmbio e a passagem diária de pessoas, bens e serviços do quadro institucional ao sistêmico (e vice-versa). O resultado histórico desse processo é a possibilidade real (e não apenas analítica) de compreender partes dessas sociedades nos termos que acima mencionamos: existem, então, *empresas* (com suas hierarquias internas) separadas das pessoas; pode-se falar do (abstrato) *mercado* como “lugar” de troca sem se referir a um território; há um *Estado* (com uma lógica interna própria, porém não-autônomo) separado dos seus clientes, recebendo impostos e apresentando desempenhos administrativos sem necessitar da legitimação permanente por parte dos contribuintes.

Em síntese, a “antiga” sociedade capitalista apresenta um alto grau de organização (e dominação) instrumental. O *paradigma sistêmico* teve uma validade (relativa)<sup>5</sup> quando adotado em relação a esferas sociais dominadas pela lógica instrumental. Nessas esferas - e não em relação à sociedade inteira, como sugerem as abordagens do estruturalismo funcionalista tradicional (Parsons, mas também o “não-tradicional” Luhmann) - foi possível a adoção desse paradigma e inclusive sua tradução em práticas sociais (instrumentais) relativamente bem-sucedidas:

	Quadro Institucional	Sistemas
Privado	<i>Trabalhador</i> <i>Consumidor</i>	sistemas econômicos
Público	<i>Cliente</i> <i>Contribuinte</i>	sistemas administrativos

É dentro desse paradigma que é possível utilizar a noção de rede enquanto modelo formal de identificação de teias compostas de nós e ligações, como apontado anteriormente. Encontramos essas *redes instrumentais*, isto é, atividades econômicas organizadas em rede, já antes do estabelecimento da fábrica e da manufatura.

O “sistema (*sic*) de contratos internos” (*internal contracting system*) e o “sistema de empreitada” (*putting out system*) que se baseiam na subcontratação interna ou ex-

terna de funções (desempenhos) econômicas são exemplos dessa fase.<sup>6</sup> No período inicial da formação e da consolidação do capitalismo, essas redes empresariais sobrevivem como forma tradicional de organização.

*A divisão social do trabalho não levou apenas ao surgimento de empresas e mercados, mas também à formação de relações entre empresas (e outras organizações) que são mais do que simples relações espontâneas de troca no sentido de compra e venda (arm's length transactions).<sup>7</sup>*

Além disso, o sucesso dessa forma particular de organização econômica em determinadas regiões (Lyon, Sheffield, Solingen, Birmingham, St. Etienne) levou Alfred Marshall a cunhar o termo “distrito industrial” (*industrial district*). Não eram formas de cooperação que apenas transcenderam as transações no mercado mas que surgiram, também, a partir da exteriorização, externalização ou desintegração de determinadas funções. Entretanto, essas redes experimentaram sua verdadeira globalização após a Segunda Guerra Mundial, com a formação das grandes corporações multinacionais, que envolvem com suas teias o mundo inteiro. Sua construção não apenas possibilita a globalização mas também parece ser sua principal característica.

Observadas pela ótica da há pouco mencionada teoria (crítica) da sociedade, as “redes tradicionais” (inclusive as globais), como as chamamos anteriormente, representariam teias de pontos e ligações, tendencialmente nos limites da esfera econômica; ou seja, elas são claramente redes de caráter instrumental. Nesse sentido, falar de *redes* ou de *sistema* não faz grande diferença.

#### 4. *Redes comunicativas e redes instrumentais*

Ainda explorando o marco teórico adotado no presente ensaio (teoria crítica de Habermas), poderíamos aplicar o termo *rede* a fenômenos de outra natureza social, de outras esferas e princípios de organização. Aqui, o termo *rede* quase se opõe ao conceito de *sistema*!

Em expressões coloquiais, usa-se esse termo, também, com respeito a relações familiares (*redes familiares*), de amizade, de ajuda mútua (*redes de vizinhança*), de contatos e organização de movimentos sociais (*redes sociais*), etc. Conceitualmente, nas sociedades capitalistas clássicas, elas são redes qualitativas absolutamente distintas das redes instrumentais. Nesses casos, jamais poderíamos atribuir às redes um caráter sistêmico por causa dos seus constituintes de natureza diferente e indispensáveis à reprodução das próprias diferenças. A *racionalidade comunicativa* seria o princípio básico para a integração social dos membros da rede e das suas práticas de intercâmbio (comunicação). Conseqüentemente, a análise dessa racionalidade necessita de instrumentos diversos para dar conta de suas características distintas.

Segundo Habermas (1981/82), a integração social está restrita ao mundo da vida ou quadro institucional, sendo tanto permanentemente ameaçada pela “colonização” de redes instrumentais quanto, talvez, portadora de um potencial de autodeterminação capaz de questionar a dominação dessas mesmas redes. Ora, mesmo com todas as diferenças qualitativas, a abrangência das *redes comunicativas* está tão limitada como a das *redes instrumentais*. O que as distingue são as suas diferentes esferas de domínio.<sup>8</sup>

Nas sociedades capitalistas clássicas, plenamente organizadas, encontramos, geralmente, quatro tipos de redes (velhas) qualitativamente distintos em cada um dos quatro quadrantes, como indicado no gráfico a seguir. Mantendo mecanismos de trocas ou fluxos entre si, esses tipos vigem, na realidade, quase exclusivamente no interior de diferentes esferas. Essa realidade parcelada permite a análise formal das redes apenas naquelas esferas que pertencem aos sistemas e ao quadro institucional como conjunto de pontos e ligações, nós e fluxos, conduzidos, por um lado, de maneira instrumental e, por outro, através de meios lingüísticos.

	Quadro Institucional	Sistemas
Privado	<i>redes familiares</i>	redes econômicas
Público	<i>redes sociais</i>	redes administrativas

### 5. *Novas redes (estratégicas e de solidariedade) e mudança social*

Está preparado, agora, o terreno (*sic*) para avançarmos em direção às *novas* redes, que indicam o surgimento de uma *nova* sociedade ou, pelo menos, de uma *nova* articulação dos agentes sociais nas atuais (que chamamos de *clássicas*) sociedades capitalistas. Podemos observar as facetas desse novo modelo de rede no avanço de duas frentes: a) as transformações das empresas capitalistas ocidentais em *redes estratégicas* que ocorrem sob o signo do *lean management*; b) as modificações referentes ao relacionamento entre Estado e sociedade através da criação de *redes de solidariedade*, que tomaram maior impulso com propostas políticas neoliberais e com a proliferação das chamadas organizações não-governamentais (ONGs). Esquemáticamente, podemos visualizar essas modificações no seguinte quadro:

	Quadro Institucional	Sistemas
Privado		redes estratégicas
Público	<i>redes de solariedade</i>	

Em poucas palavras, esse quadro representa o aparecimento e a adoção cada vez mais ampla das novas redes, as quais levarão à apropriação de elementos que se encontram *fora* do seu “lugar de origem”. Aprofundaremos essa hipótese, a seguir, em relação às redes estratégicas. Acreditamos que seria possível desenvolver um raciocínio semelhante para a consolidação das redes de solidariedade.<sup>9</sup> Apenas para adiantar algumas idéias, podemos constatar o seguinte: a montagem de uma rede internacional de representação de interesses teve sua origem na década de 40, quando a recém-criada ONU se preocupou com a criação de organizações não-governamentais internacionais, as quais podemos chamar de redes tradicionais, pois surgiram a partir de “iniciativas sistêmicas”. Mas é apenas com o aparecimento dos novos movimentos sociais que essas redes de apoio não-governamental (porém, muitas vezes, ligadas às igrejas) encontram um maior respaldo no público em geral e não apenas em grupos de interesse específico (de profissionais, etc.).

Podemos compreender as redes de solidariedade como uma forma de “reencaixamento” da solidariedade na sociedade, da qual nos fala Rosanvallon (s.d.). Elas não só questionam a fronteira entre a atuação pública dentro do quadro institucional e as atribuições que foram absorvidas pelo sistema administrativo no processo de sua consolidação e expansão nas sociedades industrializadas (de “bem-estar social”) mas também trabalham ativamente (ou, pelo menos, geralmente, propõem-se a fazê-lo) em favor do fortalecimento da racionalidade comunicativa e contra o domínio exacerbado da razão instrumental burocrática.

Voltando à expansão das redes estratégicas para dentro do quadro institucional,<sup>10</sup> vemos que a integração de elementos de coesão social no âmbito da empresa “capitalista” se anuncia da seguinte maneira:

a) Partindo-se da percepção de que o fordismo levou à divisão e à hierarquização exacerbadas do trabalho nas firmas ocidentais,<sup>11</sup> surge o modelo de “emagrecimento” (*lean*) não como estratégia clássica de redução dos custos de trabalho mas como meio de reduzir os níveis hierárquicos nas empresas e, assim, diminuir a máquina administrativa. Esse tipo de administração vinha gerando uma dinâmica própria, não se orientando mais fundamentalmente pelas “necessidades do mercado”, o que criou relações supérfluas de poder dentro da empresa. A consequência disso foi o afastamento da base da prática produtiva (bens, serviços) das esferas de gerenciamento superiores e, ao mesmo tempo, o esvaziamento das competências decisórias.

b) Da estratégia de tornar as empresas mais ágeis e eficientes faz parte, também, o “emagrecimento funcional”, isto é, a concentração naquelas tarefas que representam seu maior potencial na luta pela sobrevivência. As atividades consideradas secundárias (apesar de serem indispensáveis à realização das tarefas) são deslocadas para fora da empresa (“terceirização”) e nem sempre são mantidas no circuito da produção capitalista (vide o exemplo do Japão).<sup>12</sup> Ao mesmo tempo, estabelecem-se novas relações mais estáveis e de confiança com fornecedores e distribuidores (palavra de ordem: *just-in-time*).

c) Complementando-se a busca de agilidade e flexibilidade, procura-se uma nova integração do homem na empresa. Há o reconhecimento de que ele é o elemento-chave do processo econômico. Conseqüentemente, o avanço tecnológico vem sendo relativizado, pois a “melhor máquina não vale mais do que o homem que a manobra”. A força da empresa depende do homem, do seu envolvimento, da sua motivação e competência. É necessário criar novas formas de *confiança* (realmente, observa-se, em muitos casos, a transição de mecanismos de controle externo para os de autocontrole) e de gestão descentralizada nas quais grupos de trabalho assumam quase exclusivamente a responsabilidade por determinados produtos e/ou serviços.

Agora, as diferenças entre redes empresariais *tradicionais* e *novas* podem ser ilustradas da seguinte forma: a especificidade das últimas revela-se através de um confronto entre o grau e a orientação estratégica das organizações (Sydow, 1992). Tanto o grau de organização como a orientação estratégica podem ser altos ou baixos (um independentemente do outro). Assim, temos quatro possibilidades:



		Grau de organização	
		alto Empresa	baixo Quase-empresa
Orientação Estratégica	alta	(redes econômicas tradicionais)	redes estratégicas
	baixa	Empresa latente	Rede (redes sociais tradicionais)

O resultado disso são duas formas distintas que Sydow (1992) associa à noção de rede. Ele chama de rede mesmo formas organizativas com baixo grau de organização e baixa orientação estratégica. Essas redes tendem a pertencer ao quadro institucional da sociedade, uma vez que se caracterizam por uma influência reduzida (ou nula) da racionalidade instrumental. Como já mencionamos anteriormente, consideramos essas redes, ainda, privadas e tradicionais, ou seja, resultado da “modernização comunicativa” das sociedades capitalistas.

Determinados conjuntos de empresas (privadas) em suas interações - ainda em boa parte intermediadas por mercados competitivos - constituem aquilo que chamamos de “redes econômicas tradicionais” quando conformam a cadeia de geração de valor (fornecedor, produtor, montador, distribuidor, etc.).<sup>13</sup>

*Rede estratégica*, enfim, é aquela que apresenta um baixo grau de organização relacionado a uma alta orientação estratégica. Essa rede pode ser vista como resultado das transformações que discutimos há pouco. Ela tem sua origem, então, na *empresa* mas introduz elementos que não pertencem, de imediato, à conhecida lógica instrumental. Além disso, parece que essa rede começa a substituir - ou, pelo menos, complementar - as empresas de orientação organizacional tradicional e as redes tradicionais correspondentes.

Essas redes novas caracterizam-se pela existência de relações complexas e recíprocas, de caráter mais cooperativo do que competitivo, com estabilidade relativamente alta entre empresas que são juridicamente independentes umas das outras mas, em geral, dependentes economicamente de uma *empresa focal* que lidera o processo de elaboração das estratégias. Elas tendem a *deslocar fronteiras sociais entre o mundo sistêmico e o quadro institucional*.

Em síntese, a novidade das redes estratégicas e das redes de solidariedade pode ser atribuída ao fato de elas representarem ensaios de uma nova sociedade que não seria necessariamente mais democrática e justa do que a atual. Enfim, essa nova sociedade com suas novas redes provavelmente apresentará formas de organização também novas. Com algumas reflexões sobre possíveis transformações da atual organização territorial, finalizaremos nosso ensaio.

## 6. Novas redes e novas formas de organização territorial

Como já mencionamos em outras ocasiões (Randolph, 1990), baseamo-nos na abordagem de aspectos territoriais do economista argentino José L. Coraggio (1988). O conceito-chave da sua análise é o de *organização territorial*. Partindo de um nível de investigação basicamente descritivo e do registro do conjunto (configuração) de obje-

tos (físicos, biológicos, humanos - corpos -, etc.) e de movimentos físicos numa dada área (superfície terrestre), alcançamos o nível de organização na medida em que identificamos processos sociais que conservam ou reforçam a configuração dos objetos. Para que esses processos sustentem a organização territorial, temos, ainda, de exigir que eles sejam cíclicos ou que apresentem uma seqüência tal que, na sua fase final, reproduza as condições qualitativas da fase inicial.

A possibilidade de avançar da mera configuração à sua compreensão (a sua organização)

*... não pressupõe apenas uma determinada articulação entre as Espacialidades de diferentes ordens, mas também uma determinada forma de Temporalidade: a seqüência cíclica historicamente determinada. Em outras palavras, as Organizações Territoriais estariam associadas a determinados períodos históricos e, para sua compreensão, exigem que estes sejam explicitados em forma de uma periodização histórica (Randolph, 1990).*

Conforme as hipóteses que levantamos neste trabalho - do advento de uma nova sociedade com as novas redes -, a organização territorial engendrada por essas redes representará um rompimento com os padrões atuais de ocupação territorial. É claro que, no presente momento, se torna bastante difícil imaginar novas formas de organização territorial. Novamente, apenas uma análise da situação atual, em conjunto com a formulação de hipóteses a respeito das transformações em curso, pode indicar alguns possíveis cenários futuros.

A sociedade dividida em quadro institucional e sistema, correspondem espacialidades (ou territorialidades) específicas. Assim, encontramos na literatura disponível investigações sobre a “espacialidade do capital” (por exemplo, Harvey, 1985), que pouca ou nenhuma afinidade mantém com a “espacialidade cotidiana” (por exemplo, Lefebvre, 1984; Maffesoli, 1984; etc). Por um lado, o capital geralmente possui uma liberdade de movimento territorial muito grande - é ele que confere, em primeira instância, ao território uma organização de ordem instrumental; a existência de grandes grupos industriais, a mobilidade do capital financeiro, o próprio discurso da globalização, etc. são provas disso. Por outro lado, apesar de os âmbitos da territorialidade cotidiana serem bastante limitados (interessante, aqui, o método de Hagerstrand), o vínculo com o “chão” (portanto, a organização) é muito mais profundo, geralmente menos flexível. Entretanto, outros autores (por exemplo, Giddens, 1989) empenham-se em análises “holísticas” não para abolir as diferenças territoriais mas para confrontar as diversas territorialidades com seus princípios de organização.

Talvez seja um pouco cedo para elaborar projeções e cenários mais seguros; e, certamente, ainda bastante arriscado levantar hipóteses mais específicas sobre esse tema. Mesmo assim, gostaríamos de apresentar algumas suposições genéricas.

A gradual redução da divisão entre sistema e quadro institucional repercutirá, sem dúvida, na organização do espaço. Por um lado, os primeiros indícios da *lean production* indicam que, por causa das novas relações interindustriais, uma certa quantidade de fornecedores vai se localizando relativamente próximo à empresa focal de uma rede estratégica. Por outro lado, podemos observar uma certa ampliação das relações sociais quando estudamos o estabelecimento das primeiras redes de solidariedade no quadro institucional. (Não é raro que articulações internacionais influenciem, decisiva-

mente, os acontecimentos locais.) Essas suposições orientarão os próximos passos da nossa investigação acerca da influência das novas redes sobre a organização territorial.

## NOTAS

<sup>1</sup> A realização do seminário “Território - globalização e fragmentação” por parte da diretoria da ANPUR nos últimos dias de abril de 1994 foi o último de uma série de eventos sobre esse tema.

<sup>2</sup> CORRAGGIO, J.L. *Territórios en transición. Crítica a la planificación regional en la América Latina*. 2. ed. Quito, Ciudad, 1988.

<sup>3</sup> Trata-se das primeiras investigações que pude realizar no início de 1994, na Alemanha, no âmbito de uma pesquisa em cooperação com a Universidade Erlangen-Nuremberg, que conta com o apoio financeiro da CAPES e do DAAD. Uma primeira discussão sobre esse tema realizou-se por ocasião do anteriormente mencionado seminário “Território - globalização e fragmentação”, no qual apresentei um trabalho sob o título “Rede-ficação (*networking*): a geração de redes territoriais como resultado da globalização/fragmentação sócio-econômica”.

<sup>4</sup> Elas são a própria razão do fim da abordagem sistêmica! Temos, aqui, os já conhecidos mecanismos de alguma forma responsáveis pela “causação circular”.

<sup>5</sup> As análises de Claus’Offe são exemplares para se acompanhar esse raciocínio: o autor, ao discutir a funcionalidade de determinados arranjos institucionais do Estado, aponta as limitações intrínsecas que levam à crise dessa funcionalidade e dão origem a novas formas institucionais (e funcionais) que acabam gerando novos limites.

<sup>6</sup> SYDOW, J. *Strategische Netzwerke. Evolution und Organisation*. Wiesbaden, Gabler, 1992.

<sup>7</sup> Idem.

<sup>8</sup> Estamos negligenciando, aqui, por razões didáticas, outras diferenças. Talvez, uma das mais importantes seja aquela que se refere ao caráter intrinsecamente *expansivo* e *colonizador* das redes instrumentais.

<sup>9</sup> Trabalhamos a questão do projeto político das ONGs em outro lugar (Randolph et al., 1991).

<sup>10</sup> Qualitativamente diferente da *colonização* da integração social para fins instrumentais, mencionada anteriormente.

<sup>11</sup> Vide a bibliografia que surgiu após o famoso estudo do MIT de comparação das indústrias automobilísticas em diferentes países; vide a apresentação do debate em Pfeiffer e Weiss (1992).

<sup>12</sup> Um termo que começa a ter cada vez maior aceitação é “parceirização”, que não apenas aponta para o deslocamento de funções mas também para o caráter novo das relações (parceria) que se estabelecem entre as empresas (Pagnoncelli, 1993).

<sup>13</sup> Outros autores, como Milton Santos, já chamaram esse conjunto de atividades de “circuito produtivo”.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CORAGGIO, J.L. *Territórios en transición. Crítica a la planificación regional en la América Latina*. 2.ed. Quito, Ciudad, 1988.

GIDDENS, A. *A constituição da sociedade*. São Paulo, Martins Fontes, 1989.

HABERMAS, J. *Theorie des kommunikativen Handelns*. 2. Bde. Frankfurt/M., Suhrkamp, 1981/82.

HARVEY, D. The geopolitics of capitalism. In: DEREK, G. & URRY, J. (eds.). *Social relations and spatial structures*. London, Macmillan Publishers Ltda., 1985. p. 128-63.

LEFEBVRE, H. *La vida cotidiana en el mundo moderno*. 3. ed. Madrid, Alianza Editorial, 1984.

MAFFESOLI, M. *A conquista do presente*. Rio de Janeiro, Rocco, 1984.

PAGNONCELLI, D. *Terceirização e parceirização: estratégias para o sucesso empresarial*. Rio de Janeiro, 1993.

PFEIFFER, W. & WEISS, E. *Lean management. Grundlagen der Fuehrung und Organisation industrieller Unternehmen*. Berlin, Schmidt, 1992.

RANDOLPH, R. Configuração e organização territorial. Análise de espacialidade e temporalidade. *CADERNOS IPPUR*. Ano 4, n. 1, dez. 1990, p. 9-34.

RANDOLPH, R. Rede-ficação (*networking*): a geração de redes territoriais como resultado da globalização/fragmentação sócio-econômica. Trabalho apresentado no seminário internacional *Território - globalização e fragmentação*. São Paulo, ANPUR/USP, abril 1993.

RANDOLPH, R.; SILVEIRA, C.; MENEGAT, E. Solidariedade e gestão territorial: indagações sobre a atuação das organizações não-governamentais no Brasil. In: FIGUEIRAS GOMES, M.A. (org.). *Novas e velhas legitimidades na reestruturação do território*. Anais do IV Encontro Nacional da ANPUR (Salvador, maio 1991). Salvador, UFBA, Faculdade de Arquitetura, Mestrado em Urbanismo, 1993. p. 77-88.

ROSANVALLON, P. *A crise do Estado-providência*. Lisboa, Ed. Inquérito, s.d.

SYDOW, J. *Strategische Netzwerke. Evolution und Organisation*. Wiesbaden, Gabler, 1992.



# Problematizando a intervenção urbana: falácias, desafios e constrangimentos

Martim O. Smolka\*

## RESUMO

No âmbito do atual debate sobre a eficácia dos instrumentos de intervenção pública na cidade, propõe-se questionar alguns pontos críticos na definição de novos instrumentos e práticas administrativas voltadas para a eliminação dos focos de geração de mazelas e de resistência a mudanças. Percorrem-se as condições institucionais e administrativas necessárias para a eficácia desses instrumentos, questionam-se algumas teses ou proposições de uso corrente que têm inspirado as intervenções na cidade e apresentam-se alguns desafios importantes que afetam a implementação de políticas de intervenção urbana.

## ABSTRACT

The purpose of this article is to discuss some critical features in the definition of new instruments and administrative practices meant to eliminate focuses which generate problems and resistance to changes in the context of the recent debate about the efficiency of the instruments of public intervention in the city. The institutional and administrative conditions which are necessary to the efficiency of these instruments are investigated, some current theses or propositions which have inspired interventions in the city are questioned and some important challenges which affect the implementation of urban intervention policies are presented.

### 1. Introdução

Como resultado, por um lado, do intenso processo de urbanização verificado no país, nos últimos anos, e do agravamento dos problemas urbanos (problemas sociais *na e da cidade*) e, por outro lado, da democratização e da ascensão de administrações municipais progressistas ou não, comprometidas com a melhoria das condições de vida, instalou-se, recentemente, (e, em especial, após a promulgação da nova Constituição brasileira) um amplo debate sobre a eficácia dos instrumentos de intervenção pública na cidade.

No âmbito dessa discussão, várias têm sido as propostas apresentadas sob a forma de novos instrumentos e práticas administrativas voltadas para a eliminação dos focos de geração de mazelas e de resistência a mudanças. Entre os novos instrumentos con-

---

\*Professor Adjunto do IPPUR/UFRJ

siderados, podem-se incluir o solo criado, o imposto territorial progressivo, a edificação compulsória e outros, como o zoneamento por interesse social, etc. Mas, além desses instrumentos, parece haver, também, uma atualização do debate sobre a ética na administração pública e sobre novas modalidades de participação popular nas decisões.

## 2. *Descrição do trabalho*

Menos do que apresentar um argumento específico, este texto propõe-se tão-somente a discutir alguns pontos críticos relativos à intervenção urbana.

Em primeiro lugar, chama-se a atenção para o desequilíbrio das preocupações com a natureza/concepção do instrumento administrativo em si em detrimento das condições necessárias e suficientes para sua utilização ou aplicação. O argumento apresentado aqui é que a eficácia da intervenção pública depende, muitas vezes, mais do que se supõe usualmente, da satisfação de certas pré-condições nos âmbitos institucional e administrativo.

Em seguida, questionam-se algumas teses ou proposições de uso corrente que têm inspirado as intervenções na cidade, como a de que a especulação fundiária é necessariamente perversa e responsável pela elevação dos preços imobiliários, a de que normas urbanísticas mais flexíveis reduzem o custo ou os preços dos imóveis e a de que vazios urbanos são necessariamente indesejáveis.

Por último, são apresentados quatro desafios importantes que afetam a implementação de políticas de intervenção urbana, quais sejam as propostas neoliberais, o dilema entre participação e consistência técnica dos planos diretores, a articulação necessária entre os setores público e privado e as ONGs, a questão da competição intermunicipal e a manutenção da base fiscal e, finalmente, a relação entre a cidade legal e a cidade real.

## 3. *A eficácia dos instrumentos de intervenção*

A experiência recente com políticas urbanas parece reproduzir o mesmo tipo de problemas apontados nas desastrosas políticas macroeconômicas (heterodoxas?) de estabilização praticadas nos últimos anos, no Brasil, e calcadas em panacéias e/ou “soluções” milagrosas. Trata-se, em última análise, de exercícios de “engenharia social” sem maiores considerações quanto às condições institucionais e sociais vigentes indispensáveis ao sucesso das intervenções.

Tal como a economia, a cidade tem se transformado num vasto campo ou laboratório de experimentação para propostas de gabinete muitas vezes levianas e até ingênuas, quando não comprometidas com esquemas corrompidos ou escusos de favorecimento de determinados grupos de interesse (imobiliárias, empreiteiras, fornecedores, etc.).

### 3.1. *O custo social das intervenções mal-feitas*

Com efeito, não são poucas as mazelas e os problemas urbanos originados ou atribuíveis, direta ou indiretamente, a intervenções mal-feitas, como os seguintes:

a) A segregação residencial decorrente dos critérios de zoneamento ou implícita nos mesmos. Recorde-se o leitor de que, a rigor, o zoneamento, em sua origem, foi concebido exatamente como um instrumento de preservação de espaços para as elites urbanas na medida dos efeitos das externalidades negativas sobre o valor dos imóveis,

provocadas por usos mais intensos dos mesmos, decorrentes da competição por espaços pela população de baixa renda (Mills, 1972; Walker, 1978).

b) Os movimentos separatistas, responsáveis pela fragmentação muitas vezes antieconômica de áreas urbanas, justificados ou detonados por tratamentos fiscais e administrativos espacialmente iníquos. A tentativa frustrada da comunidade da Barra da Tijuca de emancipar-se do Rio de Janeiro representa uma exceção à luz da proliferação de municípios inviáveis no país.

c) O “padrão verticalista espacialmente truncado” (Smolka, 1987) que tem caracterizado a alocação de investimentos públicos em serviços e equipamentos urbanos pode ser responsabilizado, em grande parte, e paradoxalmente, pela congestão urbana. O metrô carioca, por exemplo, que, desenhado para aliviar o tráfego das áreas centrais e mais densas, simplesmente viabilizou um novo ciclo de ocupação intensa dessas áreas. Talvez tivesse sido melhor alocar os recursos na viabilização de outras áreas menos centrais e, com isso, reduzir a necessidade de grandes deslocamentos.

d) Padrões elitistas nos códigos e normas de edificação têm sido apontados como responsáveis pelas práticas irregulares e ilegais da ocupação do solo urbano (Dowall, 1991; Renaud, 1990; etc.).

Excluindo-se, por um lado, as insinuações acima relativas à economia política dessas decisões, e relevando-se, por outro lado, as boas intenções que “certamente” as inspiraram, não há como ignorar as fragilidades do componente técnico dessas intervenções. (Cf. a deliciosa análise de Peter Hall sobre *great planning disasters in Hall*, 1978.)

Nesses termos, a discussão a seguir concentrar-se-á, essencialmente, no componente técnico das políticas de intervenção, entendendo-se, de imediato, que essa questão não se esgota no diagnóstico da situação na qual se pretende intervir nem na natureza e na adequabilidade em si dos instrumentos dessa intervenção. Ela envolve também, e sobretudo, a capacidade administrativa de aplicar tais instrumentos e a vontade política de intervir para mudar. No entanto, não há como ignorar que essa capacidade depende cada vez mais da gestão técnico-científica dos recursos humanos e materiais, ao mesmo tempo que a vontade política é orientada pelas alternativas técnicas disponíveis.

### 3.2. O hiato entre discurso e prática

Uma avaliação mesmo superficial da experiência brasileira em políticas urbanas revela, de imediato, um formidável descompasso entre o discurso e a realização. Entre as principais “explicações” para esse hiato, apontam-se as seguintes:

a) O conhecimento imperfeito da realidade - objeto da intervenção -, principalmente no que concerne à sua articulação sistêmica com outros aspectos da sociedade.

A recente discussão da implementação do *solo criado* no Rio de Janeiro e em São Paulo - cidades com administrações seguramente na vanguarda técnica - é ilustrativa. A despeito de alguns exercícios de simulação com informações de qualidade discutível, os impactos esperados desse dispositivo são quase imprevisíveis. Afora uma vaga indicação de que os preços dos terrenos devem ser reduzidos e de que nas áreas com maior índice de aproveitamento dos terrenos possivelmente a atividade imobiliária deverá esmorecer, pouco pode ser afirmado sobre o resultado esperado da apuração fiscal dessa medida e, menos ainda, sobre seu caráter redistributivo (Smolka, 1991 e 1992b).



Além disso, é discutível a eventual eficácia desse instrumento no combate à especulação imobiliária e na recuperação de mais-valias urbanas. O problema, conforme argumentado em Smolka (1991), é que não só não se dispõe das informações e da capacidade administrativa necessárias mas também que seus efeitos são do tipo *one-shot*, vale dizer, reduzem o patamar dos preços dos terrenos (isto é, confisca as mais-valias acumuladas no terreno ao longo dos anos sem impedir que novas capitalizações de gratuidades e outras externalidades ocorram no futuro, mesmo que elas sejam compartilhadas com o poder público; Smolka, 1991). É esse mesmo clima de incerteza e incapacidade técnica de dimensionar o nível e a zona de impacto de determinadas obras públicas que tem impedido, de certo modo, a utilização da contribuição de melhoria, prevista na Constituição brasileira desde 1946.

b) A inadequabilidade dos instrumentos de intervenção decorrente de um diagnóstico imperfeito da realidade (oportunidade conjuntural, tipo de cidade, etc.) em que se pretende intervir, conforme depreendido das seguintes ilustrações:

- *Pouco sentido faz a imposição de normas urbanísticas e de edificação muito estritas ou rigorosas a um centro urbano que esteja sofrendo forte esvaziamento econômico (por exemplo, a perda de indústrias e de empregos, etc.) e o contrário a um centro economicamente vigoroso.*

- *Numa cidade "madura", isto é, com população estabilizada, uma política de reabilitação e preservação do parque imobiliário talvez seja bem mais relevante do que uma política baseada na produção de novas edificações. Ademais, uma redução da ociosidade friccional (unidades desocupadas) pode revelar-se mais eficaz no aumento da oferta de moradias a curto prazo do que um esforço de construção de habitações. Similarmente, a adequação do estoque de moradias às necessidades da população passa, a longo prazo, pela consideração de instrumentos que afetam os processos de filtering e de vacancy chains, nem sempre contemplados nas políticas de intervenção.*

- *A insistência na imposição da edificação compulsória pode revelar-se inócua ou inoportuna numa conjuntura recessiva, principalmente na indústria da construção civil.*

c) A instabilidade das instituições responsáveis pela política habitacional no país, decorrente inclusive da própria falta de clareza quanto ao papel das políticas urbanas, reflete-se no formidável balé de siglas provocado pelo remanejamento de órgãos e pelas alterações de atribuições administrativas percebidas nos últimos trinta anos, em âmbito federal. No comando dessa política, revesaram-se SERFHAU, CNPU, CNDU, MHU, MBES, MAS. A Caixa Econômica Federal, por sua vez, assumiu atribuições do extinto BNH, localizando-se, ao mesmo tempo, nos ministérios da Fazenda, Interior, Ação Social, Economia, etc. Tal volubilidade e circulação de agências certamente pouco contribuiu para a continuidade ou a coerência administrativa no campo das políticas urbanas.

Em âmbito municipal, as práticas político-administrativas não têm sido menos inconstantes. As rearrumações ou rearranjos de secretarias e órgãos executivos para acomodar vaidades pessoais e/ou compromissos eleitorais nem sempre explícitos, bem como as redefinições e reorientações de prioridades programáticas, têm sido responsáveis, também, por enormes desperdícios de energia e recursos, afora o lastro de frustrações e decepções da população em relação à desorganização das administrações públicas.

Como resultado desses problemas técnicos e institucionais, as intervenções públicas na cidade têm se pautado, em geral, por forte dose de amadorismo e dependência da intuição ou do senso estético dos executores da política urbana (predominantemente, arquitetos e urbanistas).

### *3.3. Pré-condições para a aplicação dos instrumentos de intervenção*

Conforme argumentado acima, a discussão de novos instrumentos de intervenção tem focalizado mais a natureza/concepção em si do instrumento do que a necessidade e a suficiência das condições para sua eficaz implantação e aplicação. As colocações a seguir expõem algumas dessas condições:

- *não há como se instituir o solo criado se não se dispõe de uma base de conhecimentos capaz de produzir informações adequadas sobre o valor real dos terrenos onde se realizam os empreendimentos;*
- *a progressividade no IPTU parece depender, igualmente, da existência de mecanismos de atualização "fina" (leia-se abrangente, sistemática e freqüente/instantânea) do cadastro de imóveis;*
- *as operações interligadas, além do acesso às condições de comercialização dos imóveis previstas nos empreendimentos, requerem idoneidade por parte dos agentes públicos encarregados da negociação com os agentes incorporadores;*
- *a edificação compulsória deveria estar condicionada, igualmente, a uma avaliação, mesmo que precária, dos usos desejáveis ou indesejáveis do imóvel, sob pena de se incorrer em maiores custos futuros de conversão do uso do lote em questão;*
- *as exigências que, em princípio, deveriam incidir sobre os critérios de zoneamento, com as clássicas dificuldades de definição das áreas de fronteira e, sobretudo, de atualização dinâmica, são decorrentes dos efeitos do próprio zoneamento sobre o uso do solo original das áreas afetadas ou adjacentes.*

## *4. Teses equivocadas da intervenção urbana*

### *4.1. A especulação fundiária é necessariamente perversa e responsável pela elevação dos preços imobiliários*

Argumenta-se que a forte concentração da propriedade fundiária representa a condição necessária para a retenção especulativa de terras, que alimenta a alta exagerada dos preços dos terrenos (Trivelli, 1986). A condição de suficiência seria dada pela certeza da valorização futura das terras, assegurada pela inexorável tendência ao crescimento das cidades.

Estudos recentes de Dowall (1991), Treffeisen (1990) e outros autores não confirmam, contudo, a existência de grandes conglomerados controlando a oferta de terras em cidades como Bogotá e Bangok. A rigor, eles não confirmam sequer a retenção especulativa de imóveis pelos incorporadores, particularmente, em conjunturas de inflação elevada. Quando se observa a distribuição da propriedade imobiliária urbana em geral, as poucas pesquisas já realizadas sobre a questão sugerem que ela é bem menos concentrada do que a renda, mesmo em países como os EUA (Mills, 1972).

Os preços dos terrenos, além de não serem monotonicamente crescentes (em termos reais) mesmo em períodos de contínuo crescimento urbano, exibem surpreendente sincronia em diferentes cidades e até países, o que sugere a ação de determinantes

macroeconômicos (Smolka, 1991). Esse fato, constatado em diferentes séries históricas (Haddad, 1980; Campos Filho, 1986; Magalhães, 1988) construídas a partir das mais variadas metodologias, parece ainda não ter sido devidamente absorvido pelos pesquisadores urbanos.

A elevação dos preços dos imóveis depende mais da conjuntura macroeconômica do que de fatores intra-urbanos, com o mercado imobiliário funcionando como qualquer outro mercado de ativos fixos não-reproduzíveis a curto prazo. Daí que a repressão à especulação imobiliária num contexto de forte especulação em outros mercados, notadamente no de capitais, simplesmente desvia recursos que, de outra feita, poderiam ampliar a receita do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e do IPTU, quando não das próprias operações interligadas. Nesses termos, o controle da especulação de lotes específicos é remetido ou reduzido a problemas causados pelo impacto de intervenções localizadas e/ou a possíveis atos de corrupção e tráfico de influência.

Alguna margem de especulação, entretanto, poderia até ser desejável como mecanismo de estímulo à iniciativa dos agentes imobiliários que extraem suas “mais-valias especulativas” da inovação, da internalização, das externalidades criadas ou mesmo do risco assumido nos empreendimentos. Aparentemente, esses ganhos nem sempre são claramente distinguidos dos oriundos da mera retenção ociosa/inativa de terrenos ou dos oriundos do acesso a informações privilegiadas.

Finalmente, é importante observar que o fenômeno especulativo não se esgota nos terrenos. A rigor, a especulação de imóveis usados já assume maior importância nas grandes cidades do que a especulação fundiária. Nesses termos, a discussão está mal orientada, ainda mais quando se considera que os preços fundiários são determinados e não determinantes; isto é, os preços dos imóveis determinam os preços dos terrenos e não o inverso, como muitas vezes pressuposto nos diagnósticos para intervenção. Assim sendo, uma política destinada a reduzir o componente especulativo dos preços imobiliários deveria passar, necessariamente, pelo mercado de imóveis em geral, talvez através de instrumentos fiscais que incidissem, diretamente, sobre a valorização dos imóveis, como exposto em Smolka (1987).

#### 4.2. Normas urbanísticas mais flexíveis reduzem o custo ou os preços dos imóveis

Especialistas, particularmente os de organismos internacionais como o Banco Mundial, têm argumentado, com frequência, que, a rigor, normas legais elevadas constituem, de fato, a contraface da insuficiência de renda, advogando, conseqüentemente, o relaxamento de tais exigências e a alocação seletiva de investimentos que promovam a elevação da (*sic*) “produtividade urbana”.

Embora lógica à primeira vista, essa argumentação parece ignorar que, historicamente, tem sido justamente a alocação seletiva de investimentos no espaço um dos principais fatores responsáveis pela acentuação da diferenciação dos preços fundiários e, conseqüentemente, pela exclusão de parcelas crescentes da população das áreas mais bem urbanizadas. Nesse sentido, ao menos no plano teórico, seria mais desejável uniformizar, isto é, estender a todo espaço urbano *algum* serviço ou equipamento do que atender apenas uma subárea com todos os equipamentos e serviços.

Esse argumento desconsidera, também, que as imposições que recaem indistintamente sobre todos os terrenos são incapazes, *per se*, de provocar qualquer alteração nos gradientes de preços. Nesses termos, uma elevação do módulo mínimo dos lotes

urbanos pode afetar os preços apenas por seus efeitos indiretos sobre a acessibilidade. Assim sendo, a argumentação dos consultores do Banco Mundial seria aplicável apenas no que diz respeito às normas que incidem sobre a edificação propriamente dita - tamanho mínimo de cômodos, ventilação, etc. - que, de fato, podem onerar o preço final da habitação. A compensação das áreas de mais baixa renda com normas menos estritas de ocupação pode favorecer a ampliação da oferta desses terrenos, corroborando, também, essa argumentação.

Além disso, não está em absoluto evidente que uma elevação generalizada da renda real (por exemplo, do salário mínimo) representaria uma condição suficiente para o atendimento de padrões urbanísticos mais estritos. Salários em geral mais elevados poderiam, outrossim, provocar, *ceteris paribus*, a elevação desses preços independentemente de qualquer alteração dos padrões/exigências urbanísticos.

Daí se conclui que o descompasso entre a cidade real e a cidade legal deve ser atribuído, antes de tudo, ao modo como se urbaniza (leia-se diferencia) o espaço e não, necessariamente, ao baixo nível de renda e/ou às exigências quanto a padrões urbanísticos.

#### 4.3. *Vazios urbanos são necessariamente indesejáveis*

Os vazios urbanos têm sido percebidos, essencialmente, como manifestação das imperfeições do mercado imobiliário, produto do comportamento especulativo - e, portanto, anti-social - em relação à terra (Campos Filho, 1986). Vale dizer, vazio urbano seria sinônimo de retenção especulativa da terra - exceto, é claro, por motivações diferentes das referidas nos termos mais acima.

Como corolário desta última proposição, advoga-se o combate à especulação como forma de eliminação dos indesejáveis vazios urbanos. Ora, qualquer simulação à luz dos modelos dinâmicos de uso do solo (com capital fixo e imobilizado) exibirá, nas trajetórias de transformação do uso do solo - que caracterizam o crescimento da cidade -, a manutenção de áreas vazias como condição para a satisfação de alguma função objetiva (em geral, especificada como eficiência alocativa); ou seja, o tamanho e a localização dos vazios urbanos em períodos específicos decorreriam, essencialmente, dos custos de oportunidade envolvidos na destruição de edifícios ou equipamentos estranhos aos usos antecipados ou previstos para o futuro. Nesses termos, os vazios urbanos seriam interpretados antes como uma manifestação da eficiência do mercado do que de suas imperfeições.

Claro está que, num contexto estático (sem progresso técnico, sem variação de população, etc.), os vazios urbanos não teriam justificativa em ambos os casos, pois que a especulação imobiliária, por definição (salvo por fatores associados ao controle monopólico), também não teria lugar. Em suma, numa cidade em rápida expansão, a manutenção de uma reserva técnica de vazios urbanos pode até se revelar socialmente desejável como forma de evitar onerosas desapropriações públicas para a instalação de equipamentos de uso coletivo no futuro.

### 5. *Desafios da política urbana*

#### 5.1. *O desafio das propostas neoliberais*

O desafio apresentado pelas correntes neoliberais (através da teoria dos direitos de propriedade) às correntes que se sustentam pelos postulados do Estado do bem-estar

(representado pela teoria do fracasso do mercado) é interessante porque algumas das proposições defendidas pelas administrações progressistas - relativamente ao acesso da população de baixa renda à terra e à habitação convergem, surpreendentemente, para aquelas emanadas do receituário neoliberal. O aparente paradoxo pode ser explicado, em parte, pela comunhão de percepção/diagnóstico quanto à responsabilidade do Estado, embora por razões distintas, pelo agravamento da situação dessa população. Para os analistas neoliberais, a raiz desses problemas localizar-se-ia, essencialmente, no fato de os governos atuarem excessivamente onde não deveriam fazê-lo e se omitirem justamente onde sua ação se faz mais necessária (Dowall, 1991).

Na primeira parte dessas proposições, identificam-se os planos diretores e os regulamentos onerosos e irrelevantes, os padrões e as normas urbanísticas inadequadas, a excessiva burocracia e a morosidade dos procedimentos administrativos e os projetos públicos de desenvolvimento que não funcionam. Na segunda parte, apontam-se a regularização de títulos de propriedade (Linn, 1983) e cadastramentos, a capacidade de financiamento dos investimentos em infra-estrutura a partir de uma política tarifária mais realista (Renaud, 1990) e a necessidade de promover projetos de desenvolvimento em parceria com a iniciativa privada (Shoup, 1990). Além desses itens, sugere-se, ainda, que o Estado imponha limites à ação de eventuais monopolistas (Treffeisen, 1990), elimine privilégios e outras formas de proteção cartorial, enfim, promova uma maior competitividade nos mercados. Isso porque, conforme demonstrado por (Dowall, 1991), Doebele (1994) e outros autores, mercados irregulares e competitivos tendem a produzir situações mais favoráveis aos pobres tanto em relação ao acesso à terra/habitação quanto em relação à sua própria sustentação econômica.

Em suma, esses estudos sugerem que o Estado tem representado mais um obstáculo que um apoio à população de baixa renda, que, se pudesse agir diretamente em seu próprio interesse, através do livre jogo de mercado, lograria maior bem-estar. Essa tese é reforçada pela argumentação (demonstração) contundente de Baross (1990) de que os procedimentos tradicionais do planejamento têm sido regressivos com respeito às oportunidades da população de baixa renda de obter serviços e habitações. Conforme esse autor argumenta, o desenvolvimento não-planejado possibilita um maior acesso à terra, permitindo ao pobre internalizar as valorizações que resultam da absorção gradual dos assentamentos pelo tecido urbano. Trata-se de uma análise que expõe as virtudes de uma reversão completa da prescrição clássica, estilizada na seqüência planejamento, urbanização/equipamento, titulação, ocupação.

Não é difícil reconhecer nos elementos arrolados acima os ingredientes típicos do receituário neoliberal, a saber: a avaliação da origem das imperfeições de mercado (Estado regulando mal); o descaso com questões de equidade (o problema residiria menos no acesso à terra em si do que na redução da pobreza a ser efetuada através do aumento da “produtividade urbana”); o papel do Estado no estabelecimento do direito de propriedade (titulação, etc.); o princípio do benefício recebido em vez do princípio da capacidade de pagamento, responsável por uma política tarifária irreal que constrange a capacidade pública de investimento e implica, muitas vezes, que a população seja privada do acesso a equipamentos e serviços urbanos, mesmo sendo capaz de arcar com seus custos (Shoup, 1990: 7); e, finalmente, a idéia de que reformar as instituições é mais importante do que obter fundos para novos programas.

Muitas dessas propostas seriam, certamente, de fácil assimilação num programa de governo que, reconhecendo o peso e os vícios das máquinas administrativas herdadas,

se propusesse a melhorar ou mudar a sorte daqueles que, historicamente, são excluídos pelo poder público, o qual não lhes oferece alternativas. Isso fica ainda mais patente quando se reconhece que a reestruturação econômica em curso produz uma massa crescente de excluídos (os “desdentados” ou os “descamisados”) através de um sistema estruturalmente incapaz de criar empregos para todos ao mesmo tempo que debilita o Estado.

Apesar de instigante, a tese de que o Estado tem atrapalhado, ou até prejudicado, mais do que beneficiado a população de baixa renda no acesso à terra e à moradia e que, portanto, sua atuação nessa frente deve ser redirecionada merece, contudo, algumas qualificações/críticas. Antes de tudo, há que se desautorizar, de pronto, qualquer pretensão de extrapolar ou generalizar as possíveis virtudes dessa tese para outras esferas da sociedade. Em segundo lugar, além dos eventuais vícios técnicos contidos nos estudos utilizados para a sua sustentação, esse argumento encerra um *non-sequitur*. Com efeito, a avaliação de que o Estado tem apresentado uma atuação má implica não só que ela não possa ser corrigida mas também que o setor público seja necessária e efetivamente menos eficiente do que o setor privado. Simplesmente, ainda não se dispõe de estudos e evidências em quantidade e abrangência suficientes sobre a relação custo/eficiência para a comparação da provisão de bens e serviços pelos setores público e privado.

Esse tipo de contra-argumentação é extensível, por analogia, a outras teses defendidas pelo pensamento neoliberal (veja-se, nesse sentido, Polenske, 1990). Outros contra-argumentos envolvem, ainda, considerações sobre formas alternativas de provisão de bens e serviços pelo setor público, inclusive através de organizações não-governamentais, e sobre as implicações sociais, e até ecológicas, mais gerais das ações privadas voltadas diretamente para o atendimento das necessidades de certos grupos de indivíduos ou comunidades específicas.

De qualquer forma, esse debate é elucidativo do efeito que as transformações por que vêm passando as sociedades (inclusive a brasileira) - e, por conseguinte, as agendas de pesquisas (inclusive a urbana) - têm provocado no deslocamento de questões que antes demarcavam posições conservadoras e progressistas. Não raro tem se observado, até mesmo, a inversão completa das teses defendidas por uma ou outra corrente. O confisco das mais-valias urbanas, antes uma bandeira tipicamente de esquerda, hoje vem sendo defendido, através dos mais variados mecanismos (por exemplo, *deferred taxes*; Shoup, 1990), pelas correntes mais conservadoras.

## 5.2. Participação versus consistência técnica dos planos

O desafio aqui consiste em absorver e incorporar os pleitos e as sugestões dos vários segmentos da população, constituindo-se, desse modo, a legitimidade dos planos diretores - condição necessária para assegurar sua exequibilidade - e mantendo-se, ao mesmo tempo, a identidade e a consistência técnica desses documentos. Este último ponto assume certa relevância à luz dos desafios ensejados pelo processo de democratização e, sobretudo, pela crescente pressão por participação exercida por grupos e organizações sociais. Ele é apontado, realmente com frequência, como fato novo da proliferação de organizações não-governamentais e de movimentos sociais de base regional ou local. A interpretação da erupção recente dessas manifestações, como a retomada ou não de práticas descontinuadas pelo Golpe de 1964, ainda não foi resolvida internamente pelos analistas.

Para os presentes propósitos, interessa observar tão-somente que tais organizações (ONGs, etc.) têm se demonstrado bem mais ágeis como instrumento de sensibilização das autoridades públicas em relação às demandas e ao equacionamento de soluções dos problemas enfrentados por segmentos específicos e localizados da comunidade urbana do que, propriamente, uma alternativa de poder e gestão pública, como muitas vezes insinuado no debate social. A volubilidade desses movimentos, isto é, sua frequente dissolução tão logo a demanda que motivou originalmente a mobilização seja atendida, e a rapidez com que as ONGs se burocratizam (separação das lideranças e das bases) e se tornam ineficientes quando se consolidam e ampliam suas esferas ou áreas de atuação sustentam essa proposição. Daí o dilema a ser enfrentado em escala municipal: o favorecimento de mecanismos (novos, informais, alternativos) de participação e o reconhecimento da pluralidade de novos interlocutores, sem, com isso, desprestigiar ou esvaziar as instituições de representação formal - notadamente as câmaras de vereadores -, de cujo fortalecimento dependem a consolidação da democracia e/ou a legitimação do poder.

### 5.3. *A articulação entre os setores público e privado e as ONGs*

Seja pela situação dramática em que se encontram os serviços públicos, fortemente atingidos pela crise dos anos 80, seja pela emergência do discurso neoliberal (não necessariamente independente do primeiro ponto), o setor privado tem sido acionado para assumir tarefas e responsabilidades também supostamente novas. O *déjà vu* aqui fica por conta do papel desempenhado, no passado, pela iniciativa privada (estrangeira em geral) na urbanização de nossas cidades através do sistema de concessões e similares.

A participação do setor privado na provisão de equipamentos e serviços coletivos encontra defensores nos argumentos de profissionais que vão desde os técnicos neoliberais do Banco Mundial até economistas “acima de qualquer suspeita”, como o professor Inácio Rangel. A fé cega nas virtudes do mercado faria com que os primeiros percebessem na existência de famílias dispostas e aptas a pagar por serviços que o Estado se vê incapacitado de prover insofismáveis oportunidades para a abertura dessa esfera à iniciativa privada. Os segundos, por entenderem que a situação de endividamento atingida pela maioria das estatais provedoras de serviços públicos conjugada à posição credora das empreiteiras em relação ao governo - isto é, justamente o setor que, de outra forma, seria contratado para as obras de extensão daqueles serviços -, estabeleceriam as condições ideais para a “troca de posições” financeiras.

A situação crítica atingida pelos serviços públicos locais *et pour cause* o ímpeto com que as idéias apresentadas acima têm permeado o sistema urbano deixa antever certa inexorabilidade no processo de privatização. Fórmulas as mais variadas têm sido concebidas, combinando-se a) as virtudes gerenciais e o zelo pelos recursos financeiros da iniciativa privada com b) a sensibilidade das ONGs e dos movimentos sociais (MS) em direcionar ou adequar os serviços públicos às necessidades da população e, ainda, com c) a capacidade do Estado de projetar totalidades ou ampliar escalas públicas. A consecução de arranjos ideais como esses não é, contudo, tão simples. Bem mais fáceis de encontrar, com efeito, são situações em que se inverte completamente essa combinação, com as ONGs e os MS expressando-se em nome da totalidade da população, a iniciativa privada qualificando as necessidades (na forma de demanda

solvável) segundo seus interesses mais imediatos e a administração pública sancionando financeiramente as ineficiências de todo o sistema!

Desenhar fórmulas imaginativas, justas e eficazes que atribuam ao setor privado maior papel, ou responsabilidade, na viabilização da cidade, nos termos sugeridos há pouco, representa, nesse sentido, outro desafio importante para a política urbana. O problema torna-se ainda maior quando se atenta para o fato - observado na maioria das cidades brasileiras - de que o segmento de mais alta renda tem sido paradoxalmente (?) mais beneficiado pelas inversões públicas do que o de baixa renda, cujo cotidiano envolve maior intercuro de bens e serviços produzidos e financiados sem a cobertura de recursos públicos.

#### *5.4. A competição intermunicipal e a manutenção da base fiscal*

A competição interurbana por novos projetos de investimento tende a ocorrer num contexto em que as atividades tornam-se cada vez mais *footloose*, isto é, num contexto em que as eventuais vantagens comparativas oriundas da disponibilidade de recursos naturais, clima ou outros “fatores localizados”, segundo a terminologia weberiana, são cada vez menos definidas ou relevantes. Amplia-se, desse modo, a concorrência entre lugares virtualmente semelhantes ou homogêneos. A maior ou menor atratividade de novos projetos passa a depender de fatores ou circunstâncias passíveis de serem produzidas dentro de limites definidos. Daí o esvaziamento da noção de vocação econômica, calcada, em geral, nos atributos naturais que sustentam as eventuais vantagens comparativas. Em consequência disso, o debate desloca-se para fatores reconhecidos - impropriamente - como intangíveis, tais como legislação ambiental complacente, favores fiscais, sensibilidade e/ou estabilidade política, responsabilidade administrativa, cultura empresarial, etc.

No que concerne especificamente à questão ambiental, não é difícil perceber como e por que o equilíbrio da concorrência intermunicipal se estabelece de forma análoga à do “dilema do prisioneiro”, em que os participantes acabam por optar pela situação menos favorável - nesse caso, a redução, ao máximo, das exigências ambientais. Esse problema da teoria dos jogos tem sido utilizado de forma paradigmática na justificativa da necessidade de definição de normas e padrões por autoridades supramunicipais. Daí se conclui que uma parcela significativa da política urbana local passa, cada vez mais, pela necessidade de articulações intermunicipais, principalmente quando se trata de preservar o ambiente entre centros pertencentes a uma mesma zona ecológica - por exemplo, bacia hidrográfica, microrregião climática, etc.

#### *5.5. A cidade real versus a cidade legal*

A idéia de que o preço do terreno ilegal é inferior ao encontrado nas áreas legais - um dos pilares das explicações correntes sobre o aumento recente das ocupações irregulares - tem sido igualmente contestada empiricamente. Verifica-se, outrossim, com freqüência, uma relação inversa do preço relativo de terrenos legais e ilegais, o que é explicado, em parte, pela dificuldade de, muitas vezes, distinguir, na prática, essas duas situações, tamanha a complexidade dos arranjos contratuais prevalentes (Doebele, 1994). Nem sempre o título legal da propriedade oferece maiores garantias de ocupação, conforme amplamente documentado em Angel (1983), Dowall (1991) e outros autores.



Seguramente, um dos maiores desafios enfrentados pelos administradores públicos locais diz respeito ao descompasso entre o que se convencionou chamar de cidade legal e a cidade real. Tem sido observado em praticamente todas as cidades brasileiras - notadamente nas de maior crescimento populacional - que a ocupação do solo pelo segmento de mais baixa renda da população tende a ocorrer, cada vez mais, nas áreas não-urbanizadas e em flagrante desobediência à legislação urbanística e às normas prescritas nos códigos de edificações. A formidável expansão desses assentamentos pode ser atribuída tanto à crescente pauperização da população - contração das oportunidades de ocupação bem-remuneradas - quanto à elevação dos padrões ou exigências legais impostas à ocupação (por exemplo, a Lei 6.766 de Loteamentos, etc.).

Para a implementação de uma política urbana, faz-se necessária uma completa revisão dos procedimentos de ocupação tradicionais. Menos do que definir os vetores de crescimento da cidade, o que é típico da atividade de planejamento tecnocrático (plano diretor, etc.), torna-se relevante que as autoridades locais arbitrem (ou negociem), com as lideranças comunitárias, as prioridades na alocação dos escassos recursos disponíveis para as diferentes fases (etapas) do processo de urbanização ou integração dos assentamentos ao tecido urbano.

Uma vez que todo esse movimento tem início na ocupação ilegal, em geral, de terras públicas ou privadas, o credenciamento da negociação que eventualmente se estabelece é obtido mais pela expressão quantitativa (leia-se eleitoral) dos ocupantes dos assentamentos do que, propriamente, pela formalidade dos direitos "previstos" (mas não assegurados) na lei ou, mais amplamente, nas cartas constitucionais.

#### 6. *Uma proposta à guisa de conclusão*

Uma das propostas para a reforma fiscal prevista na Revisão Constitucional que se anuncia é a de extinguir, simplesmente, o ITBI, sob o argumento de que ele é pouco expressivo na receita municipal e de difícil operação. Com base na discussão apresentada acima, essa não parece ser uma proposta inteligente, na medida em que a devida integração desse imposto ao IPTU e, até mesmo, ao Imposto de Renda permitiria a montagem de um sistema de informação e monitoramento do processo de estruturação intra-urbana, o qual é indispensável à viabilização de muitos dos novos instrumentos de intervenção urbana. Nesse sentido, o aprimoramento do sistema de informação cadastral deve ser considerado como condição necessária para a aplicação do solo criado do IPTU progressivo e, até mesmo, da edificação compulsória.

Além disso, o aprimoramento do sistema de arrecadação fiscal patrimonial nos termos sugeridos apresenta um interessante potencial de combate à especulação imobiliária e de estabelecimento de um ambiente mais saudável ou civilizado de negociação entre os agentes que participam da cena urbana. Sobre essas questões, veja-se Smolka (1991).

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANGEL, S.; ARCHER, R.W.; TANPHIPHAT, E.A.; WEGLIN, E.A. (eds.). *Land for housing the poor*. Singapore, Selected Books, 1983.
- BAROSS, P. Sequencing land development: the price implications of legal and illegal settlement growth. In: \_\_\_\_ & VAN DER LINDEN, O. (eds.). *The transformation of land supply system in third world countries*. New Castle upon Tyne in Avery, 1990. p. 57-80.
- CAMPOS FILHO, C.M. Bases para análises de políticas urbanas: os interesses sociais em jogo. *Análise e Conjuntura*. 1(2):53-72, maio/agosto 1986.

- CARDOSO, A.L. *Construindo a utopia: urbanismo e modernidade no Brasil*. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, 1988. Tese de Mestrado.
- DOEBELE, W. Urban land and macroeconomic development: moving from access to the poor to urban productivity. In: JONES, G. & WARD, P. (eds.). *Methodology for land & housing market analysis*. Cambridge, Mass., Lincoln Institute of Land Policy, 1994.
- DOWALL, D.E. Less is more: the benefits of minimal land development regulation. *Working Paper 531*. Berkeley, IURD; University of California, 1991.
- DOWALL, D.E. & CLARKE, G. Making urban land markets work. *World Bank Working Papers*. S.I., 1991.
- GRAZIA, G. de (org.). *Plano diretor: instrumento de reforma urbana*. Rio de Janeiro, Fase, 1990.
- HADDAD, E. Report on urban land market research in São Paulo, Brazil. In: CULLEN, M. & WOOLERY, S. *World Congress on Land Policy*. Massachusetts, Lexington Books, 1980. cap. 13, p. 201-14.
- HALL, P. *Great planning disasters*. S.I., University of California Press, 1978.
- LINN, J.F. *Cities in the developing world: policies for the equitable and efficient growth*. S.I., Oxford University Press, 1983.
- MAGALHÃES, P. *Promoção pública da habitação: os programas alternativos*. Rio de Janeiro, FEA-UFRJ/DEPEA-CEF, junho de 1988. Mimeo.
- MILLS, E.S. *Urban economics*. S.I., Scott Foresman, 1972.
- MORSE, R. *Las ciudades latino americanas*. México, Sepsetentas, 1973.
- PASTERNAK-TASCHNER, S. Habitação e demografia urbana em São Paulo. *Revista Brasileira de Estudos de População*. 7(1):3-32, jan./jun. 1990.
- POLENSKE, K. *Implications for economic and physical planning of transformations in property rights*. S.I., 1990. Mimeo.
- RENAUD, B. Housing affordability and housing finance: an international perspective. *Paper* apresentado na *International Conference on Housing Policies*. Seoul, November 1990. p. 29-30.
- REZENDE, F. Financiamento do desenvolvimento urbano. In: *Anais do Seminário Brasil: Desafios para o Desenvolvimento Urbano na Próxima Década*. Rio de Janeiro, Ministério da Integração Regional; IPEA; BNDES; Banco Mundial, agosto de 1994.
- SANYAL, B. Poor countries' students in rich countries' universities: possibilities of planning education for the twenty-first century. *Journal of Planning Education and Research*. 8(3):139-55, 1990.
- SHOUP, D.C. *Using deferred assessment to finance public investment in developing countries*. S.I., UCLA, 1990. Mimeo.
- SMOLKA, M.O. Desenvolvimento capitalista e estrutura capitalista intra-urbana: os marcos gerais. *Espaços e Debates*. 1(21):39-56, 1987.
- SMOLKA, M.O. Solo criado: notas para a fundamentação das questões em debate. *Revista de Administração Municipal*. (201):30-8, out./dez. 1991.
- SMOLKA, M.O. Expulsando os pobres e redistribuindo os ricos: dinâmica imobiliária e segregação residencial na cidade do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*. 9(1):3-21, janeiro/julho 1992(a).
- SMOLKA, M.O. *Briding conceptual and methodological issues in studies on the role of property markets in intra-urban structuring: a report alternative data source*. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, abril de 1992(b). Mimeo.
- SMOLKA, M.O. Mobilidade intra-urbana no Rio de Janeiro: da estratificação social à segregação residencial no espaço. *Anais do VIII Encontro Nacional da ABEP*. 3:331-50, out. 1992(c).
- TREFFEISEN, A. *Land and housing markets in Bogota, Colombia: problems and prospects*. S.I., 1990. 81 p. Mimeo.
- TRIVELLI, P. Access to land by the urban poor: an overview of the Latin American experience. *Land Use Policy*. 3:100-21, 1986.
- UNDP. *Cities, people and poverty: urban development cooperation for the 1990s*. New York, 1991.
- VAINER, C.B. & ARAÚJO, F.G.B. Implantação de grandes hidroelétricas: estratégias do setor elétrico/estratégias das populações atingidas. *Revista Travessia*. 6:18-24, 1990.

- WALKER, R.A. The transformation of urban structure in the nineteenth century and the beginnings of suburbanization. In: COX, K.R. (ed.). *Urbanization and conflict in market societies*. Chicago, Maaroufa Press Inc., 1978. p. 165-211.
- WORLD BANK. *Urban policy and economic development: an agenda for the 1990's*. Washington, D.C., 1991.

# Construção, família e patrimônio: notas sobre os pequenos incorporadores imobiliários e suas formas de atuação

Mauro Kleiman\*

## RESUMO

Apesar de sua importância para a produção do parque imobiliário do Rio de Janeiro já ter sido detectada, os pequenos incorporadores ainda permanecem pouco conhecidos. Com base numa pesquisa de campo realizada através da observação de suas obras e de entrevistas, este texto procura aprofundar o conhecimento da atividade desses agentes e analisá-la. Ele revela, nesse sentido, suas histórias sócio-econômicas e formas de atuação, apontando a forte ligação da função de construção com sua vida familiar e com sua lógica econômica de acumulação de bens materiais.

## ABSTRACT

Although the importance of small incorporators to the production of the real estate park in Rio de Janeiro has already been detected, they remain almost unknown. This article aims at analysing these agents' activities on the basis of a field work carried out by the observation of their works and interviews. In this way, it reveals their socio-economic histories and modes of action, as well as the strong relationship of elements such as building, their family lives and their economic logic of accumulating real estate.

Quem percorre as ruas dos bairros suburbanos do Rio de Janeiro<sup>1</sup> depara com pequenos prédios de apartamentos, construídos, principalmente, nas décadas de 70 e 80. A produção desses prédios é viabilizada por pequenos incorporadores, os quais não estão sob os “holofotes” do *marketing* e da polêmica que gira em torno dos grandes incorporadores.

Já tendo detectado a importância dos pequenos incorporadores para a produção imobiliária do Rio de Janeiro,<sup>2</sup> procuramos aprofundar o conhecimento desses agentes através da compreensão das lógicas próprias e das formas de atuação que lhes permitem participar do circuito imobiliário. Para tal, realizamos uma pesquisa de campo, com a observação do processo de construção e com a realização de entrevistas, destacando casos exemplares das diferentes formas de atuação conhecidas.<sup>3</sup> Por que escolhem a construção como atividade remuneradora, como, onde e o que constroem, que

---

\*Mauro Kleiman é professor do IPPUR/UFRJ e doutor em Estruturas Ambientais Urbanas (FAU/USP).

relações engendram no circuito imobiliário e quais são as suas formas de atuação foram as perguntas que fizemos na suposição de que elas nos ajudariam a “tirar da sombra” os pequenos incorporadores imobiliários.

### 1. *Construção e família*

Construir não é fruto do acaso mas tem sua razão de ser na própria história social dos agentes desse processo. Para os pequenos promotores, o exercício da construção tem uma relação direta com o conhecimento adquirido em sua história de vida.

*Eu comecei a trabalhar, há 55 anos, em construção. Naquele tempo, trabalhávamos. Naquele tempo, carregávamos massa nas obras, subíamos três andares. Eu tinha nove anos de idade e já andava nisso.<sup>4</sup>*

Nesse sentido, verificamos, nos casos estudados, que o conhecimento do processo de produção de imóveis residenciais tem origem, primeiramente, no aprendizado que chamaríamos de vivencial; isto é, aprende-se a construir construindo. Por um lado, a passagem pelas várias funções e hierarquias desse processo, absorvendo conhecimentos através da prática e do ensinamento dos superiores (mestres-de-obra, engenheiros, etc.), é o que os torna construtores. Por outro lado, esse aprendizado tem origem ou se complementa através do conhecimento transmitido pela rede familiar (núcleo familiar e ligações por matrimônios), quando avós, pais, tios, sogros, cunhados... passam o que sabem aos seus netos, filhos, sobrinhos...

*Já conhecíamos, um tio mesmo fez uma obra dentro de casa, (...) dois andares.*

Além disso, mais recentemente, o conhecimento passou a poder ser adquirido ou ampliado (a partir daquele obtido através dos ensinamentos da rede familiar) pelo treinamento escolar, com a formação de herdeiros do setor imobiliário tornando-se parte, até mesmo, de uma estratégia familiar.

*... o nosso custo de propaganda, e tendo em vista que a filha do Xavier se formou em área de comunicação e publicidade, e face o movimento que vocês conhecem de rádio, televisão e jornal, [tudo isso] nos facilitou a criação de mais uma empresa que está iniciando, a de publicidade.*

O treinamento escolar dos herdeiros parece ser a forma de 1) manter o conhecimento da construção de imóveis residenciais sob o controle familiar; 2) consolidar o conhecimento adquirido através do aprendizado vivencial; 3) ampliá-lo para conseguir abarcar técnicas e novos procedimentos operacionais, aos quais as gerações anteriores não tiveram acesso. (Em geral, os avós e os pais são mestres-de-obras, os filhos são engenheiros, e, em menor escala, arquitetos.) Esse novo conhecimento permite, por exemplo, reduzir os custos de construção, atender a novas demandas determinadas pelo “gosto”, etc. Por fim, trata-se de um procedimento clássico (descrito em outros estudos sobre pequenas empresas de outros setores)<sup>5</sup> da formação de herdeiros, visando à manutenção e à expansão do negócio.

O conhecimento do processo de construção parece, assim, constituir o patrimônio de famílias, que têm tradição nessa atividade. Isso explicaria o caráter familiar das sociedades formadas pelos pequenos promotores, as quais raramente ultrapassam esse

âmbito. Com efeito, quando o conhecimento chega a ser transmitido a indivíduos que não são da família, ele parece restringir-se a partes estanques do processo de produção. O próprio caráter da não-simultaneidade e da divisão das tarefas na construção civil facilita essa forma “partida” de transmissão de conhecimentos. Verificamos, nos casos estudados, que, realmente, se formam pessoas estranhas à família mas somente para executar determinadas tarefas.<sup>6</sup> Portanto, o conhecimento global da construção, que permite a supervisão e o controle do processo, só é passado a familiares.

As sociedades familiares constituídas de pequenos incorporadores têm origem e orientação na cultura e no modo de vida dos imigrantes e descendentes de portugueses.

*Quem começou em construção foi meu pai, que também é português. O que você vê de tradicional aqui na área é isto, a colônia portuguesa.*

*... a razão é, primeiro, a concentração da colônia portuguesa que vive ali. Os construtores são 90% portugueses.*

Vejamos, agora, a trajetória social desses agentes. Essa trajetória, no tocante à nacionalidade dos indivíduos que formam as já citadas sociedades familiares, tem origem, na maioria dos casos, em Portugal. Muitos deles já exerciam, lá, a atividade da construção, por vezes, desde muito jovens. Com seus filhos, netos e demais parentes, eles parecem manter, aqui, um tipo de família ampliada, no qual ressaltam fortes laços de solidariedade.

*Ele começou como sócio de um tio. (...) Começou a construir na Ilha do Governador, trabalhou até 1980. Ele começou em 1976. Daí para cá, é que meu irmão passou a trabalhar com meu pai, começando com pequenos empreendimentos, em Irajá, de cinco apartamentos. Fizeram mais um, levaram um ano nesse empreendimento; então, entrei para o negócio. Meu irmão ficou com o sogro, também português.*

*... como ela é uma empresa efetivamente familiar, 80% são parentes. Agora, 40% são de terceiros, mas, quando eu comecei a trabalhar lá, como advogado autônomo e seu consultor, já se vão quatorze anos, eu era o único. Todo o resto era parente, compadre.*

Detectamos, também, que os laços de solidariedade extrafamiliares, originados, inclusive, no local de moradia, têm grande importância. Esse local, que, em geral, é também o de trabalho, é uma área onde a vizinhança se compõe de outros imigrantes portugueses e suas famílias. O laço de localização e vizinhança, fruto de amizades, às vezes de longa data, é fundamental para a atividade exercida, constituindo, inclusive, a base da mesma, já que dele são extraídos tanto os dados necessários à realização da incorporação propriamente dita (preço dos imóveis e dos terrenos, oferta e demanda dos mesmos, etc.) no micromercado em que atuam quanto os relativos à clientela potencial (comerciantes locais, os filhos desses comerciantes, pequenos funcionários públicos, profissionais liberais estabelecidos no bairro, etc.). Com efeito, a maioria absoluta desses pequenos incorporadores está estabelecida, há várias décadas, na zona da Leopoldina (principalmente, na Penha e adjacências - Vila da Penha, Brás de Pina) e no bairro de Irajá.

*Nós sempre moramos aqui, e, quando começamos com a construção, aqui era uma área boa, a venda aqui é rápida.*

Eles construíram, ali, não só suas vidas, suas redes familiares, inclusive através dos matrimônios de seus filhos com pessoas da vizinhança, mas também uma rede de vizinhança mais ampla, a qual extrapola o núcleo familiar original, as famílias dos filhos e dos netos, e alcança os vizinhos, os amigos dos vizinhos, o dono do bar, do armazém, do açougue, da padaria, enfim, os imigrantes que exercem atividades comerciais na região.

*É claro, tenho muito conhecimento por aqui.*

## *2. Construção e patrimônio*

Botequim, armazém, açougue, padaria são atividades geralmente ligadas aos portugueses. Alguns dos pequenos incorporadores vieram dessas atividades; a grande maioria, contudo, já começa a trabalhar, como assinalamos, construindo ou aprendendo a construir.

*... de 73 para cá; antes, tínhamos um botequim.*

*... foi um outro irmão do meu pai que saiu do bar e foi trabalhar com reformas. Era empreiteiro de reformas, de pintura e carpinteiro.*

*... iniciei em 1972, como empreiteiro de obras, fazendo reformas de bares, açougues e padarias de amigos e conhecidos portugueses.*

Por um lado, essas reformas, que, por si só, indicariam a expansão dos negócios através do investimento de economias, pouco a pouco, vão permitindo ao agente dispor de economias próprias. Por outro lado, permitem-lhe adquirir ou ampliar seu conhecimento do processo de construção. Com esses serviços, ele formará sua rede de vizinhança, a qual lhe será de grande valia, posteriormente, na atividade de construção de imóveis residenciais. Sua entrada nesse setor parece, assim, refletir a conjugação dos seus interesses com os da rede de vizinhança.

A história levantada na pesquisa explica essa conjugação. Por um lado, ela aponta sempre a existência de “conhecidos” (donos de comércio) que querem ora aplicar suas economias em bens imóveis para renda por aluguel, ora assegurar a permanência dos filhos que se casam no bairro. Por outro lado, ela destaca que esses agentes acumulam economias através dos serviços de reforma e edificação a fim de obter, também, bens imóveis para renda por aluguel ou para vender e, assim, prosseguir no setor, ou, ainda, elevar, manter seu nível de consumo. Note-se que, se estamos falando de economias e bens imóveis, é porque existe uma razão para isso. Realmente, pudemos observar, nos casos estudados, que esses indivíduos e suas famílias de origem portuguesa se regem por uma lógica de formação de patrimônios, os quais devem, inclusive, ter concretude, sendo objetos passíveis de posse. A essas pessoas, por exemplo, não interessa a aplicação de suas economias em ações, que são papéis, representações de alguma coisa e não a coisa em si mesma.

*Os portugueses gostam é de passar com a família nos domingos e, apontando para as casas ou apartamentos, mostrar, com isso, a compra que*

*fizeram com seu trabalho (...) da mesma forma que em casa apontam para cada objeto que conseguiram comprar (som, geladeira, etc.).*

*... acho mais seguro aplicar em "bens" do que em investimentos de risco; ações são só papéis, [isso] não interessa!*

A acumulação de bens imóveis volta-se, antes de tudo, para o consumo de bens materiais e palpáveis. Isso pode explicar, inclusive, o grande número de imóveis construídos para renda por aluguel e não para venda. Vender, na lógica dos pequenos incorporadores, seria desfazer-se do palpável, do real. Alugar, ao contrário, seria deter esses bens. As economias conseguidas com a realização de um empreendimento ou outro são aplicadas na produção de outros bens, alguns para consumo próprio. Quando vendem os imóveis, esses agentes, em geral, aplicam o lucro obtido na compra de outros bens, e aquele que os compra os usa para renda por aluguel ou para passá-los aos filhos.

*O imigrante, para mostrar que venceu, se interessa em acumular bens.*

Esse modo de pensar, aliado à necessidade de manter a coesão da família e o "crédito" junto à rede de vizinhança, faz com que os pequenos agentes incorporadores busquem se estabelecer, primeiramente, como pessoas físicas para não depender economicamente de outrem nem contrair dívidas. Aparentemente, a passagem para a forma de empresa só ocorre no caso de expansão com possibilidades reais de consolidação do negócio; ou seja, eles primeiro se estabelecem no ramo, e, só depois, passam à empresa limitada. Isso ocorre, também, nos casos em que os recursos próprios não são suficientes para bancar um empreendimento, quando, então, esses agentes recorrem ao Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que mantém brechas para a criação e o funcionamento de pequenas empresas.

*... então, quando a pessoa tem seu próprio recurso, ela acaba começando a obra com dinheiro dela, vai fazendo, não tem recurso da Caixa. E quando vê, o prédio está pronto com seu próprio dinheiro.*

*... o que também não estimulava ninguém a entrar no sistema financeiro era isso. Nós só entramos no sistema financeiro quando não tínhamos condições de autofinanciamento...*

*... em 1984, quebramos com a crise. A situação difícil foi quando eu parti para o Plano Empresário, foi quando abri a Engenarte Empreendimentos Imobiliários. Daí parti para o primeiro financiamento.*

### *3. Os pequenos incorporadores na "selva" do setor imobiliário: entre a independência e a dependência*

Os pequenos incorporadores, dado o conhecimento que adquiriram no processo de construção e através da rede de solidariedade familiar e de conhecidos do meio português, parecem ter certa independência em relação aos outros agentes incorporadores e às etapas da produção imobiliária. Contudo, mostram-se dependentes na etapa de comercialização.



O que nos faz pensar dessa forma são os seguintes fatos: a) o controle que exercem sobre o processo de construção, desde a concepção até a feitura do imóvel, a partir do conhecimento adquirido no exercício dessa atividade; b) o conhecimento pleno que possuem do micromercado em que atuam quanto a preços de imóveis e terrenos; c) o domínio que têm das informações, obtidas através da rede familiar e de vizinhança, sobre terrenos em oferta, clientela potencial, etc. Não obstante, a relação que eles estabelecem especialmente com os técnicos do setor (engenheiros, arquitetos, desenhistas) e com os corretores de terrenos (em geral, pequenos corretores de rua), às vezes ligados, embora não de forma contratual, às agências de venda de imóveis, é de dependência: os técnicos e os corretores prestam serviços auxiliares aos pequenos incorporadores, de adequação das técnicas de construção e de intermediação de negócios, mas sob o estrito controle e supervisão destes. Aos pequenos incorporadores cabem as indicações iniciais sobre os negócios, o seu acompanhamento e a palavra final sobre os mesmos.

*Não, antes de comprar um terreno já digo como será o prédio; tem que ver, também, a área de construção de cada terreno.*

*... temos os terrenos e falamos quantas unidades, quantos quartos, sendo que ele [o técnico] faz a arrumação. São detalhes que requerem muita prática.*

Já na etapa de comercialização, apesar de eles, muitas vezes, terem em vista uma clientela potencial (via rede de amigos e vizinhança), os pequenos incorporadores recorrem aos serviços de uma agência de vendas. Essa dependência aparece como uma necessidade imperiosa de agilizar a venda, atingir outros segmentos do mercado que extrapolem a vizinhança e, também, de determinar o preço final dos imóveis, cujo cálculo eles não parecem dominar plenamente. Pode-se pensar que a etapa de comercialização escapa aos pequenos incorporadores pela falta de conhecimentos e de instrumentos que lhes permitiriam atuar, também, fora do círculo restrito de conhecidos.

De qualquer forma, quando existe uma certa independência dos outros agentes do setor, ela só se mantém enquanto os pequenos incorporadores possuem recursos próprios, enquanto eles não necessitam buscar empréstimos fora do âmbito familiar; ou seja, quando não precisam do agente financeiro. Por essa razão, eles tendem a atuar no mercado imobiliário do modo mais informal possível em termos econômicos. Realmente, esses incorporadores mantêm-se como pessoas físicas e procuram trabalhar sem contrato ou recibos, amealhando “tarefeiros” (autônomos, por assim dizer, que trabalham informalmente, por serviço, sem recibo).

Quando os recursos próprios, por alguma razão, escasseiam ou não são mais suficientes para realizar um empreendimento, os pequenos incorporadores procuram uma agência de vendas que lhes permita buscar financiamento junto ao SFH. Esse caminho parece ser o único para esses incorporadores. Os motivos que explicam a impossibilidade de obtenção de recursos externos por si próprios parecem ir desde o desconhecimento de outros mecanismos econômicos que não os informais que praticam, passando pelas barreiras sócio-culturais que os impedem de se relacionar com as classes de renda mais alta, detentoras desses recursos, até a ausência de laços com redes de solidariedade que não a familiar e a de vizinhança.

*Na época do Plano Empresário, quem tratava de tudo era a corretora PRIMA. Os corretores sempre têm credencial para andar dentro da Caixa.*

*E óbvio que, se uma empresa grande como a João Fortes pedir um financiamento, ele sai no dia seguinte. Independente da sua influência lá dentro, somos prejudicados menos pelo pessoal do que pela burocracia. Tem muitas mudanças.*

As agências de vendas de imóveis que atuam junto aos pequenos incorporadores (notadamente a Francisco Xavier Imóveis, mas, também, a PRIMA Empreendimentos Imobiliários) suprem, exatamente, essas deficiências. Isso ocorre devido ao conhecimento que elas adquiriram sobre as formas de obtenção de recursos para pequenos incorporadores junto à Caixa Econômica Federal, através da criação e da manutenção de uma rede burocrática solidária a seus intentos. Essas agências não explicitam muito bem como formaram e mantêm essa rede, mas colhemos, aqui e ali, indícios de pequenas trocas de favores, presentes, almoços de fim de ano, almoços corriqueiros, etc. O importante para os pequenos incorporadores é que as agências conseguem os recursos que necessitam a tempo e a hora. De outra forma, eles não seriam capazes de obtê-los por competirem com as grandes empresas do setor, que têm acesso direto e imediato aos recursos financeiros.

Quando obtêm os recursos necessários, os pequenos incorporadores acabam criando uma dependência que extrapola a busca de financiamento, o que transforma a agência de vendas em um verdadeiro incorporador e, até mesmo, um co-sócio do empreendimento. Isso ocorre porque, para obter o financiamento, é necessário seguir um conjunto de normas ditadas pela CEF, as quais “emperram” a liberação do mesmo quando não são observadas. Assim sendo, como o pequeno incorporador não conhece e/ou não entende essas normas, a agência, no mínimo, orienta-o em todas as etapas do processo, quando não, por contrato de prestação de serviço, cuida diretamente das mesmas. A agência, em geral, indica o terreno, o plano de massa para o mesmo, um arquiteto para a concepção do imóvel, o tipo de imóvel e o tamanho das peças que “cabem” no local, o número de unidades, a clientela a que se dirige, etc. O financiamento, enfim, “amarra” o empreendimento, dado que a liberação de recursos (feita contra determinado montante de capital social e patrimônio líquido) exige a definição do cronograma da obra e do preço por metro quadrado avaliado pela CEF e o seu direcionamento para determinadas camadas da população.

#### *4. O “tiro”, a “baleia”, o “sistemático”: formas de atuação dos pequenos incorporadores*

A quase totalidade dos pequenos promotores atua da maneira que podemos denominar de “tiro”, ou seja, realiza um único empreendimento num momento conjuntural em que o risco é mínimo e a possibilidade de lucro, máxima. Esses incorporadores têm, assim, como característica básica, um movimento muito rápido de afluxo e refluxo na direção da produção de imóveis. Eles não permanecem no setor da construção de imóveis residenciais mas voltam à sua atividade principal (em geral, serviços de reforma ou, mais raramente, negócios totalmente fora do setor, como bares, postos de gasolina, açougues, etc.). Os lucros porventura obtidos no empreendimento não são investidos na produção de outros imóveis. São convertidos, em geral, em moeda cor-

rente, servindo, como já vimos, para manter e/ou elevar o nível de consumo, e, assim, contribuir para a meta desses agentes, que se consubstancia na formação de patrimônios. O sucesso de um empreendimento, portanto, não significa que o agente permanecerá no setor imobiliário mas, pelo contrário, pode afastá-lo dessa atividade. Isso porque, atingido, com sucesso, o objetivo da aplicação eventual das economias providas da sua atividade principal, é mais conveniente, em sua lógica, aplicar, imediatamente, os lucros obtidos com a incorporação imobiliária na compra de bens do que se arriscar numa outra empreitada.

*Juntei dinheiro com reformas de patricios que têm botequins, troquei o terreno, com um conhecido que tem açougue, por dois apartamentos do novo edifício.*

*Depois, não fiz mais! Para fazer o prédio, tive que recusar novas encomendas de reformas, deslocar peões para o prédio; perdi o ritmo...*

*Tive lucro no posto de gasolina e achei que o momento era para se fazer prédio, ao invés de comprar outro carro ou casa.*

*Por não ser do ramo, não conseguia controlar os custos, não tinha como prever bem os lucros.*

Por sua vez, uma parcela muito restrita desses agentes atua da maneira que denominamos de “sistematicidade”. Ela, contudo, apresenta duas variáveis: a “sistematicidade” intermitente e a exercida seja por um período breve e contínuo (de dois a três anos), seja por um período contínuo mais longo (de quatro a sete anos), por uma quantidade mínima de incorporadores. A permanência na construção ou incorporação de imóveis residenciais por um período de tempo mais regular pode significar uma tentativa do agente (que, em geral, é aquele que atua como tarefeiro de reformas e serviços para terceiros) de investir os lucros do primeiro empreendimento num outro e, assim, manter-se no setor. Trata-se, possivelmente, de tentativas de expansão das suas atividades através da mudança de função e/ou da otimização das mesmas.

Já os intermitentes parecem “adormecer” a atividade da incorporação por um determinado período para retomá-la mais adiante, possivelmente, quando de novas oportunidades conjunturais. A melhor imagem para descrever sua forma de atuação é a “baleia”: eles “emergem” em momentos em que há chance de realização, com sucesso, de empreendimentos, “submergem” nos momentos de refluxo da demanda e “emergem”, novamente, num novo momento oportuno, às vezes em outros bairros. Nos momentos de refluxo da demanda de imóveis, possivelmente eles retornam à sua atividade principal, inclusive, a fim de amealhar economias suficientes para a realização de um novo empreendimento.

*Quando sinto que é o momento, conheço gente da redondeza ou dono de comércio que quer comprar para alugar ou dar para a filha casar, eu faço o prédio. Com o lucro, eu compro coisas, não faço logo outro, vou esperar ter outras pessoas que eu saiba que querem comprar*

Em relação ao mercado imobiliário, tanto os “atiradores” como os “sistemáticos” se utilizam da estratégia de reiterar tanto o tipo de imóvel produzido - sala-e-dois-quartos (S2Q) - quanto as camadas sociais às quais dirigem o produto - classes média

baixa e média. No entanto, eles são inovadores em relação ao produto - edifício de apartamentos -, pois a casa é a forma de moradia encontrada no local em que atuam, e à arquitetura, como analisaremos mais adiante.

Para os “atiradores”, a reiteração do tipo de imóvel (S2Q) e a escolha das camadas de renda média baixa como clientela-alvo parecem ser mais importantes. Isso porque eles necessitam adequar seus empreendimentos totalmente às tendências já testadas no mercado para reduzir os riscos em sua única investida. Eles precisam realizar aquilo que já vem tendo comercialização certa e rápida. Para escapar da concorrência, esses “atiradores” procuram, às vezes, por bairros próximos àqueles onde esteja ocorrendo um *boom* de empreendimentos, inovando locacionalmente.

*O sala-e-dois-quartos é o que vende hoje. Não adianta tentar outra coisa. A classe média quer sala-e-dois-quartos.*

Os “sistemáticos”, em geral, reiteram o tipo de imóvel e a camada social a que o dirigem, embora, algumas vezes, introduzam inovações. Isso porque, além de exercerem a construção como os primeiros (o que induz à repetição, como já assinalamos anteriormente), não podem se arriscar muito, devido à escassez de recursos que padecem igualmente. Para eles, apesar de continuarem atuando na construção, cada empreendimento deve ser tratado como caso isolado. Assim, se o empreendimento realizado em um determinado momento não obtiver sucesso, as possibilidades de existir um outro tornam-se muito remotas.

*Não, impossível. Dependemos do governo federal; nós temos uma idéia para um ano, no máximo. É muito difícil nossa programação hoje; até em termos desse empreendimento, é uma interrogação. Porque você não sabe como vai estar o mercado.*

## 5. “Coisa sólida e “bem-feita”: o produto dos pequenos incorporadores

### 5.1. Processo de construção

A introdução de inovações que diferenciem os imóveis e a busca da singularidade locacional no mercado, que são o centro da atividade dos grandes incorporadores, enfim, a incorporação *tout-court*, não conformam o eixo de atuação dos pequenos incorporadores. Para estes, que, por força da natureza de sua atividade, atuam numa área onde a diferenciação locacional não tem a mesma importância que, por exemplo, na zona Sul, o lugar em que o empreendimento é realizado fica em segundo plano e ressalta-se o imóvel.

*Não é valorizada, na área, a “tranqüilidade”, no sentido que lhe é dada na zona Sul, por exemplo, o “silêncio das ruas calmas”. Lá [nos subúrbios], o que se quer é sair de casa, entrar no ônibus ou no armazém quase que diretamente, até para não ser assaltado...*

Assim, como veremos mais adiante, ao tratarmos do produto, o que os pequenos incorporadores vendem não é, necessariamente, o imóvel diferenciado mas, principalmente, a construção como “coisa sólida”, “bem-feita” e a qualidade “extra” do acabamento. O que realmente importa para eles é a construção, mesmo porque esse é o seu ofício, aquilo que dominam. Eles parecem não conhecer, ou não compreender, a incor-

poração de todo. Como a construção foi sempre a função que exerceram, por conhecerem-na bem, as demais funções tendem a se subordinar a ela.

*Veja, a construção para mim é o mais importante... Para fazer esse empreendimento, minha preocupação é quanto vou precisar de cimento, ferro. Vou nas lojas escolher os azulejos extra, as pastilhas... todo o resto vem daí...*

*... para mim, incorporação é mais uma construção que, no final, ao contrário das reformas que faço, posso vender e aumentar minha renda.*

As informações que obtivemos nos levam a pensar que os pequenos incorporadores tendem a basear sua remuneração, principalmente, na construção; isto é, extrair a maior parte da taxa de lucros desse processo. É a partir da lógica dessa atividade que, conseqüentemente, eles direcionam e organizam a realização do empreendimento. A incorporação, assim, seria concebida a partir do exercício de construir. Nesse sentido, o custo da obra é minimizado, tanto quanto possível, através de mecanismos que revelam uma racionalidade particular. De fato, observamos que a construção é regida por “economias” e não pelo giro do capital empregado. Economiza-se na mão-de-obra, na compra de materiais, na contratação de técnicos, na administração... mesmo que isso signifique que a obra levará mais tempo para ficar pronta. Não há, portanto, a preocupação de ganhar tempo, girar mais rapidamente o capital empatado mas sim de reduzir os custos ao máximo. Com essa finalidade, esses agentes executam, eles próprios, sempre que possível, todas as tarefas, desde a concepção da planta até o acabamento do prédio.

*Operário tem, mas técnico não. Ele é o senhor todo poderoso, é o cara que entende de tudo, é o cara que toca a obra, que faz a obra.*

*Antes de vir para cá, passei na obra dele, e ele estava de bermuda, com o carrinho para cima e para baixo.*

Por outro lado, eles também buscam tornar a construção informal em termos econômicos. Para isso, organizam o processo de produção de modo a mantê-lo sob seu controle e supervisão diretos, executando-o por equipes de “tarefeiros-autônomos informais”. Esses tarefeiros são empreiteiros de mão-de-obra sem quadro fixo de operários (embora procurem, a cada serviço, amealhar aqueles cujo trabalho já conhecem). O grupo amealhado pode ampliar-se ou reduzir-se conforme as circunstâncias. Suas características são as mesmas do tarefeiro-empreiteiro: o trabalho sem recibo, sem carteira assinada, etc., ou seja, informal no sentido mais amplo da palavra.

*... tem fase de obra em que você vai contratar mais gente.*

*... são autônomos mas não têm responsabilidade nenhuma, porque não têm nada a perder..*

Verificamos que, por um lado, os tarefeiros e suas equipes são “especialistas” em alguma parte da obra mas, como conhecem tudo de construção, não raro mudam de “especialidade” quando se necessita de um serviço que não costumam fazer e/ou escasseiam os que sempre realizam. Por outro lado, na equipe, não existe a distinção do trabalho: o empreiteiro trabalha lado a lado dos tarefeiros amealhados, até mesmo para

controlar e ditar o ritmo do serviço. Trata-se de uma supervisão direta e contínua. A forma de construir através da contratação de tarefeiros faz com que esse processo seja altamente compartimentado, exigindo do incorporador o acompanhamento de todas as etapas da obra. Em geral, os incorporadores procuram trabalhar com tarefeiros que já conhecem de outras obras e com os quais desenvolveram, também, laços de amizade.

*... eu, por exemplo, gosto de fazer as canaletas de esgoto, porque ninguém faz mais isto.*

*Esse controle direto não significa que o ritmo do serviço será acelerado. Como ganham, por vezes, por hora trabalhada, quanto mais tempo o serviço levar, mais receberão. Nesse caso, cabe cobrar o serviço em menos tempo.*

*... mas tem um grupo que você vai manter, o sujeito é dependente seu, e essa relação desse pequeno construtor, esse português, com esse grupo de operários é estreita.*

Não existem nem o planejamento da obra nem a preocupação de estabelecer um cronograma de acompanhamento da mesma quando esse processo é realizado com recursos próprios. Já quando ele é realizado com financiamento da CEF, essa instituição exige planejamento e cronograma para liberar as parcelas em determinadas etapas da obra.

*Vou fazendo conforme aprendi como se faz, etapa por etapa, mas o prazo é conforme vai dando para ser feito.*

Assim sendo, quando o empreendimento é realizado independentemente do agente financiador, torna-se mais nítida a lógica da “economia” praticada pelos pequenos incorporadores. Para eles, a idéia de programar e acompanhar tecnicamente uma obra consiste mais em um entrave à fluência da dinâmica do processo de construção, advinda do seu conhecimento vivencial, do que em um modo de racionalização do mesmo. Isso pode ser explicado pelo fato de que, tendo a “programação na cabeça”, o pequeno incorporador tende tanto a pensar que domina o processo sem dividi-lo com terceiros (no caso, os técnicos) como a controlar (em consequência desse conhecimento) a simultaneidade de tarefas.

O controle e a supervisão da obra e das equipes de tarefeiros realizados através desse planejamento “embutido” (em seu modo de pensar o processo) não agiliza a obra. Verificamos, porém, que não é isso que esses agentes desejam mas, antes, ter sob seu controle a questão do tempo. Em sua forma de trabalhar, muitas vezes será mais conveniente retardar certas tarefas ao aguardo, por exemplo, da chegada de materiais de melhor acabamento às lojas de conhecidos do bairro (onde sempre compram sem recibo) do que comprar em outro local, o que quebraria a rede de amizades e implicaria a perda de crédito.

*... acompanho e até executo partes da obra. Vou verificando cada parte da obra, recebo os comerciantes amigos do cimento, do tijolo...*

No entanto, quando passam a atuar com recursos da CEF e são obrigados a ter planejamento e cronograma de obras, os pequenos incorporadores, por vezes, perce-

bem os benefícios desse modo de atuar, principalmente quando há a diminuição dos custos da obra, que é o problema que mais os atinge. Com o tempo, isso faz com que eles comecem a modificar seu modo de pensar, “modernizando” sua atuação. Uma das conseqüências dessa modificação, no entanto, será uma dependência maior dos diversos agentes do setor.

*Antes [da exigência de um cronograma de obras], era mais “vou fazendo”...*

*Começamos a racionalizar por todos os lados; quando antes não víamos isso, colocávamos as coisas sem nos preocuparmos com o dinheiro...*

Em outras ocasiões, mesmo com a exigência, por parte do agente financiador, de planejamento e cronograma, o pequeno incorporador atende essa exigência apenas formalmente e continua a trabalhar com sua “programação na cabeça”. Trata-se, possivelmente, de uma resistência à modernização, derivada da percepção de que o seu modo de pensar e sua lógica de atuação serão mais econômicos. Estarão mantidas, aí, a informalidade e a sensação de preservação do controle e da supervisão do processo, bem como a independência dos outros agentes. Esta parece ser sua lógica econômica: fazer tudo *per se*, sem a interferência de outros agentes, sem planejamento para manter baixo o custo do processo.

## 5.2. “Artesania” e inovação: a casa dos pequenos incorporadores

### a) Construção artesanal

A centralização das atividades pelos pequenos incorporadores na construção, devido ao seu conhecimento vivencial do processo e às suas histórias sócio-econômicas, bem como o modo como eles organizam o mesmo são aspectos que demonstram estar o processo de construção desses agentes, o qual é marcado pelo caráter manufatureiro, mais atrasado em termos tecnológicos que o conjunto da construção civil.

Vários são os fatores que nos levam a pensar assim: 1) estando o processo organizado para atender empreendimentos de porte muito reduzido, o uso de determinados procedimentos auxiliares (por exemplo, concreto preparado por centrais, máquinas de emboço, acabamento industrializado, etc.) é descartado; 2) tudo o que for possível é realizado na própria obra; 3) a escolha dos materiais é uma tarefa individualizada, passando pelo gosto do promotor e adequando-se ao gosto local; 4) o controle das diversas equipes de tarefeiros é rigoroso (fato não observado nas obras de grande porte que visitamos); 5) como o processo é organizado por equipes de tarefeiros para cada serviço, o trabalho torna-se compartimentado e estanque; 6) o caráter artesanal desse processo acentua-se numa “manualidade” do próprio procedimento de construção, isto é, o ato de executar algumas tarefas com a própria mão, no seu ritmo, e, por vezes, com seu reflexo: a mão é substituída pela escolha de acabamentos que revelam sua ação (azulejos decorados, por exemplo). Trata-se de uma “manualidade” que passa a se refletir, então, na percepção visual.

A “manualidade” seria o resultado da história de vida desses pequenos promotores: educados num tipo de construção artesanal, refletem-na, hoje, na escolha de acabamentos decorados, escolha essa que substitui a mão que pintava arabescos e moldava recortes e rendilhados na madeira ou na massa.

## b) *Concepção arquitetônica*

A concepção arquitetônica dos empreendimentos realizados pelos pequenos incorporadores tem suas bases estabelecidas da mesma forma que no processo de construção, isto é, através da percepção e dos conhecimentos dos próprios agentes. Eles pensam a distribuição das peças, o tamanho das mesmas, seu acabamento, a fachada do prédio, etc. de acordo com sua experiência vivencial, seu gosto, checando-o com o gosto local de tempos em tempos, mesmo quando acham que este coincide com aquele. Aos técnicos (arquitetos e engenheiros) cabem, no máximo, sugestões e, cotidianamente, os acertos técnico-legais da concepção dos incorporadores.

*Isso é conosco, o engenheiro só faz a planta (o desenho dela)... O acabamento também é feito com o material que a gente escolhe... procura dar um certo contraste para que haja um realce na fachada.*

Os pequenos incorporadores introduzem uma outra arquitetura, diferente daquela da típica “casa do subúrbio”, transformando o produto e, conseqüentemente, a concepção de morar. Contudo, nesse quadro de transformação, alguns deles mantêm algumas das características do modo de morar preexistente.

A transformação do produto verifica-se pela introdução, nos empreendimentos, de elementos oriundos da arquitetura dos prédios da zona Sul. Esses elementos apresentam-se, por um lado, no interior dos imóveis, na tipologia das peças-suítes, nos banheiros enclausurados (sem ventilação e iluminação naturais), nas varandas, etc. e nos acabamentos: rebaixos em gesso, esquadrias de alumínio, tapetes *milacron*. Nas fachadas, por outro lado, esses elementos aparecem numa distribuição de vazados e volumes idêntica àquela dos prédios da zona Sul.

Já em relação aos equipamentos, introduzem-se o *play*, as piscinas, os bares e as saunas... Em conseqüência disso, introduz-se, também, um novo modo de morar, inclusive quando se substitui a tipologia habitacional residencial e unifamiliar pela multifamiliar. Todavia, mantêm-se certas características do modo de morar anterior ao conservar-se a cozinha com metragem superior à de alguns dos outros cômodos e, com certeza, superior à daquelas da zona Sul. De certa forma, a cozinha continua como o centro da casa, que, embora não seja unifamiliar, sofre a concorrência do *playground*, da piscina, etc.

*A sala de estar é na cozinha; a sala vive muito bem arrumada para receber o patrão, o chefe, e tem a cozinha onde a vida está ali.*

*Sim, é uma característica do subúrbio. É diferente dos projetos que tenho visto dos imóveis da zona Sul. Os bons projetos da zona Sul são totalmente diferentes. Nos projetos bem mais populares da zona Sul, a cozinha é muito pequena e uma sala e living muito grande. Aqui, praticamente é invertido, a sala não precisa ser muito grande. Se transferirmos um projeto da zona Sul, com sala grande e cozinha pequena, aqui não vai agradar.*

Quando usam revestimentos que “contrastam entre si” por suas cores fortes e decoraçãõ e realizam o que chamam de acabamento “extra”, os pequenos incorporadores estão resgatando elementos da casa suburbana. O imóvel com imagem de qualidade, bem-construído (“a casa sólida”), bem-acabado (“a casa bonita”) e durável, é o principal elemento do processo de construção para eles. Não está em seu horizonte buscar



diferenciações e inovações para o produto quanto, por exemplo, ao tipo de imóvel (sala-e-dois-quartos ou sala-e-três-quartos, etc.) mas sim quanto à solidez e ao acabamento, àquilo que nomeiam “belo”.

*A planta reflete isso. Ao vender um prédio, você passa uma planta retangular, muito bem aproveitada, uma planta normal em termos de arquitetura, com lugar para freezer, fogão. Pequena, um lugar para quatro cadeiras, e não vai vender. Quando você tem trezentos pequenos concorrentes, não adianta inventar muito porque você vai sofrer na tua liquidez. O Conde Caldas, que é lá de baixo, tá sofrendo, até hoje, ali na Meriti porque ele fez um troço muito grande, muito fora da região; não é uma planta regular, é uma planta muito irregular, moderna mas de difícil aceitação para esta região. Na época dele, tudo se vendeu e o dele ficou.*

*A própria corretora sabe que pode vender, tanto quanto eu, o acabamento do prédio... Meu prédio está com material extra...*

*... é um bairro muito desenvolvido, talvez o bairro que mais exija da construção. É um bairro que quem vem para comprar exige muito, vai ver o azulejo para ver se está tudo certinho. Aqui, tem que se fazer um bom trabalho de acabamento, senão é difícil se vender.*

*... o português gosta de coisas bonitas; (...) aqui tem que ter pastilha.*

Como, na zona suburbana, o local em que o empreendimento é realizado não tem muita importância, os pequenos incorporadores incrementam, ao máximo, a “maquiagem” do produto e a construção “bem-feita”, às vezes até sacrificando ganhos que poderiam vir a ter para conseguir a imagem da obra sólida.

*... trabalha feito um louco e sobre o prédio e tem o nome a zelar; ele pode ficar duro mas ele termina o prédio, como no finalzinho aconteceu isso: o cara perdeu muito dinheiro mas terminou o prédio dele.*

Os pequenos incorporadores, construtores que aprenderam seu ofício no âmbito familiar e/ou através da experiência vivencial, atuam na mesma região onde moram, através de uma rede social microlocalizada, a qual mistura família, amigos e comerciantes práticos. Eles trabalham para “vencer” e formar um patrimônio de bens “palpáveis”. Ao construir uma nova casa suburbana, eles dão uma nova configuração a extensas áreas da cidade do Rio de Janeiro.

## NOTAS

<sup>1</sup> Consideramos bairros suburbanos do Rio de Janeiro aqueles situados ao longo da Estrada de Ferro Central do Brasil e Leopoldina e aqueles localizados entre esses dois eixos.

<sup>2</sup> Para maiores informações, ver Kleiman, Mauro. *Os pequenos promotores imobiliários e as transformações no espaço construído*. Rio de Janeiro, PUR/UFRJ, 1985. Dissertação de Mestrado.

<sup>3</sup> Ver, nesse sentido, Kleiman, Mauro. Formas de atuação dos pequenos promotores imobiliários - cinco casos escolhidos. In: -. *Produção imobiliária e uso do solo urbano: estudo das relações entre capital e propriedade fundiária na estruturação do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, PUR/UFRJ, 1983. Relatório Final.

<sup>4</sup> Todos os trechos em destaque que entremeiam e ilustram o texto foram retirados das sete entrevistas realizadas com pequenos incorporadores escolhidos como casos exemplares de suas formas de atuação.

<sup>5</sup> Ver, por exemplo, Rattner, H. (coord.). *Pequena e média empresa no Brasil: 1963-1976*. São Paulo, Símbolo, 1979.

<sup>6</sup> Segundo nossa observação de campo, nas visitas às obras, os entrevistados números 3 e 4 apontaram que

havia trabalhadores que os acompanhavam sempre - "... empregados que foram criados comigo" (Entrevista n. 3) -, aos quais, todavia, só ensinavam tarefas específicas.

<sup>7</sup> Por exemplo, uma pequena "fábrica" de placas de gesso de excelente acabamento liso, produzidas a partir do uso de placas de vidro, tinha sido montada numa das obras que visitamos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASCHER, F. & LUCAS, C. L'industrie du bâtiment; des forces à libérer. *Economie et Politique*. Paris, n. 236, s.d.
- COARBES, D. *Développement de l'immobilier et évolution de l'industrie du bâtiment*. Paris, CSU, s.d.
- KLEIMAN, M. Formas de atuação dos pequenos promotores imobiliários - cinco casos escolhidos. In: -. *Produção imobiliária e uso do solo urbano: estudo das relações entre capital e propriedade fundiária na estruturação do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, PUR/UFRJ, 1983. Relatório de Pesquisa.
- KLEIMAN, M. *Os pequenos promotores imobiliários e as transformações do espaço construído*. Rio de Janeiro, PUR/UFRJ, 1985. Dissertação de Mestrado.
- RATTNER, H. (coord.). *Pequena e média empresa no Brasil: 1963 - 1976*. São Paulo, Símbolo, 1979.
- RIBEIRO, L.C.Q. et al. *Produção imobiliária e uso do solo urbano*. Rio de Janeiro, PUR/Finep 1987. Relatório de Pesquisa.
- TOPALOV, C. *Les promoteurs immobiliers*. Paris, Mouton, 1974.



# Especificação de modelos de preços hedônicos para locação residencial em Porto Alegre

Marco Aurélio Stumpf González\* e  
Carlos Torres Formoso\*\*

## RESUMO

Este trabalho é um estudo do comportamento do mercado imobiliário de Porto Alegre através da utilização de modelos estatísticos de múltiplas variáveis, que explicam a formação do valor de aluguel dos imóveis. Buscou-se contribuir, também, para o entendimento dos procedimentos estatísticos, detalhando-se os critérios adotados na amostragem e análise estatística realizadas. Os modelos desenvolvidos foram baseados em uma amostra de 504 apartamentos residenciais, ofertados em um período de 33 dias, e diversas variáveis foram pesquisadas para detectar a influência das mesmas na formação dos valores de aluguel. Esses modelos foram reunidos com cuidados especiais na análise de resíduos e de colinearidade entre variáveis para verificar a sua adequação e validade para representar o mercado de locações.

## ABSTRACT

This research work aims at investigating the behavior of the real estate market in the city of Porto Alegre, through the use of multiple variable statistical models, which explain the value formation of housing rents. This study also contributes to the understanding of the statistical procedures employed in the valuation of dwellings by detailing the sampling and the regression analysis criteria adopted. The models developed were based on a sample of 504 apartments from several different areas of the city offered in the market during a period of 33 days. A number of variables influenced the value of rent investigated. These models were all checked in terms of the existence of residuals and collinearity between variables in order to make sure whether they were adequate and valid to represent the rental housing market.

## *Introdução*

A formação dos preços dos aluguéis é um tema pouco estudado no Brasil. O conhecimento das variáveis que influenciam esses valores e a estrutura dos modelos desenvolvidos para lidar com essa questão é importante, existindo diversas aplicações para esses elementos. Os valores dos aluguéis podem ser empregados na análise da

\*Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e doutorando em Engenharia pela Universidade Federal de Santa Catarina.

\*\*Professor do Curso de Pós-Graduação em Engenharia Civil (CPGEC)/UFRGS.

mobilidade ou do impacto de reformas urbanas. Outros exemplos práticos de sua aplicação são os laudos de avaliação em disputas judiciais (ações de revisão ou renovatórias) e a determinação de lucros futuros em estudos de viabilidade.

Apresenta-se, a seguir, um estudo sobre o mercado de locações residenciais em Porto Alegre, tomando-se como amostra representativa um recorte da oferta de apartamentos nessa cidade. Buscou-se realizar um levantamento de dados que possibilitasse a análise de modelos estatísticos válidos para todos os bairros. Além da estrutura desses modelos, foi investigada a importância individual das variáveis.

Os modelos empregados são conhecidos como *modelos de preços hedônicos*, comuns nas análises de valor do mercado imobiliário. Como os imóveis são bens compostos, a influência de cada atributo não pode ser medida diretamente. Então, formula-se um modelo teórico, semelhante ao descrito por Rosen (1974), reunindo-se as variáveis que supostamente são importantes. A estimativa empírica permite testar a validade desse modelo teórico através de equações de múltiplas variáveis, nas quais as constantes que multiplicam as variáveis são os *preços hedônicos* ou preços implícitos de uma unidade de cada característica, com o seguinte formato:

$$V = a_0 + a_1X_1 + a_2X_2 + a_3X_3 + \dots + a_nX_n + u_i$$

Nesse modelo genérico,  $V$  é a variável a ser aplicada (o valor do aluguel);  $a_0$  é a constante da equação; os coeficientes  $a_1, \dots, a_n$  são os preços hedônicos;  $X_1, \dots, X_n$  são as variáveis consideradas;  $u_i$  é o termo de erro (desvio aleatório da média). A constante, os coeficientes e os erros foram estimados por regressão múltipla (método dos mínimos quadrados - OLS), com os testes habituais de ajustamento dos modelos ( $F$ ) e de importância das variáveis ( $t$ ). Nas Tabelas 2 e 4, são apresentados os modelos estimados empiricamente, com os coeficientes e testes estatísticos. Cada coluna dessas tabelas representa um modelo distinto.

### *Obtenção dos dados*

Não existiam informações disponíveis e confiáveis que permitissem a estruturação da amostra, tais como a definição da proporção de apartamentos alugados em cada bairro ou os efeitos da sazonalidade na oferta dos mesmos. Adotou-se um período curto de tempo porque as influências macroeconômicas são menores, e os preços hedônicos podem ser considerados constantes. Foi especificada a enumeração completa da oferta de imóveis no mês de junho de 1992. As informações sobre esses imóveis foram coletadas nos classificados dos jornais e nas imobiliárias da cidade, tomando-se como valor de aluguel o que foi ofertado. Em suma, o objetivo dessa pesquisa foi abranger toda a oferta de apartamentos residenciais do mercado formal de Porto Alegre no período considerado.<sup>1</sup>

Ao fim dessa fase, obteve-se um banco de dados com cerca de 1900 apartamentos. Foram removidos desse conjunto os imóveis que não se enquadravam nos padrões do mercado, tais como os de locação por temporada (prazo fixo inferior a seis meses) ou aqueles que exigiam depósito no início da locação, o qual, normalmente, variava de um a três meses de pagamento adiantado. Todos os demais foram considerados, inclusive os apartamentos mobiliados, os de cobertura e os de luxo. Com esses procedimentos, chegou-se a um total de 1815 apartamentos. Os valores originais dos aluguéis em cruzeiros foram convertidos em dólares americanos, utilizando-se a cotação diária do mercado informal, mais adequada que a cotação oficial.

A partir desses dados, selecionou-se uma amostra para vistorias pelo método de agrupamento de imóveis por bairros. Alguns bairros apresentaram número insuficiente de imóveis para análise, tendo sido, portanto, unidos a bairros vizinhos semelhantes em termos de renda média familiar, de acordo com o Censo Brasileiro (IBGE, 1980), *status* e condições gerais. Foram incluídos nessa situação os bairros com menos de dez unidades. Em seguida, foram extraídas amostras de cada grupo, com fração amostral constante de, aproximadamente, 500/1815. Esses imóveis constituíram a amostra final, que foi analisada detidamente: em cada um dos seus elementos, foram realizadas vistorias externas, verificando-se o padrão de acabamento, a idade aparente e o material da fachada. Além disso, foi efetuada uma consulta à Prefeitura Municipal, junto ao cadastro da Secretaria Municipal da Fazenda (SMF), onde foram obtidas a área total e a idade dos imóveis. A descrição completa dos procedimentos de amostragem e vistoria pode ser encontrada em González (1993).

#### *Variáveis consideradas no estudo*

Muitas vezes, é difícil determinar o número de variáveis a serem empregadas em uma pesquisa. Por um lado, procura-se obter uma maior quantidade de variáveis para explicar melhor um dado fenômeno, incluindo-se características que parecem importantes inicialmente. Por outro, isso acarreta o aumento do tempo e dos custos da amostragem, além de tornar os modelos mais complexos, o que dificulta a análise dos resultados (Cohen e Cohen, 1975).

Segundo Kain e Quigley (1970), o aumento da quantidade de variáveis em estudo causado pelo grande detalhamento na análise dos resultados ou pelo fracionamento das variáveis que exigem julgamento (para diminuir a influência pessoal nas vistorias) traz problemas estatísticos, como a multicolinearidade; portanto, é interessante reduzir o número de variáveis. Um dos critérios adotados por esses autores para tal finalidade é a análise fatorial, que eles empregaram para resumir 39 variáveis indicativas de qualidade de habitação em apenas 5 fatores. Estes, por sua vez, foram incluídos nas equações de regressão em lugar daquelas.

O principal objetivo da análise fatorial é obter uma interpretação mais simples de um conjunto de informações e uma descrição básica do conjunto de variáveis em estudo. Essa técnica está relacionada com a análise dos componentes principais e consiste em reduzir um grande número de variáveis a poucos fatores. Tal tarefa é executada através da representação de uma variável em termos de combinações lineares de dados, nas quais os fatores, na realidade, são médias ponderadas para as variáveis. Existem diversos métodos para se obterem os fatores, conforme o atestam Frank Jr. (1971), Harmann (1976) e Nie *et al.* (1975).

Morton (1977) indica a análise fatorial como o instrumento para a redução do número de variáveis, principalmente aquelas que são correlatas, o que permite obter um número pequeno de fatores básicos. Em seu estudo, ele usou a análise fatorial para agrupar dados, reunindo variáveis que pareciam oferecer a mesma informação, e, dessa forma, diminuiu a redundância entre elas. Assim, apenas uma das variáveis de cada fator era testada na regressão, o que reduziu os riscos de colinearidade.

Devido à característica exploratória deste estudo, procurou-se coletar o maior número possível de variáveis, analisando-se, posteriormente, sua importância para os modelos hedônicos. As variáveis foram identificadas e reunidas conforme o tipo de informação que apresentavam. De acordo com o tipo de escala numérica empregada,

elas foram classificadas como qualitativas (dicotômicas ou de vários níveis) ou quantitativas. As qualitativas não possuem unidade, ao contrário das quantitativas, que são medidas em uma escala definida. Algumas variáveis foram coletadas em escalas qualitativas, que possuíam intervalos numéricos diferentes. Nesses casos, adotou-se uma padronização dos intervalos de variação, o que facilitou a comparação das variáveis. Nas variáveis que empregam essa escala, os valores mínimo e máximo são sempre 0 e 100. Também foram utilizadas variáveis dicotômicas (*dummies*) para representar cada nível de alguns atributos, como o número de dormitórios ou de vagas de estacionamento, comparando-se o seu desempenho com o da variável qualitativa de vários níveis correspondentes.

Utilizando-se a análise fatorial, realizou-se a seleção das variáveis com as mesmas tendências, visando-se, com isso, a diminuir a colinearidade entre as mesmas. Esse processamento foi efetuado pelo método de componentes principais e rotação ortogonal Varimax (Harmann, 1976; Nie *et al.*, 1975). O limite mínimo de carga do fator para se considerar a sua participação efetiva foi de 0.50 (como assinalado por Kain e Quigley, 1970), e cada variável foi associada a apenas um fator (ao qual dava a maior contribuição).

Para a análise dos dados, foram montadas regressões cruzando-se as variáveis dependentes com as independentes, a partir da premissa de que as variáveis do fator 1 (ver Tabela 1), que representam o tamanho do imóvel, têm sempre grande correlação com os valores de aluguel. Foram testados modelos pelo método *stepwise*, incluindo-se uma das variáveis dependentes, uma das independentes do fator 1 e todas as demais. Como em todos os casos as variáveis do fator 1 foram selecionadas (significância menor que 5%), a hipótese da sua importância foi confirmada.

Como regra geral, as variáveis que demonstraram estar correlacionadas - aquelas agrupadas através da análise fatorial - foram testadas em conjunto e, quando duas ou mais eram classificadas como pertencentes a um mesmo modelo, as de maior significância (menor valor no teste *t*) eram excluídas. Como não foi detectada uma colinearidade perfeita entre as variáveis analisadas, a exclusão inicial de variáveis do mesmo fator testando-se apenas uma delas não foi adequada, pois elas não apresentaram comportamentos idênticos. Assim, apenas a verificação do conjunto completo de variáveis pode garantir que serão selecionadas as de melhor desempenho.

As variáveis dicotômicas associadas a variáveis qualitativas de múltiplos estágios foram testadas e, normalmente, não foram incluídas nos modelos por apresentarem significância individual inferior à da qualitativa correspondente. Porém, como será demonstrado a seguir, a explicação providenciada pelo conjunto das dicotômicas, em geral, é mais abrangente que a de uma qualitativa baseada nos mesmos dados. Adotou-se, então, o procedimento de montar os modelos com as variáveis qualitativas, testando-se, depois, a substituição destas pelas dicotômicas correspondentes. Esse procedimento envolve as variáveis que medem a influência do número de dormitórios (*Quartos* x Q1, Q2, Q3 e Q4), a existência de *box* de estacionamento (*Box* x BOXD e BOXD2) e de mobília (*Mobília* x MOBD1 e MOBD2). A substituição de *Quartos* pelas associadas dicotômicas mostrou-se viável nos casos em que ela foi testada, o mesmo não ocorrendo com as outras duas variáveis citadas. Nos casos em que uma das dicotômicas foi selecionada e a outra ultrapassou o limite de significância, ambas foram excluídas, mantendo-se a variável qualitativa.

Apesar de melhor explicar os dados (teoricamente), a substituição de variáveis qualitativas por um conjunto de dicotômicas traz alguns inconvenientes. O maior núme-

Tabela I - Resumo das variáveis

VARIÁVEL	FAT	TIPO	DESCRIÇÃO	MIN	MÁX	UNID	FONTE
DÓLAR	-	C	valor do aluguel convertido em US\$	33	958	US\$	*
ANDARES	3	C	número de andares no prédio	2	31	un	Vistorias
APARTAMENTOS	3	C	total de apartamentos no prédio	1	308	un	Vistorias
ÁREA	1	C	área total do imóvel	21	347	m <sup>2</sup>	PMPA
BAIRRO	1	Q	qualificação da área na renda média da população	0	100	-	IBGE, 1980
BANHEIROS	2	Q	número de banheiros	1	3	un	Jornal/Imobiliárias
BOX	-	Q	existência de box ou para-tem	0	2	un	Jornal/Imobiliárias
BOX1	-	D	existência de um box	0	1	-	*
BOX2	-	D	existência de um segundo box	0	1	-	*
COBERTURA	-	D	existência de cobertura	0	1	-	Jornal/Imobiliárias
CENTEIRO	9	C	distância do centro (posição relativa PMPA)	0,16	13,20	km	*
DEFEITO	-	D	existência de dependências de entregada	0	1	-	Jornal/Imobiliárias
DIA	6	C	distância de dependências de entregada da oferta (31/592=1; 4/792=35)	1	35	-	Jornal/Imobiliárias
DS-HOP	9	C	distância do shopping center mais próximo	0,35	8,68	km	*
DS-JPER	9	C	distância do supermercado mais próximo	0,05	4,63	km	*
ESQUINA	5	D	imóveis situados em esquina	0	1	-	Vistorias
ESTADO	7	Q	estado de conservação do prédio	0	100	-	Vistorias
FAVELA	-	D	existência de favelas no entorno	0	1	-	Vistorias
IDADE	7	C	idade do imóvel	1	46	anos	PMPA
JARLUM	8	Q	tipo de jardim do prédio (nenhum = 0; grande = 4)	0	4	-	Vistorias
MOBILIA	-	Q	inclusão de móveis no apartamento	0	2	-	Jornal/Imobiliárias
MOBD1	-	D	apartamento semimobiliado	0	1	-	*
MOBD2	-	D	apartamento totalmente mobiliado	0	1	-	*
NAA	3	C	número de apartamentos por andar	1	23,64	un	Aptos./Andares
FAVIMENTO	4	C	número de andares do prédio	0	-	un	Vistorias
Q1, C2, Q3, Q4	1	D	variáveis dicotômicas - para-tem	0	1	-	*
QUADRANTE	7	Q	prédio de canteiro do prédio	0	100	-	Vistorias
QUADRANTES	1	Q	número de dormitórios	0	4	un	Jornal/Imobiliárias
TIPO	-	Q	qualificação da construção, atribuída no habite-se	2	5	-	PMPA
USO	4	D	uso residencial no entorno superior a 50%	0	1	-	Vistorias

(\*: Determinadas pelo autor)



ro de variáveis na equação aumenta a complexidade do modelo, dificultando a análise dos resultados. Outro problema é a redução dos graus de liberdade de regressão. No caso de grandes amostras, como o conjunto total testado de 504 elementos, a quantidade considerável de imóveis compensa facilmente esse aspecto, mas, em grupos pequenos, poderão aparecer valores baixos nos testes  $t$  e  $F$ .

Para cada modelo ajustado, as Tabelas 1, 2, 3, 4 e 5 apresentam as variáveis selecionadas, seus coeficientes e a indicação da significância ( $t$ ). Além disso, são incluídos indicadores do ajustamento, tais como o coeficiente de determinação ( $R^2$ ), o teste de variância ( $F$ ), o número de regressores ( $K$ ), o número de imóveis do conjunto testado ( $n$ ) e o número de *outliers* (resíduos acima de dois desvios padrões, em módulo).

### *Regressões com o conjunto total*

Inicialmente, foram executadas regressões envolvendo o valor total do aluguel do imóvel e as variáveis *Área* e *Quartos*. Os modelos ajustados mostraram-se adequados, com bons coeficientes de determinação (cerca de 80%). As demais variáveis envolvidas foram semelhantes para todos os modelos, com comportamentos (sinais dos coeficientes) normais (Tabela 2). A única exceção foi a variável *Dsuper*, da qual se esperava influência negativa mas que apresentou variação positiva, ou seja, a maior distância dos supermercados comportou-se como um fator de aumento do valor do aluguel. Tal efeito pode ter sido provocado pela correlação dessa variável com outras ou pela sua colinearidade com uma característica diversa - importante e não testada - que indique outra propriedade de comportamento semelhante.

As regressões não apresentam a variável *Dia*, o que indica que a influência do tempo seria decorrente da correção monetária dos valores totais e não de uma valorização real no período. Aliás, o período de análise (33 dias) é muito curto para detectar a ocorrência de valorização real. As equações foram montadas com as variáveis mais agregadas, expandindo-se, depois, aquelas com variáveis dicotômicas associadas (*Box* e *Mobília*). Porém, a variável *MOBD1*, sistematicamente, apresentou significância superior a 10% no modelo com *Área* e foi eliminada junto com *MOBD2*, ficando a equação apenas com *Mobília*.

As variáveis que no mesmo fator atingiram esse limite foram reunidas em grupos nos quais apenas uma delas poderia entrar em cada modelo. Todas foram testadas, escolhendo-se a de melhor desempenho em cada fator, isto é, a que atingiu o nível mínimo desejado (significância de 5%). Porém, algumas variáveis não demonstraram estar correlacionadas, e, por isso, não foram incluídas em fatores; ou seja, elas não impuseram restrições umas às outras, sendo selecionadas apenas pelo coeficiente  $t$ , no método *stepwise*. A análise de diversas variáveis resultou no agrupamento das mesmas em nove fatores, enquanto outras não demonstraram vinculação significativa, não sendo, portanto, associadas a nenhum fator. As variáveis estão representadas na Tabela 1 com a indicação do fator a que pertence cada uma delas. A indicação do tipo de variável obedece à seguinte codificação: C = contínua; Q = qualitativa de vários níveis; D = dicotômica.

### *Análise de modelos hedônicos*

Os modelos hedônicos são baseados em equações de regressão de múltiplas variáveis, e os coeficientes dessas equações são interpretados como preços implícitos de uma unidade de cada característica considerada (Rosen, 1974).

**Tabela 2 - Regressões com os valores totais em US\$, empregando-se *Área* e *Quartos***

VARIÁVEL	FATOR	ÁREA		QUARTOS	
		(1)	(2)	(1)	(2)
ÁREA	1	1.28 (19.7)	1.25 (19.2)	-	-
QUARTOS	1	-	-	37.53 (18.0)	-
Q1	1	-	-	-	31.05 (6.4)
Q2	1	-	-	-	67.01 (13.4)
Q3	1	-	-	-	119.97 (17.5)
Q4	1	-	-	-	142.06 (3.6)
BAIRRO	-	0.43 (3.4)	0.39 (3.1)	0.50 (3.3)	0.45 (3.0)
BANHEIROS	2	23.24 (3.0)	25.71 (3.3)	17.83 (2.1)	18.72 (2.2)
BOX	-	22.69 (4.7)	-	41.49 (8.0)	-
BOXD	-	-	15.05 (2.8)	-	28.24 (4.9)
BOXD2	-	-	67.08 (4.3)	-	113.45 (6.7)
COBERTURA	-	297.77 (12.1)	283.12 (11.4)	464.20 (18.8)	427.54 (16.9)
DCENTRO	9	-	-	-3.08 (-3.4)	-1.90 (-2.3)
DEPEMP	-	19.27 (3.0)	19.89 (3.1)	25.05 (3.5)	23.33 (3.4)
DSUPER	9	3.12 (3.6)	3.08 (3.6)	-	-
ESTADO	7	-	-	0.43 (4.5)	0.50 (5.5)
FAVELA	-	-35.77 (-3.4)	-34.95 (-3.3)	-41.83 (-3.7)	-36.89 (-3.2)
JARDIM	8	7.07 (4.3)	7.16 (4.4)	4.21 (2.1)	-
MOBÍLIA	-	23.03 (4.2)	22.55 (4.1)	30.54 (5.0)	-
MOBD1	-	-	-	-	39.92 (2.3)
MOBD2	-	-	-	-	57.24 (4.5)
NAA	3	-0.97 (-2.2)	-0.99 (-2.3)	-	-
TIPO	-	10.37 (3.4)	10.36 (3.4)	19.84 (5.9)	18.05 (5.4)
USOD	4	-7.52 (-2.2)	-6.77 (-2.0)	-	-
constante		-47.75 (-3.6)	-47.48 (-3.6)	-52.84 (-3.7)	-44.79 (-3.1)
R <sup>2</sup>		82.45 %	82.76%	78.83%	80.00%
F		177.09	167.67	152.36	121.76
n		504	504	504	504
k		13	14	12	16
outliers		12	14	13	14

(número entre parênteses: t)

No caso específico das vagas de estacionamento, empregaram-se BOXD e BOXD2, que apresentaram coeficientes muito distintos (o coeficiente de BOXD2 é cerca de quatro vezes maior que o de BOXD). Como BOXD tem valor 1 sempre que existe *box* no imóvel (um ou dois), BOXD2 indica o valor do *segundo box*. A diferença entre as duas é sensível e pode-se admitir que BOXD2 captou outras características associadas aos imóveis grandes, ou seja, não indica apenas o valor do segundo *box*. Além disso, o uso da variável qualitativa *Box* mascara esse efeito, aumentando o valor do primeiro *box*, devido à utilização do método dos mínimos quadrados, que tende a acomodar valores.

Empregando-se outra variável de uso comum na mensuração do tamanho do imóvel, foram feitas regressões contendo *Quartos* como a variável independente principal e o valor total do aluguel como a dependente. Os resultados dessas regressões foram semelhantes aos encontrados com a utilização da variável *Área*. Os modelos ajustados mostraram-se adequados, com bons coeficientes de determinação (0.79 e 0.80). As demais variáveis envolvidas foram semelhantes, com comportamentos (sinais dos coeficientes) normais.

A substituição de *Quartos* pelas dicotômicas associadas (Q1, Q2, Q3, Q4) serve como exemplo do uso de variáveis desse tipo. Além disso, as outras variáveis incluí-

das nos modelos e os coeficientes de determinação são semelhantes. A diferença significativa encontra-se, justamente, nos coeficientes das variáveis dicotômicas em comparação com as qualitativas. Nos modelos com *Quartos*, o valor de cada dormitório é constante, US\$37,53, enquanto naqueles com as variáveis dicotômicas pode-se encontrar uma variação apreciável desse valor (a média, por dormitório, varia de US\$1,05 a US\$35,52). Essa diferença pode ser explicada pela influência de fatores não considerados, como espaços extras necessários em imóveis maiores (áreas de circulação, corredores e outros), a diferença de tamanho dos quartos ou variações no padrão de construção ao longo do tempo.

Conforme indicado acima, usando-se uma variável qualitativa de múltiplos estágios (0, 1, 2, 3, 4), estabelece-se uma variação linear fixa, de igual espaçamento entre classes (valor constante por dormitório adicional). Porém, o número de dormitórios de um apartamento pode ser encarado como uma classificação por tipo de imóvel, desconhecendo-se, inicialmente, qual é o espaçamento de valores entre essas classes.<sup>2</sup> A escolha de uma variável qualitativa impõe restrições à explicação dos dados por determinar uma relação fixa. Ao contrário, quando se usam as variáveis dicotômicas, obtém-se uma informação adequada sobre os valores praticados pelo mercado, através dos coeficientes de cada uma. Com esse tipo de análise, pode-se verificar se há ou não linearidade e se os dormitórios têm valores distintos, conforme o tipo de imóvel.

### *Regressões com subgrupos*

Foram montadas diversas equações baseadas em parcelas do mercado, comparando-se-as com os modelos que empregaram o conjunto total da amostra. Como será visto a seguir, estes diferenciam-se daquelas em quantidade e tipo de variáveis. Algumas diferenças ocorrem devido a restrições dos dados, como a não-existência de um tipo de imóvel na amostra, o que acarreta a exclusão de variáveis. Porém, nos modelos por região, as variáveis que buscam explicar a localização (*Bairro*, *Dcentro* e outras) perdem parte da sua significação por serem iguais ou muito semelhantes em todos os imóveis do grupo.

### *Agrupamento por número de dormitórios*

O conjunto total de imóveis foi dividido em dois grupos, considerando-se o número de dormitórios e separando-se os imóveis pequenos dos grandes. Assim, foram feitas regressões, por um lado, com imóveis do tipo JK e de um dormitório e, por outro lado, com imóveis de dois, três e quatro dormitórios. A diferenciação de modelos estatísticos entre os dois grupos é evidente, principalmente porque se trata de dois segmentos distintos do mercado e porque os imóveis menores têm variação de características mais limitada, ou seja, menos opções. Não aparecem na amostra, por exemplo, imóveis JK e de um dormitório com duas vagas de estacionamento, dois banheiros, dependências de empregada ou cobertura. Daí que as respectivas variáveis são constantes e não integram os modelos para imóveis menores, ao contrário do que ocorre no caso de imóveis maiores.

Foram montadas regressões de dois tipos, com *Quartos* e com *Área*, e os modelos foram testados sem as variáveis dicotômicas. Para os imóveis menores, *Quartos/Q1* e *Box/BOXD* são sempre idênticas. Quanto a *Móvel/MOBD1/MOBD2*, houve melhor desempenho de *Móvel*. Os coeficientes de determinação foram baixos (cerca de 50%), o que indica que os modelos não obtiveram bom ajustamento. Com relação aos imó-

veis de dois, três e quatro quartos, o conjunto foi testado com as mesmas variáveis, sendo que, inicialmente, foram incluídas *Quartos* e *Área*, juntamente com as qualitativas *Box/Mobília*. Em seguida, desdobraram-se as variáveis qualitativas em suas dicotômicas associadas (*Quartos*, *Box*, *Mobília*). Aqui, as variáveis dicotômicas apresentaram variações de casos, ao contrário dos imóveis do tipo JK e de um dormitório.

A expansão das variáveis qualitativas agregadas para as dicotômicas associadas não trouxe melhorias aos modelos. A variável qualitativa *Quartos* não foi substituída pelas variáveis dicotômicas correspondentes, Q2/Q3/Q4, como se esperava, sendo apenas Q3 selecionada com significância inferior a 5% (as demais atingiram mais de 30%). MOBD1/MOBD2 não foram selecionadas em conjunto. Quando foram incluídas BOXD/BOXD2 em lugar de *Box*, os coeficientes de determinação não foram alterados, e o número de *outliers* aumentou em uma unidade. Para esses modelos, então, a substituição das variáveis qualitativas pelas dicotômicas associadas não apresentou vantagens. Por essa razão, não foram incluídos, neste trabalho, os modelos com essa transformação. Os resultados dessas modificações estão na Tabela 3, apresentada a seguir.

O ajustamento dos modelos apresentados foi satisfatório, com bons coeficientes de determinação e poucos *outliers*. A comparação das equações com os imóveis divididos pelo número de dormitórios permitiu identificar dois modelos distintos. Provavelmente, isso deveu-se às diferenças de opções dos imóveis, conforme discutido anteriormente.

**Tabela 3 - Regressões com o valor total em US\$ para imóveis pequenos (JK e um dormitório) e grandes (dois, três e quatro dormitórios)**

VARIÁVEL	FATOR	PEQUENOS		GRANDES	
		(1)	(2)	(3)	(4)
ÁREA	1	-	0.89 (10.7)	-	1.09 (9.1)
QUARTOS	1	28.12 (12.9)	-	53.03 (6.9)	-
APARTAMENTOS	3	-	-0.05 (-2.7)	-	-
BAIRRO	-	-	-	0.81 (3.2)	0.62 (2.8)
BOX	-	14.18 (3.5)	11.53 (2.7)	48.99 (6.1)	36.96 (4.7)
COBERTURA	-	-	-	402.97 (12.3)	287.97 (8.6)
DCENTRO	9	-	-1.92 (-3.6)	-	-
DIA	6	-0.28 (-2.5)	-	-	-
DSHOP	9	-4.50 (-4.5)	-	-	-
DSUPER	9	-	-	-	4.39 (2.9)
ESQUINA	5	-6.46 (-2.3)	-	-	-
ESTADO	7	-	-	0.68 (3.6)	0.35 (1.9)
FAVELA	-	-	-	-36.32 (-2.2)	-29.04 (-1.8)
JARDIM	8	-	3.18 (2.6)	-	-
MOBÍLIA	-	20.98 (6.8)	22.39 (7.1)	57.93 (3.6)	27.66 (1.8)
PRÉDIOS	8	-	-	-1.71 (-2.2)	-
QUALIDADE	7	0.22 (4.0)	-	-	-
TIPO	-	-	-	30.96 (5.0)	21.51 (3.6)
constante		71.83 (12.3)	47.33 (10.5)	-124.07 (-5.3)	-66.19 (-3.5)
R <sup>2</sup>		53.98 %	49.40%	77.80%	80.68%
F		44.071	42.957	86.852	103.452
n		271	271	233	233
k		7	6	9	9
<i>outliers</i>		9	15	9	7

(número entre parênteses: t)

### *Agrupamento por distância do centro*

A mediana das distâncias dos imóveis do centro da cidade foi identificada dividindo-se o conjunto total de imóveis em dois grupos do mesmo tamanho (252 unidades cada um). Na amostra do grupo mais próximo do centro (distâncias de até 2,24 km), não existem imóveis com cobertura, ou seja, a variável *Cobertura* assume valor constante 0. Os modelos finais apresentam algumas diferenças em relação aos modelos iniciais, com variáveis e coeficientes diferentes, conforme indica a Tabela 4 a seguir.

Nos imóveis mais distantes do centro da cidade, a variável *Idade* apresentou sinal positivo, ao contrário do observado no grupo de imóveis mais próximos do centro, o que, provavelmente, se deveu a um efeito de colinearidade entre as variáveis, específico para o grupo de imóveis considerado. Como esse efeito não pode ser aceito, invalidaram-se os modelos e a variável *Idade* foi eliminada das equações em que surgiu com sinal positivo, refazendo-se a análise.

As equações montadas para *Quartos* foram diferentes daquelas montadas para *Área*, com inúmeras alternativas de variáveis. Por um lado, os termos constantes apresentaram-se bastante distintos, passando de negativos a positivos. Por outro lado, os coeficientes de determinação foram semelhantes, assim como o número de variáveis e de *outliers* dentro de cada grupo.

### *Considerações sobre modelos e variáveis*

Como pode ser visto nos modelos apresentados nas Tabelas 2, 3 e 4, as variáveis incluídas foram diferentes, o que indica a influência das peculiaridades do subconjunto de imóveis considerado sobre a estrutura das equações. O fracionamento da amostra em tipos de imóvel revelou modelos bastante distintos do modelo geral. Possivelmente, as diferenças detectadas devem-se às várias parcelas do mercado, as quais identificam os comportamentos distintos de cada grupo de consumidores. Nos casos de imóveis diferentes, como aqueles agrupados por tamanho, já era esperada essa diferenciação em função das transformações do mercado imobiliário ao longo do tempo ou das características específicas de cada tipo de imóvel. Porém, havia a expectativa de maior semelhança entre os modelos formados pelos imóveis agrupados por região (bairro ou distância do centro) e aqueles reunidos para o conjunto geral.

Assim, inicialmente, poder-se-ia concluir que não existe um modelo único de formação de valores de aluguel. Contudo, o bom ajustamento das equações envolvendo o conjunto total de imóveis indica o oposto (Tabela 2). Investigando-se detalhadamente os valores calculados através desses modelos, notou-se que os erros são aleatórios, não sendo identificadas tendências por bairro ou tipo de imóvel, ou seja, pode-se representar o conjunto através de uma única equação sem serem notados erros maiores em parcelas específicas do mercado.

Em alguns casos, a dificuldade de mensuração de certas características dos imóveis levou à utilização de relações aproximadas, seguindo-se a bibliografia consultada, como o emprego da distância em linha reta do centro da cidade para representar a acessibilidade ao comércio e a locais de trabalho. Nesse caso, o relacionamento entre valor de aluguel e acessibilidade parece ser mais complexo e essa variável é apenas uma tentativa de mensuração. Com efeito, a investigação da verdadeira relação precisaria apoiar-se em pesquisas de origem/destino da população, análise das vias de acesso, tempo de deslocamento, opções de transporte (público e privado), distribuição de

Tabela 4 - Regressões com valores totais em US\$, conforme a distância do centro da cidade

VARIÁVEL	FATOR	ATÉ 2.24 Km		MAIS DE 2.24 Km	
		(1)	(2)	(3)	(4)
ÁREA	1	-	1.13 (16.9)	-	1.58 (15.2)
QUARTOS	1	39.15 (15.2)	-	37.78 (11.6)	-
ANDARES	3	-	-	4.75 (4.1)	3.80 (3.8)
BAIRRO	-	-	-	0.38 (1.9)	0.26 (1.9)
BANHEIROS	2	-	-	35.50 (3.1)	34.32 (3.3)
BOX	-	26.91 (2.8)	22.45 (2.5)	45.66 (7.5)	18.83 (3.2)
COBERTURA	-	-	-	426.93 (15.9)	230.51 (8.4)
DCENTRO	9	-	-	-4.04 (-2.6)	-
DEPEMP	-	37.15 (4.7)	40.90 (5.7)	-	-
DSUPER	9	-	-	-	3.93 (3.9)
ESTADO	7	-	-	0.39 (2.4)	-
FAVELA	-	-	-	-41.95 (-3.3)	-33.99 (-2.9)
IDADE	7	-0.56 (-2.2)	-	-	-
JARDIM	8	10.64 (3.4)	8.64 (3.2)	-	-
MOBÍLIA	-	25.77 (4.6)	19.48 (3.7)	71.42 (4.0)	48.02 (3.0)
NAA	3	-	-1.11 (-2.3)	-	-
PAVIMENTO	4	-	9.16 (2.1)	-	-
TIPO	-	11.18 (2.9)	-	30.25 (5.4)	17.42 (3.5)
constante		33.96 (2.4)	25.57 (2.8)	-107.21 (-4.8)	-115.45 (-6.4)
R <sup>2</sup>		71.38%	75.83%	84.08%	87.39%
F		86.948	109.377	115.265	167.035
n		252	252	252	252
k		7	7	11	10
outliers		6	8	11	12

(números entre parênteses: t)

renda e outros fatores. Uma forma alternativa de análise desses fatores é aquela realizada através de medidas de assimetria relativa.<sup>3</sup> Além disso, a distância do centro é baseada no modelo monocêntrico; entretanto, em Porto Alegre, aparentemente diversos pontos tornaram-se importantes, influenciando o mercado imobiliário e funcionando, também, como centros polarizadores de comércio e empregos (Ball, 1973; Goodall, 1972; Lucena, 1985; Muth, 1975; Robinson, 1979).

Outro aspecto importante é o da valorização relativa entre bairros, explicada, neste estudo, através da renda média da população, obtida no Censo (IBGE, 1980). A variável *Bairro* teve desempenho razoável, aparecendo nos modelos com bons coeficientes estatísticos. Contudo, assim como existe uma razoável heterogeneidade sócio-econômica dentro dos bairros, o mesmo pode ser observado em relação aos imóveis e, portanto, o uso das delimitações legais pode não ser adequado (Dubin, 1992). Pesquisas mais aprofundadas, identificando regiões homogêneas em valor imobiliário, conforme as mesmas são definidas pelo mercado, podem levar à construção de modelos mais adequados.

Para se avaliar a importância relativa das variáveis incluídas nos modelos, empregou-se a mensuração do aumento do coeficiente de determinação ( $R^2$ ) ocorrido com o acréscimo de uma variável. No método *stepwise*, as variáveis são testadas e incluídas de acordo com os critérios estatísticos que indicam a sua importância para o modelo que está sendo construído. Verificando-se o crescimento do coeficiente de determinação ocorrido com a inclusão de uma determinada variável em um dado modelo, pode-se ter uma idéia de sua contribuição para o resultado final.

Seguindo-se esse procedimento, obtiveram-se os dados apresentados na Tabela 5, os quais sintetizam o comportamento médio das variáveis. Eles foram agrupados por tipos de modelo, indicando-se as médias de cada um desses modelos de acordo com o grupo de imóveis considerado (todos os dados ou parte do arquivo). Em geral, os modelos apresentaram poucas variáveis importantes, acompanhadas por diversas outras que explicam menos de 1% da variância do valor dos aluguéis. As que mais se destacaram foram *Área*, *Quartos* e *Cobertura*. A explicação incompleta obtida através das variáveis relacionadas com a conservação e a qualidade dos imóveis (*Idade*, *Qualidade*, *Estado*, *Tipo*) pode estar ligada à insuficiente oferta de imóveis no mercado de locações, o que provoca uma menor exigência por parte dos usuários quanto a esses aspectos.

Na análise do desempenho das variáveis, uma consideração importante é a relação custo/benefício na obtenção de informações. Algumas variáveis de fraco desempenho foram obtidas em vistorias a prédios, com dispêndio de recursos e tempo. Assim, resalta-se a necessidade da realização de uma amostragem piloto, testando-se as variáveis obtidas e selecionando-se aquelas de melhor desempenho, a fim de agilizarem-se vistorias e outros procedimentos externos.

Os modelos apresentados atingiram, aproximadamente, 80% nos coeficientes de determinação. Para explicar os 20% restantes de variabilidade, seria necessário pesquisar as verdadeiras relações determinadas pelo mercado, ou seja, obter medidas melhores para as variáveis identificadas. Também podem existir outras características não consideradas que sejam importantes para a explicação dos dados obtidos. Sabe-se, por exemplo, que a discriminação racial em países como os Estados Unidos faz com que a proporção de imigrantes ou de negros em uma certa região efetivamente influencie nos valores dos imóveis (Berry e Bednarz, 1975; Sumka, 1977). Há inúmeras possibilidades para análise, dependendo, fundamentalmente, da disponibilidade de dados que permitam testar a influência de diferentes fatores no mercado imobiliário. Além disso, esse mercado não apresenta concorrência perfeita, e as diferenças entre o comportamento médio (indicado pelas equações de regressão) e os casos específicos refletem,

**Tabela 5 - Importância relativa das variáveis empregadas, medida através dos incrementos no coeficiente de determinação<sup>4</sup>**

VARIÁVEL	TODOS OS DADOS	MODELOS PARCIAIS	MÉDIA GERAL	VARIÁVEL	TODOS OS DADOS	MODELOS PARCIAIS	MÉDIA GERAL
ÁREA	71.60	65.40	68.21	DIA	0.22	1.62	0.97
QUARTOS	33.69	35.87	34.36	DSHOP	0.79	2.03	1.24
Q1	4.86	-	4.86	DSUPER	0.34	2.78	1.18
Q2	14.27	-	14.27	ESQUINA	-	1.31	1.31
Q3	24.48	-	24.48	ESTADO	1.58	1.56	1.57
Q4	0.65	-	0.65	FAVELA	0.42	0.54	0.47
ANDARES	-	0.88	0.88	IDADE	-	0.82	0.82
APARTAMENTO	0.43	1.27	0.72	JARDIM	0.31	3.12	1.49
BAIRRO	1.13	0.89	1.03	MOBÍLIA	1.15	4.43	2.47
BANHEIROS	0.26	1.98	1.31	MOBD1	0.27	-	0.27
BOX	3.31	6.61	4.67	MOBD2	1.02	-	1.02
BOXD	0.78	-	0.78	NAA	0.15	0.38	0.32
BOXD2	3.65	-	3.65	PAVIMENTO	-	0.45	0.45
COBERTURA	22.70	26.34	25.42	QUALIDADE	-	2.82	2.82
DCENTRO	0.98	1.55	1.35	TIPO	2.37	4.09	3.34
DEPEMP	1.46	3.80	2.63	USOD	0.15	-	0.15

também, carência de informações, pressões para a realização da transação imobiliária e outros problemas que dificultam a análise (Franchi, 1991; Weimer e Hoyt, 1948).

## CONCLUSÃO

Diversos modelos de relacionamento foram testados, obtendo-se equações que explicaram em mais de 80% a variabilidade dos valores do aluguel de imóveis. Esses resultados, aliados ao controle de resíduos e de colinearidade, permitiram confirmar a validade desses modelos. Pode-se concluir que a análise científica realizada torna confiável a generalização dos resultados. Além disso, foram detectadas inúmeras variáveis importantes para a formação do valor de aluguel, como a distância dos *shopping centers* e a existência de favelas nas proximidades dos imóveis. Os modelos com valores em cruzeiros ou convertidos em dólares foram geralmente semelhantes.

Por um lado, os modelos estimados (Tabelas 2, 3 e 4) apresentaram bom ajustamento para o grupo geral de imóveis, o que tornou possível sua utilização para determinar o aluguel de qualquer imóvel no período estudado e para representar a média dos aluguéis da cidade em uma equação apenas. Por outro lado, esses modelos apresentaram bastante distinção conforme o conjunto de imóveis considerado. As equações para o conjunto geral foram diferentes daquelas estimadas para parcelas do mesmo. Isso ocorreu, em parte, por causa das distinções causadas pela consideração de submercados, mas, mesmo assim, esperava-se a existência de conjuntos de variáveis semelhantes, o que não foi observado.

## NOTAS

<sup>1</sup> O período real estendeu-se de 31/5/92 a 4/7/92, completando cinco semanas. Estima-se que o universo de imóveis atingido foi de cerca de 90% do mercado formal.

<sup>2</sup> Deve-se lembrar que as variáveis que influenciam o valor dos imóveis são inúmeras, podendo existir algumas não consideradas que proporcionem a distinção de imóveis com números de dormitórios diferentes. Afinal, o coeficiente de determinação para os modelos ajustados foi, aproximadamente, 80%, faltando ainda explicar 20% da variabilidade dos aluguéis.

<sup>3</sup> Sobre esse tema, ver Hillier e Hanson (1984) e, também, Aguiar (1991).

<sup>4</sup> Calculados pelas diferenças entre o coeficiente de determinação com e sem uma dada variável na montagem dos modelos pelo método *stepwise*. Os valores apresentados referem-se a todos os modelos reunidos no trabalho original (González, 1993), inclusive os não apresentados aqui.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIAR, D.V. *Grid configuration and land use: a syntactic study of Porto Alegre (Brazil)*. London, University of London, 1991. Tese de Doutorado.
- BALL, M.J. Recent empirical work on the determinants of relative house prices. *Urban Studies*. 10:213-33, 1973.
- BERRY, B.J.L. & BEDNARZ, R.S. A hedonic model prices and assessments for single-family homes: does the assessor follow the market or the market follow the assessor? *Land Economics*. Madison University of Wisconsin, 51:21-49, Feb. 1975.
- COHEN, J. & COHEN, P. *Applied multiple regression/correlation analysis for the behavioral sciences*. Hillsdale, NJ, Lawrence Erlbaum, 1975.
- DUBIN, R.A. Spatial autocorrelation and neighborhood quality. *Regional Science and Urban Economics*. 22 (3):433-52, Sept. 1992.
- FRANCHI, C.C. *Avaliação das características que contribuem para a formação do valor de apartamentos na cidade de Porto Alegre*. Porto Alegre, Curso de Pós-Graduação em Engenharia Civil/UFRGS, 1991. Dissertação de Mestrado em Engenharia.



- FRANK JR., C. R. *Statistics and econometrics*. New York, Holt; Rinehart; Winston, 1971.
- FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censos brasileiros - tabulações especiais: 1980*. Rio de Janeiro, IBGE, s.d.
- GONZALEZ, M.A.S. *A formação do valor dos aluguéis de apartamentos residenciais na cidade de Porto Alegre*. Porto Alegre, Curso de Pós-Graduação em Engenharia Civil/UFRGS, 1993. Dissertação de Mestrado em Engenharia.
- GOODALL, B. *The economics of urban areas*. Oxford, Pergamon, 1972.
- HARMANN, H.H. *Modern factor analysis*. 3. ed. Chicago, University of Chicago, 1976.
- HILLIER, B. & HANSON, J. *The social logic of space*. Cambridge, Cambridge University Press, 1984.
- KAIN, J.F. & QUIGLEY, J.M. Measuring the value of housing quality. *Journal of the American Statistical Association*. Washington, American Statistical Association, 65:532-48, June 1970.
- LUCENA, J.M.P. *O mercado habitacional no Brasil*. Rio de Janeiro, FGV, 1985.
- MORTON, T.G. Factor analysis, multicollinearity, and regression appraisal models. *The Appraisal Journal*. Chicago, American Institute of Real Estate Appraisers, 45:578-87, Oct. 1977.
- MUTH, R.F. *Urban economic problems*. New York, Harper & Row, 1975.
- NIE, N.H. et al. *SPSS - statistical package for the social sciences*. 2. ed. New York, McGraw-Hill, 1975.
- ROBINSON, R. *Housing economics and public policy*. London, MacMillan, 1979.
- ROSEN, S. Hedonic prices and implicit markets: product differentiation in pure competition. *Journal of Political Economy*. Chicago, University of Chicago, (82):34-55, Jan. 1974.
- SUMKA, H.J. Measuring the quality of housing: an econometric analysis of tax appraisal records. *Land Economics*. Madison, University of Wisconsin, 53 (3):298-309, Aug. 1977.
- WEIMER, A.M. & HOYT, H. *Principles of urban real estate*. ed. rev. New York, Ronald Press, 1948.

## A gestão do lugar e da cidade

Tamara Tania Cohen Egler\*

### RESUMO

Este artigo trata das relações entre os diferentes atores envolvidos no planejamento urbano, sublinhando a importância dos de natureza social. Entre outros, são abordados os seguintes temas: estruturas de gestão, descentralização, relações entre o público e o privado e participação social. Após repassar as principais etapas do planejamento urbano no Brasil, a autora detém-se no exame dos projetos de estruturação urbana da cidade do Rio de Janeiro à luz da idéia de um novo relacionamento entre o Estado e os atores sociais.

### ABSTRACT

This article is about the relations between the different agents involved in urban planning, emphasizing the importance of the social ones. Structures of administration, decentralization, relations between public and private sectors and social participation are among the themes discussed here. After presenting the main stages of urban planning in Brazil, the author inquires into the projects of urban structuring in Rio de Janeiro according to a new relationship between the State and social agents.

No debate sobre planejamento urbano, são propostas transformações para substituir os instrumentos de ação estrutural sobre o espaço construído por práticas que valorizam o projeto local e a ação social. As relações entre a crise urbana, a ação planejadora e os agentes sociais são repensadas no bojo dessa formulação. Mapear os debates e reconhecer os elementos que compõem as propostas de transformação são o tema de nosso trabalho.

No bojo do ideário da modernidade, o projeto de sociedade estava associado à ampliação da base industrial da economia, à incorporação da maioria da população ao mercado da força de trabalho e à centralização territorial das atividades. Na urbe resultante desse processo, encontrava-se a materialização de um projeto urbano que expressava racionalidade, homogeneidade, eficácia e padronização. Tratava-se de pensar a cidade como uma totalidade que se constrói no manto de um plano urbano de larga escala (Harvey, 1993).

Para a racionalidade do processo econômico - que é uma racionalidade da forma territorial e a base de um projeto de justiça social -, território e sociedade estão imbricados num mesmo ideário. Assim, devido ao fato de a cidade poder ser pensada, no

---

\*Professora Adjunta do IPPUR/UFRJ e pesquisadora do CNPq.

ideário da modernidade, como um objeto que pode responder a uma lógica industrial de produção, o planejamento surge como um instrumento de racionalidade técnica, capaz de realizar e moldar o projeto da cidade moderna.

A partir do conjunto dessas idéias, são propostos instrumentos capazes de estabelecer formas de controle da ação dos agentes econômicos e sociais no processo de construção do meio edificado. O plano urbano de larga escala ocupa a centralidade dessa proposição. Assim, considerando-se a cidade desenhada com formas e funções territorialmente localizadas, propõe-se um conjunto de práticas a serem observadas pelos agentes sociais.

Na construção dessa totalidade, o Estado detém a responsabilidade pela gestão desse projeto. A cidade é o exemplo mais correto do processo de socialização. Ao Estado cabe, portanto, projetar, implementar e gerir o espaço coletivo da cidade.

No quadro das interpretações marxistas do papel do Estado no projeto, na implementação e na gestão do espaço urbano, relembramos a formulação dos teóricos da escola francesa da urbanização capitalista, que, ao abrir o debate da natureza do Estado na produção capitalista do marco edificado, faz uma análise que associa a ação estatal para a reprodução da força de trabalho ao processo de acumulação do capital (Castells, 1974; Lojkin, 1981).

Na formulação teórica do Estado do bem-estar social, a cidade constitui, ao lado de outros processos de bem-estar, como educação, saúde, previdência e justiça social, um objeto de intervenção estatal. Na divisão das responsabilidades entre Estado e capital, o Estado deve responder pelas condições gerais para a acumulação e a socialização do bem-estar social (Faleiros, 1985). Para marxistas e não-marxistas, a gestão da cidade é de responsabilidade do Estado, sendo que o planejamento emerge como instrumento de ação para realizar essa gestão.

Ancorada numa lógica setorial de estruturação da totalidade, a leitura da cidade realiza-se através dos elementos que a compõem, como habitação, transportes, atividades econômicas, espaços de recreação. Do somatório desses elementos, resulta a totalidade da cidade.

A estrutura institucional da gestão urbana realiza-se através de formas centralizadas. A intervenção estatal na cidade segue uma estrutura organizacional de gestão que incide sobre as suas partes. Nessa proposição, são constituídas as diferentes secretarias - de educação, habitação, cultura, saúde e, mais recentemente, meio ambiente - que compõem as instâncias administrativas das principais estruturas de organização da gestão do território no Brasil.

O planejamento da modernidade constrói-se com um projeto físico-territorial e um conjunto de legislações capazes de controlar a ação dos agentes econômicos e sociais. O plano diretor é um instrumento que tem o objetivo de moldar as formas da estrutura espacial urbana, que propõem direções para o seu crescimento e para o controle dos agentes econômicos e sociais a fim de que eles sejam mantidos nos limites do projeto proposto.

E no interior desse conjunto de idéias que são formulados o código de obras, a lei de desenvolvimento urbano e a legislação do uso do solo, os quais são identificados como instrumentos de gestão para uma intervenção homogeneizadora.

O ideário do planejamento urbano moderno assim entendido construiu-se sobre instituições estatais, políticas públicas, projetos e legislações. O objetivo era montar uma estrutura de poder que permitisse a ação do Estado sobre a construção da cidade

setorizada, com seu território organizado em torno das funções já descritas pela Carta de Atenas.

Historicamente, o planejamento urbano equivaleu a um conjunto de proposições ideológicas; o planejamento urbano voltado para a construção da cidade moderna corresponde ao mesmo movimento de apropriação do ideário da modernidade. No Brasil, ele se realiza de forma excludente (Ortiz, 1988; Ribeiro, 1988), isto é, o conjunto de políticas, projetos e legislações atende a uma parte da sociedade, inclusa no circuito da modernidade, e incide sobre uma parcela do território urbanizado.

O esforço dos analistas para entender a dualidade do processo de urbanização no Brasil passou por diferentes etapas na trajetória do pensamento sobre a questão urbana. Para entender a riqueza e a pobreza, expressas no espaço construído, as análises interpretavam esse processo como espaço capitalista e não-capitalista, legal e ilegal, formal e informal. Nessa trajetória, pensar a materialidade do espaço urbano foi pensar, sobretudo, as estruturas econômicas e legais que organizavam sua produção.

O deslocamento do debate da economia para a cultura, na análise dos processos de desenvolvimento das sociedades, traz novos elementos para o entendimento da dualidade dos processos urbanos. O ideário da modernidade no Brasil não se realizou enquanto processo de modernização. Como um conjunto de idéias, ele foi amplamente apropriado pelas elites econômicas, políticas e intelectuais (Ortiz, 1988) e, como um processo efetivo, foi parcialmente realizado na economia, na sociedade e no território (Santos, 1987; Ribeiro, 1988).

Na cidade, podemos identificar a face moderna e a não-moderna. Na primeira, há o conjunto de políticas e instrumentos de planejamento; na segunda, não são encontrados os elementos do ideário da modernidade traduzidos no espaço urbano. A pobreza expressa no espaço não-moderno é a insuficiência de rendimentos econômicos, de políticas públicas, de saber técnico, de projeto, de legislação. Na análise formulada por Sanches (1993), essa relação é precisada. Ao analisar o mito do planejamento urbano na cidade de Curitiba, essa autora identifica, por um lado, uma modernidade exacerbada e, por outro, a ausência da mesma.

Modernidade e modernização são, certamente, importantes instrumentos de trabalho analítico para entender o processo de urbanização e de planejamento no Brasil.

### *Em busca da transformação: para um planejamento urbano de ação social*

A exacerbação da crise econômica, social e territorial da nação brasileira impõe um deslocamento ao ideário de desenvolvimento associado às proposições modernas. No debate dessa questão, observamos uma revisão do papel do Estado, das instituições, do planejamento e dos agentes econômicos e sociais para a transformação das estratégias de desenvolvimento.

Em lugar de um Estado que regulamenta a socialização do bem-estar, observamos um conjunto de proposições para a privatização das necessidades coletivas (Harvey, 1993). No bojo dessa formulação, são contempladas as ações relativas ao planejamento das nossas cidades. As noções de totalidade, centralidade e homogeneidade são substituídas pelas de fragmentação, descentralização e diversidade. Traduzidas para a materialidade do espaço urbano, elas recomendam a transformação dos instrumentos de planejamento em formas que valorizam a descentralização das estruturas de gestão, a diversidade dos instrumentos de planejamento e a ação dos agentes sociais (Harvey, 1993).

Trata-se de um novo conjunto de idéias que valoriza a noção de lugar e de agente social. Nele, são descartadas interpretações estruturais, instâncias de gestão setoriais, planos globais para que tenham lugar interpretações que valorizam a cultura, a instância de gestão espacial e a intervenção localizada. São redefinidas as relações entre Estado, capital e sociedade. As relações de oposição entre Estado e sociedade são substituídas por proposições que valorizam a interação dos mesmos. A leitura da teoria dos movimentos sociais urbanos, que analisa o conflito das relações Estado/sociedade, desloca-se para uma análise que valoriza a ação do agente social na formulação e na implementação da política urbana (Borja, 1988; Jacobi, 1989). São propostas novas formas de ação aos agentes sociais, que redefinem suas responsabilidades. Nessa direção, são sugeridas, por exemplo, novas esferas de ação para o capital privado na formulação de políticas sociais e responsabilidade para a comunidade na gestão dos equipamentos de consumo coletivo.

Em lugar de estruturas de gestão centralizadas e setorialmente organizadas, é proposta uma estrutura de poder descentralizada (Massolo, 1988; Jacobi, 1989), capaz de promover o desenvolvimento local a partir da definição de totalidades espacialmente desenhadas. Mais claramente, já não se trata de pensar a cidade como o somatório dos elementos que a compõem mas de reconhecê-la como uma totalidade fragmentada e analisar, no fragmento, os elementos componentes (Santos, 1993). No âmbito do instrumento de planejamento, em lugar do plano de larga escala, são propostas formas de intervenção espacialmente localizadas, que valorizam o projeto local e o desenho urbano.

Paradoxalmente, a Constituição de 1988 resgata o plano diretor como estruturante da política urbana no país. Ao obrigar a realização de planos diretores em municípios com mais de 20.000 habitantes, a nossa Constituição reafirma o ideário totalizador do planejamento urbano da cidade moderna.

A passagem de uma ação estatal centralizada, setorialmente organizada, e da rígida separação da ação dos agentes econômicos e sociais a uma intervenção estatal descentralizada, territorialmente organizada, e a uma ação flexível dos agentes econômicos e sociais exige uma reestruturação das instituições. Na atual conjuntura, observamos um ideário de planejamento urbano que valoriza o lugar e a ação social, ancorado numa Constituição que define uma política urbana de natureza estruturante, e tem, por espinha dorsal, o plano diretor e uma estrutura estatal organizada de forma setorial.

### *Planejamento urbano e movimentos sociais*

A história do planejamento urbano no Brasil caracteriza-se por um conjunto distinto de idéias que propõem diferentes práticas de planejamento urbano. Na década de 70, durante a vigência do projeto autoritário de desenvolvimento econômico do país, o planejamento urbano foi compreendido como um instrumento de intervenção estatal para controlar, financiar e orientar o crescimento urbano. Criou-se uma estrutura de poder composta de instituições responsáveis pela implementação dessa política. No desenho dessa estrutura, encontramos o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) responsável pela formulação de políticas urbanas e o Banco Nacional de Habitação (BNH) responsável pelo financiamento da habitação e, posteriormente, da infra-estrutura de saneamento.

A ação do SERFHAU para o desenvolvimento da política urbana foi viabilizada através de uma prática de financiamento de planos diretores para as principais cidades

do país. Esses planos de larga escala, resultantes do saber de equipes técnicas interdisciplinares, tinham o objetivo de disciplinar o crescimento físico-territorial das cidades.

A política habitacional capitaneada pelo BNH foi estruturada sobre dois eixos de ação. O primeiro montou um circuito para a acumulação de capital financeiro, promocional e da indústria da construção civil voltada para a produção de habitações de médio e alto padrão. O segundo, parcialmente socializado, articulou o Estado e a indústria da construção civil para a produção da habitação popular (Egler, 1987). Na base dessa pirâmide, encontravam-se as prefeituras locais, responsáveis pela implementação da política urbana do plano diretor, que, em grandes linhas, tinha o objetivo de disciplinar a ação dos agentes econômicos e sociais na construção da cidade projetada.

Tratava-se de uma estrutura de gestão centralizada, na qual o setor formulador estava localizado no centro do poder nacional, cabendo às municipalidades, portanto, aprovar planos e projetos para a implementação da política local. A marca dessa política está inscrita nos conjuntos habitacionais construídos de forma homogênea em todo o território nacional.

Assim proposto, o planejamento urbano da década de 70 constitui um conjunto de planos, instrumentos e legislações que tem a cidade e os cidadãos como objetos e não como sujeitos da política. Os resultados desse processo são bem conhecidos, visto que o crescimento das cidades brasileiras não se molda a esse projeto de planejamento.

A falácia desse ideário e dos seus instrumentos de ação levou o planejamento urbano e os planos diretores para as prateleiras dos arquivos mortos e, durante muitos anos, não se falou mais nesse assunto; essa história também é bastante conhecida. O que podemos acrescentar de novo é que se afastou a idéia de um Estado que, por meio de instrumentos de planejamento, pode controlar a ação dos agentes econômicos e sociais no marco da cidade edificada.

No conjunto dessas idéias, verifica-se uma nítida separação entre as responsabilidades do Estado, dos agentes econômicos e da sociedade. Ao Estado cabe criar as condições coletivas necessárias à acumulação de capital e à reprodução da força de trabalho (Castells, 1974; Lojkine, 1981; Brunhof, 1974).

No transcorrer da década de 80, em oposição ao planejamento como instrumento de ação estatal sobre a cidade, ganharam força as idéias que valorizam a ação dos movimentos sociais urbanos, e foram depostos os instrumentos técnicos de intervenção para que tivesse lugar a ação política. Em vez do saber técnico, consolidou-se o saber popular (Coraggio, 1989). Trata-se de um movimento que passa de proposições que intervêm na totalidade da cidade a uma ação que valoriza a dimensão local da demanda urbana.

Na conjuntura de democratização da sociedade brasileira, emergem novas formas de organização da sociedade, a qual ocupa lugar privilegiado na esfera da política urbana. Na década de 80, foi possível observar um intenso processo de mobilização da sociedade em torno de questões urbanas. Nesse movimento, ganharam força as comunidades que foram capazes de reconhecer suas carências urbanas e de se organizar para exigir do Estado uma ação política que atendesse as suas reivindicações.

A relação que se estabelece entre o Estado e o movimento social responsabiliza o primeiro como executor da política socialmente proposta. No cenário de uma oposição analiticamente construída, encontramos os pólos Estado e movimento social. As-

sim separados, é possível reconhecer as responsabilidades de cada agente: o movimento social formula a demanda, o Estado projeta e implementa a ação.

Foi possível observar, ao longo dessa década, um conjunto de movimentos sociais que se organizou para obter o acesso à habitação, a realização da infra-estrutura de saneamento, melhores condições para os serviços de saúde e educação. Essas reivindicações, no entanto, nem sempre foram atendidas.

Um grande número de estudos sobre a ação dos movimentos sociais urbanos foi realizado, e a percepção analítica inicial, que vislumbrava uma capacidade de transformar estruturas de poder, foi redefinida. Uma conclusão fundamental apontou a importância dos movimentos populares para a constituição de uma identidade social capaz de construir novas interações na cultura política do país (Jacobi, 1989; Ribeiro, 1992; Durham, 1986). Afasta-se, assim, a hipótese de transformação através de um processo de oposição e confronto para que tenha lugar uma reflexão que valoriza o processo de transformação da cultura política, que, agora, faz do movimento social um sujeito da política nacional.

No período histórico da década de 80, o planejamento urbano perdeu sua razão de ser à medida que a capacidade de intervir no espaço e de modificá-lo perde sua racionalidade técnica, tendo lugar a eficácia política do movimento social.

O planejamento é um instrumento que pensa e projeta o futuro da cidade (Ascher, 1993), estabelecendo uma série de ações hierarquizadas de modo a atingir os objetivos propostos. A falácia de o planejamento assim pensado ser incapaz de realizar o futuro da cidade projetada, redefine a reflexão sobre práticas de transformação do espaço. Em lugar do plano hierarquizado a longo prazo e sobre a totalidade da cidade, são propostas políticas de curto prazo, não-hierarquizadas e potencialmente localizadas.

Nesse diálogo entre o Estado e o espaço, desaparece o planejamento, e a intervenção do Estado realiza-se através de uma interação do mesmo e do movimento social. Aqui, podemos identificar o Estado definido por Offe (1984) e reconhecido como instância na qual se expressam as múltiplas demandas originárias dos diferentes setores capitalistas e da sociedade nas suas diversas formas de representação. Em lugar do planejamento realizado de cima para baixo, é formulado um conjunto de demandas que passa pela seletividade das instituições estatais. Não se trata mais de pensar uma intervenção a longo prazo mas de atender, através de ações imediatas, as demandas selecionadas.

Nessa compreensão, o Estado mantém seu papel de responsável pelo investimento, pela produção e pela gestão do espaço urbano. Ao movimento social é dada a responsabilidade de se organizar, reconhecer e elencar demandas e ocupar o espaço da política.

Em suma, na década de 70, houve a primazia do planejamento; na década de 80, a ação do movimento social. Nos dois ideários, a mesma responsabilidade coube ao Estado: ser o agente do investimento, da construção e da gestão do espaço coletivo da cidade.

### *Proposições recentes*

Na conjuntura da década de 90, no debate sobre planejamento urbano, observamos um conjunto de idéias que redefinem os papéis interpretados pelo Estado, pelo capital e pela sociedade para a cidade. A crítica ao ideário da modernidade esgota o modelo de um Estado de bem-estar social e afasta a possibilidade de compreensão de um

Estado capaz de investir, construir e gerir a totalidade dos processos espaciais, abrindo espaço para a participação dos agentes econômicos e sociais.

A participação social é repensada e extrapola os limites do movimento organizado no plano da política para se colocar como o agente de um movimento capaz de organizar a ação social. Podemos observar vários experimentos, na área de habitação, de equipamentos de consumo coletivo (Simões, 1993; Volpi, 1993) e mesmo de atividades econômicas. Assim, a autogestão vai além da autoconstrução, na medida em que pressupõe uma ação de natureza política sobre o espaço coletivo.

Por outro lado, despontam proposições para a participação do capital privado na gestão dos serviços públicos. Podemos reconhecer um conjunto de manifestações originárias dos setores capitalistas em favor da gestão privada de serviços públicos, como educação e saúde. Trata-se de um conjunto de idéias que redefine a ação do Estado, do capital e da sociedade para a cidade. Basicamente, afasta-se a idéia de um Estado onipresente, capaz de controlar e moldar a ação dos agentes sociais. No núcleo dessa reformulação, são resgatados, sob novas interpretações, instrumentos de planejamento urbano.

Reconhecer o processo de transformação da dinâmica social contribui para compreender as novas proposições em curso. Por um lado, recomenda-se um olhar atento sobre as propostas de ação social que substituem as propostas de mobilização. Por outro lado, observa-se um conjunto de proposições que emanam dos órgãos estatais de planejamento no sentido de realizar intervenções localizadas. Trata-se, pois, de uma fusão que redefine o papel do Estado e sugere a ação social. Nesse movimento, são resgatados instrumentos de planejamento que incidem sobre a localidade e propõem estruturas de participação social.

### *Os projetos de estruturação urbana no Rio de Janeiro*

O conjunto da análise acima enunciada pode ser lido na presente conjuntura de planejamento na cidade do Rio de Janeiro. O Plano Diretor da cidade, aprovado em 1991, propõe a realização de 55 projetos de estruturação urbana (PEU) para a totalidade dos bairros. A esse respeito, algumas questões podem ser feitas: qual é a natureza dessa proposição; o que é um PEU; como pensar as relações entre o bairro e a cidade; qual é a metodologia de trabalho a ser observada na realização desse projeto; quais são os agentes responsáveis pela elaboração e implementação do mesmo.

O nosso objetivo é contribuir para o debate que se instala e que tem o propósito de desenhar os contornos desse instrumento. A tarefa que se impõe é analisar e propor os elementos componentes do PEU, reconhecer estratégias metodológicas para a sua realização e sugerir novas relações entre os agentes sociais para a implementação dos projetos propostos.

A primeira questão é observar as relações que se estabelecem entre o planejamento da localidade e o da totalidade da cidade. O Plano Diretor proposto para a cidade do Rio de Janeiro foi estruturado de forma a intervir nos elementos definidos setorialmente, como uso do solo e habitação, transportes, equipamentos coletivos, etc. Trata-se de proposições de natureza geral que incidem sobre a totalidade da cidade. O eixo estruturante dessa ação é de natureza normativa, legal. O produto final (plano diretor) é uma legislação urbana que mantém os pressupostos controladores e normativos da década de 70.



O projeto de localidade pressupõe uma ação que busca intervir em espacialidades definidas. Não se trata, pois, de homogeneizar um conjunto de ações e procedimentos de planejamento, igualmente pensados para a totalidade dos bairros da cidade, mas de reconhecer, quanto ao lugar, espaços hierarquizados de intervenção. Para cada bairro, certamente haverá uma questão.

A proposta de realização de 55 projetos de estruturação urbana está associada à valorização do lugar. Essa proposta foi aprovada em lei e, juntamente com o Plano Diretor, de natureza estrutural, propõe a realização de um conjunto de planos locais. Reconhecer hierarquias temporais e espaciais para a elaboração e a implementação dos planos é o ponto de partida para a intervenção estatal.

A questão de reconhecer quais são os bairros que podem ser objeto do PEU não significa atuar na totalidade da cidade mas identificar quais são as espacialidades que necessitam dessa ação. Cada lugar tem sua especificidade; conhecer o lugar e conceber formas de intervenção é um bom ponto de partida.

O produto do PEU tem por objeto o lugar nas suas interações sociais e territoriais. Assim, o PEU pode ser pensado como um conjunto de políticas de intervenção em formas espaciais e físicas e em processos sociais. O essencial é pensar estruturas de gestão descentralizadas e flexíveis para promover a participação social. O projeto local é um conjunto de proposições que pode conter projetos das comunidades. Nesse particular, as estruturas de gestão são fundamentais.

O PEU deve ser compreendido como um instrumento de ação capaz de criar novas práticas de interação para os agentes sociais. Não se trata de opor ao plano diretor o projeto de estruturação urbana, mas de compreendê-los como dois instrumentos diferenciados de intervenção. O primeiro refere-se à totalidade e o segundo, à localidade (Ascher, 1993).

A experiência do *master plan* realizada na França e analisada por François Ascher demonstra como o essencial dessa proposição é mudar as formas de intervenção e passar de uma ação controladora a uma ação que valoriza o atendimento aos objetivos propostos. Antes de controlar e normatizar, é preciso criar canais para a interlocução do setor público e do privado, o que gera condições favoráveis ao surgimento de ações inovadoras (Ascher, 1993). O *master plan* é um instrumento de planejamento cuja ação se localiza no entorno dos grandes projetos, trabalhando o impacto dos mesmos na localidade. O PEU pode ser pensado a partir dessa experiência. Existem diferenças entre o PEU e o *master plan*; entretanto, a experiência francesa pode constituir uma contribuição para a nossa reflexão.

O neoliberalismo, que valoriza a ação pública/privada, coloca, de um lado, o capital privado, com seus objetivos de acumulação, e, de outro, o Estado, com suas prerrogativas, como parceiros de um processo de construção e gestão de equipamentos urbanos. Trata-se, sobretudo, de uma associação do Estado ao capital privado.

Pensar essa associação para a realidade de nossas cidades, no plano de uma ação localizada e com objetivos claramente definidos, é o primeiro passo a ser dado no sentido de afastar ideologias e propor novas práticas de ação para o espaço construído. O que está em jogo são novas parcerias, as quais são o centro dessa proposição. Na experiência francesa, elas se realizam entre o Estado e o capital privado. No Brasil, a complexidade e a desigualdade observáveis na apropriação social das cidades faz dessa interação uma prática necessária mas não suficiente. Aqui, é preciso reafirmar a importância da ação social no diálogo com o Estado. Mais claramente, as condições

desiguais de construção e apropriação das nossas cidades impõem a parceria social como o caminho para a construção de uma cidade mais igualitária.

Em síntese, trata-se de localizar as ações de intervenção e deslocar o eixo de uma ação planejadora de regulação para uma ação planejadora que cria condições favoráveis à consecução dos objetivos propostos e à abertura de espaços para o estabelecimento de novas relações entre Estado, capital e sociedade (Ascher, 1993).

Certamente, o planejamento da localidade exige canais que promovam a interação da mesma e da totalidade. Enquanto o planejamento de grande escala pressupõe uma ação que parte do conhecimento técnico da totalidade do espaço construído, o planejamento da localidade parte de um conhecimento que se associa à criatividade de cada um dos cidadãos e que incide sobre o lugar. Assim pensadas, essas relações são singulares.

A multiplicação de experiências singulares é, claramente, um processo que potencializa a ação social. Trata-se de observar como experiências bem-sucedidas na localidade tendem, através de sinergias, a ser apropriadas e reproduzidas na totalidade do tecido urbano e social. A multiplicação dessas experiências depende da socialização do saber resultante da criatividade dos agentes sociais bem como de sua veiculação.

As novas tecnologias de comunicação e informação têm um papel central na difusão das experiências especialmente localizadas. A interação do singular e do plural, no espaço urbano, cria condições favoráveis à redução das desigualdades espaciais e atua, diretamente, sobre o processo de fragmentação, tendendo à globalização das experiências.

Esse conjunto de reflexões sobre os limites e as possibilidades de novas estruturas de planejamento está associado a uma qualificação da ação do Estado sobre o capital e a sociedade. A crise econômica e social obriga uma reflexão que indique caminhos alternativos. Nesse debate, as proposições tratam de processos de descentralização, privatização e exclusão do Estado de atividades econômicas e políticas sociais. Entretanto, no planejamento das cidades, o Estado exerce papel central na interlocução dos agentes econômicos e sociais. A crise social e suas formas territoriais são uma herança histórica na nossa sociedade. Pensar políticas de desenvolvimento é redefinir estratégias e processos de ação que proponham novas formas de participação social. Não se trata, pois, de excluir o Estado mas de reinventá-lo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASCHER, F. *Projet public et realisations privées*. In: *Travaux 1990-1993*. Paris, IFU, 1993.
- BOBBIO, N. Existe uma doutrina marxista do Estado? In: \_\_\_ et al. *O marxismo e o Estado*. Rio de Janeiro, Graal, 1979.
- BORJA, J. A participação cidadina. *Espaço e Debates*. São Paulo, NERU, n. 24, 1988.
- BRUNHOF, S. *Estado y capital*. Madrid, Editorial Villallar, 1974.
- CASTELLS, M. *La cuestion urbana*. México, Siglo Veintiuno Editores, 1974.
- CORAGGIO, J.L. Pesquisa urbana e projeto popular. *Espaço e Debates*. São Paulo, NERU, n. 26, 1989.
- DURHAM, E. A pesquisa antropológica com populações urbanas. In: CARDOSO, R. *A aventura antropológica*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.
- EGLER, T.T.C. "O chão da nossa casa." *A produção da habitação em Recife*. São Paulo, USP/FFLCH, 1987. Tese de Doutorado.
- FALEIROS, V. *A política social do Estado capitalista, as funções da previdência e assistência social*. São Paulo, Cortez, 1985.

- HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. São Paulo, Loyola, 1993.
- JACOBI, P. *Movimentos sociais e políticas públicas*. São Paulo, Cortez, 1989.
- LOJKINE, J. *O Estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo, Martins Fontes, 1981.
- MASSOLO, A. Em direção às bases. Descentralização e município. *Espaço e Debates*. São Paulo, NERU, n. 24, 1988.
- OFFE, C. Dominação de classe e sistema político sobre a seletividade das instituições políticas. In: *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.
- ORTIZ, R. *A moderna tradição brasileira*. São Paulo, Brasiliense, 1988.
- RIBEIRO, A.C. *Rio-metrópole: a produção social da imagem urbana*. São Paulo, FFLCH/USP, 1988. Tese de Doutorado.
- RIBEIRO, A.C. Movimentos sociais: caminhos para a defesa de uma temática ou os desafios dos anos 90. *Ciências Sociais Hoje*. São Paulo, ANPOCS/Ed. Vértice, 1991.
- RIBEIRO, A.C. Movimentos, sujeitos e política (elementos para a prática pedagógica). *Cadernos IPPUR-UFRJ*. Ano 6, n. 1, dez. 1992, p. 89-103.
- SANCHES, F.E. *Curitiba imagem e mito: reflexão acerca da construção social de uma imagem hegemônica*. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, 1993. Tese de Mestrado.
- SANTOS, M. *O espaço do cidadão*. São Paulo, Nobel, 1987.
- SANTOS, M. Les espaces de la globalisation. *Séminaire Analyse du Système Monde et de l'Economie Mondiale*. Paris, 1993.
- SIMÕES, M.R. *Movimentos sociais e auto-gestão em Nova Iguaçu*. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, 1993. Tese de Mestrado.
- VOLPI, I. *Quem sabe faz a hora... A gestão popular na produção da habitação*. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, 1993. Tese de Mestrado.

# Projeto público e realizações privadas: o planejamento das cidades refloresce\*

François Ascher  
Tradução de Sueli Louro

## RESUMO

Este artigo trata do planejamento urbano no caso específico da França. Tal tema, que, no contexto francês, esteve ausente da discussão por cerca de dez anos, voltou a despertar a atenção e a ser debatido na última década. Mais especificamente, o autor discute questões como as dificuldades de planejamento urbano a longo prazo, as relações entre o público e o privado e as novas responsabilidades dos governos locais.

## ABSTRACT

This article deals with urban planning in France. This theme, which wasn't discussed in the French context for almost ten years, has been rediscovered and is being discussed again in the 1990s. Particularly, the author discusses some questions such as the difficulties of long date urban planning, the relations between public and private sectors and the new responsibilities of local governments.

### 1. Introdução

Durante vários anos, poucos estudos críticos foram realizados sobre planejamento urbano. Mas, há algum tempo, o Estado e as coletividades locais parecem redescobrir sua necessidade. Planos diretores antigos são revistos, outros novos são lançados e inúmeros colóquios, seminários, reuniões, encontros e jornadas reúnem profissionais e tomadores de decisões sobre temas referentes ao planejamento urbano e seus métodos.

Pode-se constatar, em numerosos países, a retomada do interesse pelo planejamento urbano. Todavia, na Inglaterra e na Holanda, onde as tradições profissionais e acadêmicas são muito mais profundas na referida matéria, ele nunca abandonou completamente a cena (Hall, 1988; Faludi, 1990). Paradoxalmente, o questionamento dos instrumentos de planejamento urbano local por políticos thatcherianos e reaganianos alimentou debates importantes sobre seus fundamentos, seus objetos e seus métodos. Ao contrário, na França, contamos reduzidas pesquisas e publicações científicas recentes sobre o tema planejamento urbano, enquanto o início dos anos 70 conheceu uma produção abundante. Entretanto, novas metodologias de planejamento urbano

\* Artigo publicado na revista *Annales de la Recherche Urbaine*, com o título "La planification et ses doubles", p. 4-15, n. 51, 1992.

aparecem, cujos pressupostos e referências são interessantes de analisar. No atual estado de conhecimentos, esforçar-nos-emos, aqui, sobretudo, para colocar algumas questões.

## 2. *Mais estratégico e menos regulamentar*

A Lei de Orientação Fundiária de 1967 já tinha tentado promover *démarches* mais “estratégicas”, substituindo os *planos diretores de urbanismo* e os *planos detalhados* por um sistema de *esquema diretor de ordenamento e de urbanismo* (SDAU, de *schéma directeur d’aménagement et d’urbanisme*) e por um *plano de ocupação do solo* (POS, de *plan d’occupation des sols*) que deveria respeitar as opções do SDAU. Surgiu, assim, nos anos 70, uma geração de profissionais que adotaram o SDAU, alguns experimentando metodologias relativamente elaboradas, mas todos partindo da escala da aglomeração urbana e planejando em termos de zoneamento e de áreas reservadas para infra-estruturas e equipamentos públicos.

Atualmente, enquanto a maior parte dos *esquemas diretores* (SD, de *schéma directeur*) são de competência intercomunal, os profissionais do urbanismo, bem como os políticos eleitos, cada vez mais questionam o seguinte:

- os conteúdos e as formas tradicionais de zoneamento nos esquemas diretores;
- a abordagem descendente, que vai do esquema diretor ao plano de ocupação do solo, e, até mesmo, o primado do esquema diretor sobre o POS, uma vez que este último deve ser compatível com o SD;
- a distância entre os documentos que tratam de planejamento e os meios concretos de operacionalização das políticas urbanas;
- os modos de gestão dos solos por definição precisa dos direitos de ocupação em escala de parcelamento nos POS.

É assim que os novos SDs, ou os SDAUs em revisão,

- tentam mais definir eixos gerais de desenvolvimento que representar a aglomeração urbana em quinze ou vinte anos;
- remetem-se menos a investimentos públicos potenciais, refletindo mais sobre os meios e os atores do desenvolvimento urbano;
- questionam, em certa medida, o princípio da elaboração conjunta (Estado - coletividades locais) para substituí-la, de fato, por um projeto de consenso da aglomeração urbana;
- concebem o projeto comum da aglomeração urbana mais como um denominador comum para as comunas que como um imperativo geral produzido por uma lógica de conjunto (lógica anglo-saxônica mais para bottom-up que top-down).

É provável que essas atitudes se expressem sob formas e graus diversos, segundo as histórias e os contextos locais, a iniciativa do SD (prefeito ou coletividades territoriais), os modos de estudo do SD, notavelmente com a presença de uma agência de urbanismo de aglomeração, etc.

Como os primeiros SDAUs coincidem com a crise dos anos 70, tem sido difícil tanto prever o futuro quanto tentar reinventá-lo ou mesmo concretizá-lo. Os princípios de flexibilidade e de mobilidade das empresas tornam as bases do desenvolvimento local mais incertas.

No contexto da crise do keynesianismo e do *welfare state*, em nome da nova “modéstia” do Estado, fazemos cara feia ao confiar aos poderes públicos tais responsabilidades! O princípio liberal de base da matéria é a “subsidiaridade”, que postula que o Estado não deve intervir a não ser onde a iniciativa privada não possa fazê-lo. Distanciamos-nos, assim, das concepções do Estado do “bem-estar”, com funções promotoras, reguladoras e redistribuidoras, para “voltar” à concepção de um Estado cuja intervenção em matéria social e econômica é, antes de tudo, “assistencialista”. É em nome da moral que este Estado é legítimo para ajudar os “excluídos” do capitalismo. Essa concepção de Estado tem, evidentemente, um impacto muito importante na definição de suas atribuições em matéria urbana. Ele deve ocupar-se, prioritariamente, dos grandes conjuntos do hábitat social e, secundariamente, promover uma evolução urbana, por exemplo, financiando diretamente a infra-estrutura de transporte.

A impossibilidade de definir com rigor e com certa precisão o futuro das cidades é também justificada “cientificamente”. As teses relativamente recentes - principalmente as que estão na moda - sobre *complexidade, dissipação, entropia, caos, auto-organização, sensibilidade às condições iniciais, evoluções não-lineares, fractais*, etc. têm ainda reduzida aplicação concreta no campo das ciências sociais e em urbanismo (Allen, 1984; J. P. Dupuy, 1991) e são, sobretudo, utilizadas metaforicamente. No entanto, elas podem ter uma eficácia formidável na crítica dos esquemas lineares e redutores dos planejadores de outrora, de suas “modelações” do crescimento urbano, dos preços da terra, dos transportes, das evoluções demográficas.

### 3. *A concorrência interurbana e o marketing territorial*

Se durante os anos 60 e 70 os poderes públicos se preocupavam bastante com o “controle” dos processos de urbanização, nos anos 80 e 90 a principal preocupação das autoridades locais (que, dessa época em diante, têm competência plena em matéria de urbanismo) é, antes de mais nada, a criação de empregos. Conscientes de que um certo número de qualidades urbanas são fatores-chave para sua atratividade, as cidades entregam-se a uma concorrência aguda para atrair as empresas.

As cidades devem apresentar um futuro atraente para si próprias. As empresas que “criam empregos” precisam poder encontrar nas cidades o seguinte:

- *por um lado, os equipamentos que lhes permitam funcionar em escala internacional: meios de transporte (com o TGV, trem de grande velocidade, evidentemente encabeçando a lista), serviços (um centro de negócios, um local para congressos e convenções, etc.), meios de telecomunicações (atualmente, todo o mundo os tem e eles serão, no futuro, cada vez menos um fator publicitário);*
- *por outro lado, empregos qualificados e altamente qualificados, o que torna necessária a existência de uma universidade, qualidade de vida, conforto urbano e equipamentos culturais que condicionem a presença de jovens profissionais qualificados.*

Na perspectiva da concorrência interurbana para atrair as empresas, todas essas características devem estar reunidas em proporções diversas, em um ou mais *produtos urbanos*, bem na “mira” do *mercado* das cidades; esses produtos devem ser divulgados e apresentar boa “imagem”. Nesse sentido, o sucesso mais notório é, sem dúvida, o da cidade de Montpellier, que serve de referência, até mesmo de modelo, a numero-

tos tomadores de decisões locais. Mas os exemplos de *marketing* urbano são bastante numerosos (Benoit e Benoit, 1989; Jarreau, 1989; Biau, 1990).

A inovadora preparação do plano diretor da região de Lyon serviu como ocasião para a promoção da dinâmica local. O projeto do SD dá à aglomeração urbana uma imagem de conquistadora e, praticamente, não evoca os grandes conjuntos de habitação social já bastante desgastados após vários anos de graves problemas sociais. Assim, Lyon propôs a Genebra - esta aparentemente muito impressionada pelo dinamismo lionês - uma parceria de grandes ambições internacionais. Todavia, o plano diretor lionês não levou em conta, a poucos quilômetros de distância do perímetro urbano, a presença da aglomeração de Saint-Etienne (450.000 habitantes), cuja evidente imagem de cidade operária em crise poderia ter efeito negativo, sobretudo, agora que sua integração ao sistema lionês parece inevitável (Bonnevillle, 1990).

Os próprios documentos do plano diretor parecem mais destinados a atores externos à região do que à definição do quadro dentro do qual deverão ser elaborados os POS e programados os grandes equipamentos urbanos. Assim, a anulação do plano diretor de Lyon - por uma falha menor de procedimento -, retardando a promoção comercial dos projetos de desenvolvimento, corre o risco de ser relativamente grave para a comunidade urbana e pode, ainda, criar uma imagem de confusão e de conflitos locais, pouco favorável à região.

Por razões comunicacionais de *marketing* urbano, a pesquisa de uma imagem consensual de aglomeração pode também, eventualmente, ter efeitos positivos, estimulando uma certa dinâmica de cooperação intercomunas e as concessões recíprocas que ela necessariamente acarreta. No trabalho sobre imagem de marca, a qualidade do meio ambiente urbano, da arquitetura e do urbanismo são elementos que adquirem, também, uma importância relativamente nova. Dessa maneira, a arquitetura torna-se um instrumento comunicacional (Jarreau, 1989).

#### 4. Acompanhamento ou impulsão

A política urbana thatcheriana construiu-se sobre um paradoxo que era o de promover o mercado graças, sobretudo, a uma intervenção do poder central. Os teóricos dessa política falavam, então, de *market lead city planning*. Na verdade, não se tratava de abandonar toda intervenção pública e sim de fazer com que ela dependesse das exigências dos atores privados. O governo britânico promoveu, então, uma orientação do planejamento urbano como meio de acompanhamento do desenvolvimento urbano "espontâneo", encarregada de criar condições que permitissem a intervenção dos atores privados onde eles ainda o desejassem e de atuar onde a lógica privada não pudesse resolver sozinha um problema de organização de infra-estrutura. Os resultados dessa política foram, no mínimo, abrandados, como o comprovam a evolução da operação dos *docklands* ou a reivindicação dos partidários do desenvolvimento londrino, que desejam a volta de um verdadeiro planejamento urbano para Londres, ameaçada por graves desequilíbrios.

A concepção liberal de planejamento urbano está presente, provavelmente, em muitas das políticas urbanas na França; todavia, ela não aparece sempre de forma explícita nem é executada de forma tão caricata quanto o foi pelo governo Thatcher. Os debates acerca do plano diretor da Região de Ile-de-France deixam transparecer, claramente, a concepção de um tipo de planejamento urbano mais de acompanha-

mento que voluntarista. Nesse caso, há o poder central, representado pelo prefeito, que, nessa região, tem a responsabilidade de elaborar o plano diretor. Mas sua posição é difícil: por um lado, porque o urbanismo é de competência das coletividades locais e, por outro, porque o jogo político e os prazos eleitorais limitam as margens de manobra. (A região e três dos seus cinco departamentos são dominados pela direita.)

O projeto regional-urbano e a estratégia de organização propostos pelas assessorias do prefeito (esse esboço é de junho de 1991) resgatam, em certa medida, a idéia do desenvolvimento radioconcêntrico quando propõem estender a zona central. Mas eles sugerem controlar e organizar essa extensão através do desenvolvimento de “pólos estratégicos”. Trata-se, de qualquer forma, de uma política para atrair a urbanização, que tende a se intensificar, espontaneamente, no centro. Podemos considerá-los, ainda, uma espécie de compromisso entre as tendências “naturais” à concentração no centro - que se constata, atualmente, em todas as megalópoles e grandes metrópoles - e a necessidade de organizar e de equilibrar o desenvolvimento regional.

Esse projeto é realista, pragmático: ele não se opõe às grandes tendências sócio-econômicas mas tenta desviá-las um pouco a fim de limitar seus efeitos negativos. Bem outra é a abordagem do Conselho Regional, que publicou sua própria carta em julho de 1990, a qual é, inicialmente, a soma das cartas departamentais. Como estas últimas são a soma dos projetos das comunas, pode-se dizer que aí tudo é possível, ou seja, nenhuma escolha é prioritária, nenhuma proposta é voluntarista. Em bloco, o zoneamento regional é condenado em decorrência, é claro, do fato de a Carta de Atenas estar superada e, também, em nome do bem-estar dos habitantes, que devem poder trabalhar bem perto de suas residências. Raros são os políticos eleitos de esquerda que ousam contestar tal assertiva!

As únicas áreas de atuação para as quais o Conselho Regional apresenta propostas um pouco “fortes” são o ensino e os transportes. A necessidade de dispor de mão-de-obra qualificada para atrair empregos e entrar na competição internacional faz com que se admitam tais áreas de intervenção pública. Dentro dessa diretriz, a Região de Ile-de-France propõe um plano ambicioso de 150 km de auto-estradas subterrâneas com concessão de pedágio e uma linha férrea, em terreno próprio, no meio da primeira coroa.

O plano de transportes é tão grandioso que não reflete nenhuma tendência de organização espacial voluntária. Mas sabemos que o financiamento privado das auto-estradas vai privilegiar aquelas que são imediatamente rentáveis e não as que são instrumentos de organização espacial voluntária; a rentabilidade a curto e médio prazos representará o critério de hierarquia de escolhas. Da mesma forma, a lógica empresarial do SNCF (Service National de Chemin de Fer - Serviço Nacional de Ferrovias) e da RATP (Régie Autonome de Transports de Paris - Empresa de Transportes da Região Parisiense) conduz à realização de trabalhos de infra-estrutura onde o tráfego já é importante em vez de onde se desejaria que ele fosse estimulado e desenvolvido (Merlin, 1990).

#### *4.1. As dificuldades dos responsáveis locais em formular projetos para o futuro*

Para ser estratégico e voluntário, o planejamento urbano deve ser a expressão de projetos de médio e longo prazos. Ora, isso parece ser relativamente raro atualmente e podemos perguntar se isso não é devido não só às inúmeras incertezas de uma



economia “globalizada” (internacionalizada) mas também ao fato de os responsáveis políticos locais não escaparem à obsolescência dos modelos e à crise dos “grandes relatos” e das ideologias políticas. Assim, em uma pesquisa acerca do modo pelo qual os tomadores de decisão locais representam o futuro de suas cidades, percebe-se que muitos deles não possuem projeto algum para os próximos quinze ou vinte anos; nota-se, também, por essa pesquisa, que inúmeras idéias sobre o futuro das cidades não possuem nem localização, nem formas definidas, e, ainda, que a noção de estratégia espacial é bastante abstrata.

De fato, são observados três tipos de atitudes: algumas cidades parecem completamente dominadas pelos acontecimentos econômicos; outras, ao contrário, tentam forçar evoluções locais, tirando partido das evoluções econômicas; outras, enfim, tentam agarrar-se ao curso dos acontecimentos. O prefeito de Nîmes, industrial de profissão, pertencente à oposição governamental, por exemplo, reivindica responsabilidades importantes para a cidade, conduz uma política voluntarista, divulga projetos e estratégias urbanas, visando, sobretudo, a fortalecer o centro, bem como limitar o crescimento da periferia e da habitação individual. Montpellier, cidade governada por um prefeito socialista, ou Metz, cidade dirigida por um prefeito de centro-esquerda, têm atitudes semelhantes. Diferentemente, cidades como Reims (de oposição governamental) e Clermont-Ferrand (socialista) dão prova de uma certa modéstia em matéria de projetos e de estratégia urbana. (A assinatura, em Reims, de um “contrato de cidade” e a publicação de um documento - *Reims 2010* - não conseguem esconder tal fato.)

A adoção de uma ou de outra dessas posições não parece depender diretamente de ligações político-partidárias.

#### 4.2. *A invocação da parceria*

Alguns políticos eleitos - de esquerda e de direita - recusam-se a determinar opções para suas cidades em prazos de quinze ou vinte anos, argumentando não só que o futuro é incerto mas também que ele pertence aos habitantes e demais atores que “fazem” a cidade: “Nossa cidade será o que os cidadãos e ‘parceiros’ privados fizerem dela”, afirmam eles. A vida democrática e a parceria público/privado são, dessa maneira, invocadas para legitimar os limites ao planejamento urbano, com o poder público - municipal no nosso caso - recusando-se a congelar projetos que os cidadãos e as empresas devem poder reavaliar.

Tal atitude não é compartilhada por todos os políticos, mesmo quando eles se apoiam em dinâmicas de investimento privado. O prefeito de Nîmes, por exemplo, interrogado dentro do quadro de nossa pesquisa, não mencionou a noção de parceria. Para ele, as empresas privadas têm interesse no sucesso de sua cidade quase que da mesma maneira que empresas subcontratadas têm interesse na boa saúde da empresa contratante. A aprovação não é a opinião permanente e constante dos habitantes mas representa o voto que intervém a cada seis anos. Nessa ocasião, é preciso apresentar um bom balanço de realizações mas não é necessário ficar sempre se interrogando a respeito da maneira pela qual reagem certos grupos sociais/grupos de habitantes. Essa *démarche* é acompanhada de uma estratégia urbana mais forte, em particular, de um “grande eixo” que atravessa toda a aglomeração e que, combinado a objetivos de fortalecimento da zona central e de controle das redes, permite, segundo os responsáveis locais, “arrumar tudo” e “repartir tudo”.

## 5. Um urbanismo de projetos, uma cidade em pedaços

Nos anos 60 e 70, os poderes públicos dispunham de instrumentos importantes para fazer ou para mudar a cidade: habitação social, equipamentos coletivos, infraestrutura de transportes e sistemas de subvenção quase-automáticos. Por certo, a cidade de que se construía em definitivo era bastante diferente daquilo que os responsáveis locais haviam sonhado ou esperado e, também, do que previam originalmente os documentos do planejamento. Entretanto, o desenvolvimento e as reestruturações urbanas dependiam, antes de mais nada, dos poderes e dos financiamentos públicos.

No entanto, a partir do início dos anos 70, a participação dos atores privados na execução das políticas públicas cresce, notavelmente, com o desenvolvimento do procedimento das ZACs (*zones d'aménagement concerté* - zonas de ordenamento ajustado). Depois, vêm os incentivos ao acesso à propriedade da moradia individual em novas zonas destinadas a conjuntos habitacionais. O término da urbanização do território francês bem como a crise marcada, sobretudo, por uma queda considerável do número de canteiros de obras de habitação (principalmente nas cidades) e caracterizada pela retirada do financiamento do Estado para a habitação social e equipamentos públicos limitaram as ambições do planejamento urbano. O final dos anos 70 e o início dos anos 80 foram marcados por uma espécie de primado da gestão urbana sobre a programação de operações novas e significativas.

### 5.1. A retomada das mutações urbanas

As mutações técnicas, econômicas, sociais e estruturais são sensivelmente diferentes daquelas do período de crescimento urbano anterior. Nas zonas de desenvolvimento de novas atividades industriais e terciárias, a “nova onda” de transformações urbanas é caracterizada, entre outros aspectos, pelo seguinte:

- intensificação da nova área construída, destinada a atividades industriais e terciárias;
- construção de novas infra-estruturas de transporte (TGV, estradas, túneis, metrô);
- concentração das atividades à volta dos nós das redes de comunicação, acarretando sobrecarga ao uso do solo do entorno;
- desenvolvimento de novos tipos de equipamentos e de serviços urbanos;
- pressão residencial muito forte sobre as zonas centrais e pericentrais das grandes cidades;
- evolução das práticas comerciais e desenvolvimento de novos tipos de centros comerciais urbanos;
- evolução das práticas de lazer e desenvolvimento de parques nas cidades e em suas periferias;
- nova geração de equipamentos públicos, inclusive de universidades que desejam se reinserir nas cidades, etc.

### 5.2. As novas responsabilidades locais

Atualmente, são as coletividades territoriais (e não mais o Estado) que estão se confrontando com as necessidades de grandes serviços urbanos e que têm de assumir o planejamento urbano e o urbanismo correspondentes. Isso cria um laço direto entre planejamento, urbanismo e vida política local: desse momento em diante, as jogadas

eleitorais, o ritmo dos mandatos municipais, os prazos das eleições locais constituem o quadro obrigatório do planejamento urbano e do urbanismo. Daí resultam certas dificuldades quanto ao engajamento dos atores locais em operações que são necessariamente de médio e longo prazos. Os políticos eleitos adotam, por vezes, posições relativamente oportunistas, sendo mais sensíveis a certas pressões dos poderes do Estado, os quais pecam, ao contrário, mais freqüentemente, por tecnocratismo. O recente abandono do projeto de bonde em Reims, sob pressão de grupos sociais heterogêneos, ilustra bem esse problema. Mais cedo ou mais tarde, novos sistemas de transportes coletivos serão necessários em Reims. Enquanto se espera, o abandono do projeto de bondes deixa passar uma imagem negativa e “passadista” da coletividade local.

Por outro lado, as coletividades locais, de novo competentes legalmente, não dispõem de meios financeiros que lhes permitam realizar sozinhas seus projetos em matéria urbana. O recurso ao empréstimo (com endividamento perigoso - cf. *Les Echos*, de 4 de julho de 1990) e a parceria público/privado tornam-se obrigatórios e facilmente aceitos no clima neoliberal que impera. Essa parceria apresenta-se como uma complementaridade de competências: o privado traz suas experiências bem-sucedidas e seus capitais; a coletividade pública, suas prerrogativas e suas garantias. O benefício das operações é repartido entre o público - sob a forma de equipamentos, de habitações sociais - e o privado - sob a forma de lucro direto e, às vezes, indireto (Ascher, 1991).

De fato, as coletividades locais constituem um mercado de peso para toda espécie de empresa e, em particular, para os “novos *majors* franceses do urbano”. Esses *majors* constituem grupos industriais e de serviço capazes de gerir, graças a complexas redes de filiais, toda sorte de empreendimentos em construção civil e serviços. Esses novos empreiteiros de conjuntos são os primeiros parceiros das coletividades territoriais. Mesmo tendo adquirido importância, eles também não raciocinam muito além do curto prazo, o que, é claro, dificulta a emergência de um planejamento urbano de médio e longo prazos. Pode-se imaginar que, progressivamente, esses grupos venham a negociar, de forma mais global, com as coletividades territoriais, apresentando prazos mais compatíveis com o planejamento urbano?

Resulta disso a existência de formas concretas de urbanização e de reestruturação urbana relativamente fracionadas, que correspondem às lógicas operantes dos atores privados. Assim, as cidades são feitas a golpes de projetos, de pedaços, ou seja, de operações com contornos indefinidos, freqüentemente introvertidas (para controlar as mais-valias urbanas e favorecer a gestão privada), substituindo-se, em parte, as lógicas de zoneamento e de setorização do período precedente. Esse fenômeno concerne não só à realização de atividades comerciais, de escritórios, de habitação mas também à de infra-estrutura de transportes, na qual a lógica de projeto desempenha um papel cada vez mais importante (Offner, 1990; Ascher, 1991). A parceria público/privado, inevitável na sociedade contemporânea, apresenta, no entanto, toda uma série de vantagens e de inconvenientes sobre os quais seria interessante que nos debruçássemos mais sistematicamente. Em nome da democracia e da autonomia das comunas, prevalecem, de fato, “interesses comunais particulares” que negam as realidades pluricomunais da vida dos habitantes e das empresas.

## 6. *Métodos novos*

Durante longo tempo, as políticas urbanas e o urbanismo apoiaram-se em quatro tipos distintos de instrumentos:

- *documentos gerais de planejamento a longo prazo (na França, os planos diretores são uma forma particular do master plan);*
- *regulamentações fundiárias precisas (o “direito dos solos”: o POS);*
- *procedimentos de urbanismo operacional;*
- *programas de investimentos públicos.*

Esse recorte não mais parece adaptado à atual complexidade do desenvolvimento urbano, aos objetivos dos poderes públicos e seus meios, às novas relações entre atores públicos e privados. As cidades devem ser dotadas de novos instrumentos que lhes permitam, simultaneamente, formular projetos a médio e longo prazos, bem como gerir os a curto prazo, ou seja, fazer face ou tirar partido de toda sorte de imprevistos ou de oportunidades, reagir às transformações do meio ambiente, levar em conta as lógicas de múltiplos parceiros. Nesse novo contexto, para impulsionar e controlar o desenvolvimento urbano, é necessário pôr em prática instrumentos menos rígidos e mais eficazes. Por ser cada vez mais difícil aos atores do desenvolvimento urbano “enquadrar” planos e prazos, é preciso definir mais precisamente os objetivos que se querem atingir e tornar mais flexíveis as formas de sua realização.

### 6.1. *O projeto de cidade*

As cidades dividem esses problemas com as grandes empresas que desenvolveram, nos últimos anos, novos métodos de planejamento e de gerência (*gerência heurística, pilotagem estratégica*, etc.). Tais métodos podem fornecer pistas à renovação do planejamento urbano desde que sejam adaptados ao contexto e às dificuldades das coletividades locais. Assim, o pragmatismo organizado dos novos métodos de gerência urbana precisa, em contrapartida, como no caso das empresas, de um projeto de cidade que seja explícito quanto a ações a longo prazo e que seja de consenso. Esse projeto, que formaliza objetivos e estratégias, deve, em seguida, permitir a todos os atores tomar decisões... ou interpretá-las.

O projeto de planejamento urbano deveria ser uma ocasião de

- *fazer análises e uma retrospectiva que possam identificar e valorizar os traços estruturais da cidade, suas potencialidades e suas deficiências;*
- *detalhar as maiores “apostas” do plano, sobretudo através de estudos de perspectiva;*
- *organizar uma metodologia de consulta e de parceria (cada vez menos, fala-se em participação...) que não só permita recensear as opiniões e as demandas particulares mas também preparar a adesão a proposições de síntese ou de compromisso;*
- *apresentar um projeto consensual que transcenda um pouco o campo das filiações político-partidárias e que possa garantir aos investidores a permanência de certas escolhas.*

Essa abordagem parece estar se desenvolvendo. Ela é uma etapa indispensável nos processos de planejamento. Podemos nos interrogar, contudo, se, em certos casos, esse projeto, em vez de preparar uma abordagem de planejamento a longo prazo, não pretende economizá-lo. De fato, alguns planos diretores parecem mais preocupados com a apresentação de opções muito genéricas, muito “pedagógicas”, muito “lisas” (para poderem ser mais facilmente consensualizadas) do que com documentos que possuem

valor jurídico preciso. Projetos assim, “soltos”, “frouxos”, dificilmente podem servir à tomada de decisões, e o pragmatismo estratégico arrisca-se, nessas condições, cair no empirismo e no oportunismo...

## 6.2. *O princípio do master project*

As operações *pontuais* (o urbanismo de operações citado anteriormente) e os diversos *grandes projetos* (aqueles do “Presidente” em Paris, depois os dos “grandes prefeitos” na província) têm um impacto muito importante na urbanização, nas reestruturações urbanas, na imagem de um bairro ou de uma cidade. Mas seus efeitos têm sido, freqüentemente, pouco previstos e mal controlados. As reflexões acerca da noção de *master project* visam a melhor utilizar e controlar as dinâmicas dos grandes projetos, ou seja, acrescentar à gama de instrumentos de planejamento urbano outros que permitam agregar os efeitos produzidos pelos projetos particulares suficientemente importantes - espacialmente, economicamente, funcionalmente ou simbolicamente - para acarretar modificações que superem o local e o objeto imediato do projeto. Trata-se, então, de detalhar, de precisar métodos e instrumentos que permitirão à coletividade local prever e controlar os efeitos induzidos.

A abordagem em termos de *master project* não se opõe à de *master plan*. Assim, no interior de um *master plan*, podemos identificar grandes projetos e uma zona de *master projects*. Isso pressupõe que objetivos qualitativos muito precisos sejam fixados em substituição ao zoneamento tradicional. O princípio é, então, o de realizar um projeto dito estratégico que tenha uma dupla função:

- assegurar uma obra urbana específica: uma estação ferroviária, um hospital, um museu, uma sala de convenções, um complexo voltado para o lazer, etc;
- impulsionar, através desse “equipamento”, uma dinâmica urbana (de crescimento, de mutação, de reestruturação).

O *master project* é, pois, simultaneamente, um instrumento de planejamento urbano e de urbanismo operacional. O detalhe da ocupação dos solos importa menos, nessa abordagem, do que o projeto que se tenha para uma zona urbana e, ainda, do que a dinâmica de evolução e de transformação que se deseje implantar. O *master project* pode agir como uma alavanca - ele escolhe um ponto decisivo e exerce aí a pressão adequada - ou como um catalisador - ele torna “reações” possíveis.

A abordagem do *master project* não é uma alternativa ao planejamento urbano: ela é apenas um instrumento deste último, utilizável em certas circunstâncias. Ela permite a multiplicação dos meios da coletividade pública ao perseguir, simultaneamente, muitos objetivos; ela possibilita alternativas de resposta aos objetivos fixados e é particularmente adaptável a certas situações, principalmente às *démarches* da parceria público/privado.

## 6.3. *Os projetos muito grandes*

O princípio do *projeto muito grande* é realizar um acontecimento, um programa de vários equipamentos ou um grande equipamento cujo impacto beneficie econômica e simbolicamente a cidade inteira e, até mesmo, a região ou o país. Ele não é um instrumento novo mas, nestes tempos de urbanismo de projetos, é uma forma que tem seus aspectos favoráveis. Classicamente, as exposições internacionais e os jogos

olímpicos desempenharam tal papel. Além de promoverem a imagem da cidade, além dos equipamentos urbanos que legam à mesma, tais projetos deixam, ainda, traços que têm um forte poder simbólico. A instrumentação dessas manifestações em uma *démarche* de planejamento e reestruturação urbana é elevada, atualmente, a níveis marcantes em Barcelona e Sevilha.

O dito programa dos grandes projetos parisienses (com predominância cultural), além do efeito de cada um dos seus equipamentos, exerceu um papel decisivo no reposicionamento de Paris como capital europeia. O efeito desse grande projeto superou largamente o campo cultural e ajudou essa cidade a atualizar sua imagem, principalmente na concorrência com Londres no campo dos negócios e no campo político. A escala de um grande projeto varia, naturalmente, em função do tamanho da cidade.

#### 6.4. *Do regulamento à regra do jogo*

Se o planejamento urbano não tem mais a intenção inicial de substituir o livre jogo das forças de mercado, o urbanismo não pode mais visar à proibição do mesmo. Ao contrário, o planejamento urbano deve aceitar a influência da “mão invisível” do mercado! A “partida”, como já explicamos longamente, deve ser jogada no sentido de impulsionar ou de acompanhar, de coordenar ou de inventar, de tomar conta ou de informar... Para tanto, um planejamento autoritário e um urbanismo regulamentador serão, por certo, nada recomendáveis.

Em um certo número de setores, há a necessidade de um planejamento que fixe as “regras do jogo”, que influencie as escolhas e que oriente a busca de resultados considerados satisfatórios. Trata-se mais de planejar e gerir o “contexto” que tentar guiar diretamente os atores e os operadores locais. É o que o Estado vem tentando fazer, há alguns anos, com as coletividades locais, ao substituir, por exemplo, as subvenções e as intervenções centralizadas por contratos de diferentes tipos. Tais ajudas contratuais propõem novas regras de jogo. Essa sistemática deveria servir também para um urbanismo local mais detalhado, que deve lidar com uma grande diversidade de atores, até mesmo fazendo-os “jogar juntos”. Em outras palavras, ela deveria esforçar-se em fazê-los parceiros do novo urbanismo e não os sujeitos (ou os objetos!) do processo. E nesse sentido que se pode falar de um *urbanismo de parceria*, que modifica a relação entre o poder e os operadores e os atores locais.

O que foi dito anteriormente não significa que se possa sempre associar todos os parceiros em um consenso urbano generalizado! A cidade é matéria de conflito de interesses e, por vezes, objeto de jogos conflituosos e antagônicos. Cabe aos responsáveis políticos pôr fim a isso. Mas nem sempre é esse o caso. Essa concepção de planejamento e de urbanismo pode, no entanto, permitir utilizar, de uma forma nova, as possibilidades criadoras dos diferentes atores.

Uma regra do jogo “diz” que

- o objetivo é um dos elementos do projeto;
- a chave da decisão acerca da permissão para construir é a adequação da demanda de permissão a esse objetivo;
- o sistema de decisão é um dado procedimento de avaliação, de consulta aos habitantes ou a outros atores envolvidos, etc.

Então, cada um pode dar provas de imaginação, encontrando uma solução que lhe seja lucrativa e, ao mesmo tempo, que esteja em conformidade com a regra do jogo (que exprime, de qualquer forma, o interesse geral).

O *urbanismo de resultados* - que define *performances* a serem obtidas sem prejudicar modalidades de realização - é uma forma particular do urbanismo “regra do jogo”. Podem-se, assim, fixar exigências de equipamentos urbanos que remetam a práticas e não a localizações: tais equipamentos não devem estar a menos de x minutos de acesso. Isso deixa a tomada de decisões, bem como as combinações possíveis para realizar projetos, a cargo daqueles que desenvolvem os mesmos. De fato, certas disposições nos SDs - por exemplo, a proporção de dois metros quadrados de habitação para cada um metro quadrado de escritório -, certas regulamentações de urbanismo ou, ainda, certas disposições da nova LOV (*Loi d’Orientation pour la Ville* - Lei de Orientação para a Cidade) envolveram-se, de alguma forma, com essa linha de desempenho, de *performance*, que privilegia o fim sobre os meios.

Esse urbanismo privilegia as funções de comunicação, mediação e negociação dentro do planejamento urbano (Burton e Nicholson, 1987) que os *planners* americanos parecem ter “teorizado” mais particularmente. Recentemente, alguns deles se apropriaram, se bem que à sua maneira, das teses de Habermas sobre o *agir comunicacional* e tentaram definir em que condições um urbanismo de mediação pode fundamentar um verdadeiro planejamento urbano (J. Forester, 1989). De fato, nos nossos dias, a maioria dos urbanistas sabe bem que não existe um “bom plano” em si, qualquer que seja a qualidade das técnicas usadas, e que o planejamento urbano só pode ser compreendido como um processo implicando um grande número de atores. Sem acordo, sem compromisso, poucos planos têm chances de realização; às vezes, não são sequer respeitados. Além disso, sem meios para serem realizados, eles podem gerar resultados opostos àqueles que eram esperados. O *métier* do urbanista é, então, aquele que permite compromissos que estejam em conformidade com o projeto da área urbana em questão mas que sejam modulados em função dos interesses dos parceiros, dos quais o projeto tem necessidade. Esses parceiros podem ser os habitantes ou os operadores econômicos.

De fato, essa abordagem de urbanismo inscreve-se em um tipo de fenômeno mais geral no nosso tipo de sociedade: uma corrente de pesquisa relativamente recente a chama *convenções*. As teorias do filósofo americano John Rawls - que entrou em moda, na França, com vinte anos de atraso em relação aos Estados Unidos - permitem, da mesma forma, reformular esses jogos de atores e de interesses particulares e coletivos. É em referência a essas diferentes abordagens que se poderia qualificar o novo urbanismo de *contratual*, *convencionalista* ou *comunicacional*.

## 7. O retorno à composição urbana

As tendências atuais de planejamento são acompanhadas de interrogações sobre o papel da composição urbana, como testemunham os debates acerca da noção de *projeto urbano*. Por um lado, a planificação estratégica, a gerência heurística e o urbanismo de resultados tendem, antes, a uma minoração do papel do *plano* (*dessin*, desenho em francês) em proveito do projeto (*dessein*, projeto, desígnio, em francês) e do processo decisório. Por outro lado, parece que o plano-desenho pode ser um meio poderoso,

maieútico e operante para formular o plano estratégico (*dessein*). A noção de projeto urbano é uma espécie de síntese desses dois planos (*dessin e dessein*).

Na França, a discussão sobre essas questões é avivada, de uma parte, pela confusão parcial de práticas que os anglo-saxões distinguem com maior precisão: o *town planning*, o *urban design* e, até mesmo, os *urban studies*. De outra parte, a confusão se dá pelas divisões de competências profissionais entre urbanistas e arquitetos.

Os paisagistas, por longo tempo reduzidos, na França, a um papel decorativo, impõem cada vez mais suas análises e opiniões favoráveis ao princípio das abordagens urbanísticas. Aqueles que concebem - arquitetos e arquitetos-urbanistas - integram o trabalho de projeto ao próprio processo de programação. A concepção de uma operação urbana complexa, mais que a concepção de um prédio, participa da definição (ou redefinição) do próprio programa (uma dialética programa/projeto). As possibilidades abertas pelas novas tecnologias de informática e de comunicação poderiam contribuir para modificar tanto o trabalho de projeto quanto seus núcleos de representação, formas de comando e relação entre atores.

Após uma dezena de anos de quase-ausência, o planejamento urbano parece estar de volta. No ambiente neoliberal que reina amplamente nos dias atuais, alguns gostariam de limitá-lo a atuações modestas e consensuais, visando, sobretudo, a acompanhar as dinâmicas espontâneas ou a corrigir, eventualmente, certos desequilíbrios. Desse ponto de vista, a própria expressão *planejamento urbano* deveria ser manipulada com precaução porque a palavra *planejamento* tem emanações ambíguas. Outros, convencidos de que a “mão invisível” do mercado não vai regular o desenvolvimento urbano, esforçam-se para “modernizar” ou, até mesmo, “refundar” os princípios e métodos do planejamento urbano. Essas discussões remetem, evidentemente, a debates econômicos, ideológicos e políticos muito mais genéricos sobre o lugar e os meios do Estado na sociedade.

Raros são aqueles que pregam, atualmente, uma economia planificada; todos reconhecem a impossibilidade de evitar a parceria público/privado, bem como a necessidade de levar em conta as realidades e potencialidades do mercado. Mas, se alguns pregam o “Estado subsidiador” - que não deveria intervir a não ser onde os atores privados não o fizessem -, outros existem, mesmo do lado daqueles que não são suspeitos de socialismo, que chamam um Estado ambicioso e capaz de ajudar a sociedade a se planejar a médio e longo prazos.

Assim, podemos concluir com as palavras de Philippe Delmas em sua recente obra, *Le maître des horloges*:

*... se os mercados não são administráveis, eles não são, tampouco, capazes de gerar sozinhos uma forma de equilíbrio qualquer não só social - que não é seu papel - mas também econômica. A ausência de toda gestão espontânea das infra-estruturas, a incapacidade de mudar seja a concepção de tempo, seja os comportamentos de concorrência por investimento, o demonstram amplamente. A dialética que opõe o Estado ao mercado é uma perigosa nostalgia. A Europa começa a descobrir que não há descontinuidade entre o Estado e o mercado mas sim uma divisão, de fato, de papéis. A redescoberta dos bens coletivos pelas empresas e pelos Estados (cujas formas novas são inventadas em comum, como o tempo ou a tecnologia) constitui uma verdadeira mutação intelectual.*



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALLEN, P. Application des paradigmes de la structure dissipative et de la bifurcation à l'aménagement urbain et à d'autres secteurs. In: IDATE - UNIVERSITÉ DES NATIONS UNIES: Science et Pratique de la Complexité. *Actes du Colloque de Montpellier*, Paris, Documentation Française, 1984.
- ASCHER, F. *Public-private partnership in urban (re)development. The case of France*. Cologne, DIFU, 1991. 40 p.
- ASCHER, F. La planification et ses doubles. *Annales de la Recherche Urbaine*. (51):4-15, 1992.
- BENOÎT, J.M. & BENOÎT, Ph. *Décentralisation à l'affiche: la communication publicitaire des villes, départements et régions*. Paris, Natan, 1989.
- BIAU, V. *L'architecture comme emblème municipal. Les grands projets urbains des maires*. S.I., CRH - Plan de Construction et Architecture, 1990. 163 p., il. ronéo.
- BONNEVILLE, M. Processus de métropolisation et dynamiques de recomposition territoriale dans l'agglomération lyonnaise. In: MÉTROPOLIS EN DÉSEQUILIBRE. *Colloque de Lyon*, Plan Urbain - Datar - CGP, 1990.
- BURTON, M. & NICHOLSON, D. *Local planning in practice*. London, Hutchinson, 1987.
- DELMAS, P. *Le maître des horloges. Modernité de l'action publique*. S.I., Ed. Odile Jacob, 1991. 352 p.
- DUPUY, J.P. Sur la complexité du social. In: LES THÉORISES DE LA COMPLEXITÉ. *Colloque de Censy*, 1991, p. 394-408. Dir. F. Fogelman Soulié.
- FALUDI, A. *Dutch strategic planning in historical, theoretical and international perspective: progress report on research programme*. [Amsterdam], University van Amsterdam, 1990. 71 p. Van de Vakgroep Planologie en Demografie.
- FORESTER, J. *Planning in the face of Power*. S.I., University of California Press, 1989.
- HABERMAS, J. *La théorie de l'agir communicationnel*. Traduction française par J.M. Ferry et J.L. Schelegel. S.I., Fayard, 1987.
- HALL, P. *Cities of tomorrow: an intellectual history of urban planning and design in the twentieth century*. Oxford, Basil Blackwell, 1988.
- JARREAU, Ph. *Communication urbaine: premiers bilans, nouvelles tendances*. Paris, Ronéo Cristal, 1989.
- MERLIN, P. *Propositions pour l'Ile-de-France*. S.I., Espaces - PUV, 1990.
- OFFNER, J.M. (dir.). Si on reparlait de planification? *Revue Métropolis*. (88/89), 2<sup>e</sup> trimestre 1990.
- RAWLS, J. *Théorie de la justice*. Paris, Seuil, 1988.

