

CADERNOS IPPUR

Publicação semestral do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro

Editor

Henri Acselrad

Conselho Editorial

Ana Clara Torres Ribeiro
Henri Acselrad
Pedro Abramo Campos
Rosélia Perissé 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 de Almeida Abreu (UFRJ)
Milton Santos (USP)
Neide Patarra (UNICAMP)
Roberto Smith (UFCE)
Tânia Bacelar de Araújo (UFPE)
Wrana Maria Panizzi (UFRGS)

O **CADERNOS IPPUR** é um periódico semestral, editado desde 1986 pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ. Dirige-se ao público acadêmico interdisciplinar formado por professores, pesquisadores e estudantes interessados na compreensão dos objetos, escalas, atores e práticas da intervenção pública nas dimensões espaciais, territoriais e ambientais do desenvolvimento econômico-social. É dirigido por um Conselho Editorial composto por professores do IPPUR e tem como instância de consulta um Conselho Científico integrado por destacadas personalidades da pesquisa urbana e regional do Brasil. Acolhe e seleciona artigos escritos por membros da comunidade científica em geral, baseando-se em pareceres solicitados a dois consultores, um deles obrigatoriamente externo ao corpo docente do IPPUR. Os artigos assinados são de responsabilidade dos autores, não expressando necessariamente a opinião do corpo de professores do IPPUR.

IPPUR / UFRJ

Prédio da Reitoria, Sala 543
Cidade Universitária / Ilha do Fundão
21941-590 Rio de Janeiro RJ
Tel.: (021) 590-1191 / (021) 260-5350
Fax: (021) 564-4046
E-mail: cadernos@ippur.ufrj.br
<http://www.ippur.ufrj.br>

CADERNOS IPPUR

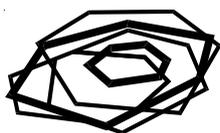
Ano XII, N° 2
Ago-Dez 1998

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



IPPUR

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

Apoio



Fundação Universitária
José Bonifácio



LINCOLN
INSTITUTE
OF LAND POLICY

EDITORIAL

O novo capítulo da história do capitalismo aberto com a crise do fordismo veio redesenhar a dimensão espaço-temporal da economia mundial. Uma nova ordem capitalista do trabalho e do lugar vem interpelando os planejadores, levando-os a tentar definir os contornos de um novo tipo de esfera pública, a qual, espera-se, venha a ser espaço de referência para as práticas democráticas frente às incertezas da acumulação flexível. Como nos sugere Richard Sennett, de um lado, os poderes dominantes da economia política emergente desfazem a durabilidade das instituições em torno das quais desenvolveram-se até aqui lealdades, obrigações e solidariedade redistributiva, enquanto de outro, e de forma aparentemente paradoxal, busca-se correntemente legitimar a flexibilidade econômica por apelos à autonomia pessoal dos trabalhadores e pela sugestão de que os indivíduos poderiam doravante garantir a si mesmos a segurança que as instituições lhes negam. No plano das práticas governativas, é visível a sedução representada pelos métodos e técnicas despolitizados e centrados na administração de recursos. As cidades, em particular, reproduzem cada vez menos a idéia de “casa da democracia”, lugar adequado, na concepção de Hannah Arendt, à formação de lealdades e responsabilidades, o que vem dificultar os esforços de reconstituição de um urbanismo sintonizado com os valores públicos.

Mas mesmo os processos de modernização globalizante, que alteram as relações entre aparelhos de governo e âmbitos da vida social encontram, nas características únicas de cada formação social, a diversidade de tempos sociais própria a países desigualmente posicionados na cena mundial. As geografias sociais e culturais locais parecem continuar servindo de referência nas decisões de investimento, fazendo com que o lugar transformado ainda detenha poder, assim como, conseqüentemente, o detêm as comunidades localizadas que se dispõem a desafiar as imposições da globalização. No caso do planejamento urbano e regional, um eco a tais resistências incluiria a crítica aos processos de desregulamentação do uso do solo e a construção da capacidade de fazer de espaços grandes e impessoais locais duráveis do encontro democrático da diversidade. Como exemplificam experiências recentes analisadas neste número do *Cadernos IPPUR*, a liberalização do mercado de terras e a exclusão do Estado de atividades de provisão de lotes, moradia e serviços urbanos não têm levado ao aumento da oferta de terras e à redução do preço da moradia, mas ao encarecimento do preço do solo, ao fortalecimento dos mercados especulativos e ao estreitamento das possibilidades de se reconstituir uma cidade calcada nos valores públicos – morada da democracia.

CADERNOS IPPUR

Ano XII, Nº 2
Ago-Dez 1998

ASSISTENTE DE COORDENAÇÃO

Dulce Portilho Maciel

SECRETÁRIA

Jussara Bernardes

REVISÃO DE PORTUGUÊS

Claudio Cesar Santoro

PROJETO GRÁFICO E EDITORAÇÃO

Claudio Cesar Santoro

PROJETO GRÁFICO DA CAPA

André Dorigo

Lícia Rubinstein

ILUSTRAÇÃO DA CAPA

Institut für Landeskunde, Bad Godesberg

Institut Géographique National, France

COLABORARAM NESTE NÚMERO

Adauto Lúcio Cardoso

Fania Fridman

Frederico G. B. de Araújo

Hermes M. Tavares

Hildete P. Melo

Inaiá Carvalho

Jaime Benchimol

João Bosco M. Machado

Leila Dias

Lia Osório Machado

Maurício de Almeida Abreu

Mauro Kleiman

Nilson do Rosário Costa

Paulo Brígido Rocha Macedo

Rogério Haesbaert

Tamara Egler

Tânia Bacelar de Araújo

SUMÁRIO

Resumos e Abstracts, 7

Atualidade do Planejamento, 13

Richard Sennett, 15

O Novo Capitalismo

Artigos, 31

Josep Roca, Malcolm Burns, 33

La Liberalización del Mercado de Suelo en España: reforma de la legislación urbanística de 1998

Mario Lungo, 61

Reestructuración Económica, Reforma del Estado y Mercados de Tierra Urbana

Juçara Spinelli, Romulo Krafta, 83

Configuração Espacial e Distribuição do Valor do Solo Urbano

Opinião, 105

Ana Clara Torres Ribeiro, 107

Relações Sociedade-Estado: elementos do paradigma administrativo

Pesquisas, 127

Eduardo Cesar Marques, 129

Infra-estrutura Urbana e Produção do Espaço Metropolitano no Rio de Janeiro

Marcos A. Pedlowski, 157

O Papel do Banco Mundial na Formulação de Políticas Territoriais na Amazônia. O Caso de Rondônia

Resenhas, 181

André Gorz, 183

Misères du présent, richesse du possible
(por Pedro Cláudio Cunha Bocayuva)

Pierre Jourde, 187

Géographies imaginaires
(por Jamil Elias Coelho)

Resumos

Abstracts

Richard Sennett

O Novo Capitalismo

O capitalismo de grande mobilidade e economicamente flexível está mudando o modo como as pessoas trabalham e atribuindo diferentes significados ao lugar. O valor do trabalho está diminuindo e o valor do lugar está crescendo. As grandes incertezas da nova economia sugerem a constituição de subjetividades e de comportamentos cívicos desconectados das condições de trabalho. O presente artigo sustenta que os lugares onde as pessoas poderiam ter uma existência cívica que não refletisse simplesmente sua fortuna pessoal não podem ser nem as cidades clássicas que Hannah Arendt admirava, nem localidades fechadas e defensivas. Os planejadores urbanos necessitam um novo tipo de esfera pública para lidar com a nova economia.

Palavras-chave: planejamento urbano, esfera pública, capitalismo flexível

The New Capitalism

The economically flexible and high mobile capitalism is changing the way we work and giving different meanings to place. The value of work is being impoverished and the value of place is being increased. The great uncertainties of the new economy argue for a selfhood, as well as civic behaviour, unchained from the conditions of labor. This paper suggests that the places in which people could conduct a civic existence that did not merely reflect their personal fortune can neither be cities of the classical kind that Hannah Arendt admired, nor can they be defensive, inward-turning localities. Urban planners need a new kind of public realm to cope with the new economy.

Keywords: urban planning, public realm, flexible capitalism

Josep Roca Cladera, Malcolm C. Burns

La Liberalización del Mercado de Suelo en España: reforma de la legislación urbanística de 1998

Dentro de un contexto general de la liberalización, el gobierno del estado español ha hecho un esfuerzo grande para reducir los precios de la vivienda, y en general de los inmuebles. Una reforma legislativa en Abril de 1998 ha intentado liberalizar el mercado de suelo y la política urbanística, a través de a) definir de nuevo la categoría de suelo previamente excluido del desarrollo urbanístico, para permitir su desarrollo; b) permitir una mayor flexibilidad en los usos del suelo y edificabilidades de los espacios urbanos; y c) reducir los controles administrativos. Este artículo pretende discutir hasta qué punto es probable que estas reformas cumplan con los objetivos anticipados, resultando sus efectos beneficiosos en los mercados de suelo y vivienda, tanto como el impacto territorial de dichas reformas desde la perspectiva de la sostenibilidad.

Palabras claves: legislación urbanística, liberalización, oferta de suelo, precio de vivienda, sostenibilidad

The Land Market Liberalization in Spain: the 1998 Urban Law Reform

Against a general climate of liberalisation, the Spanish Government has made a concerted effort to bring about a reduction in house prices. A legislative reform in April 1998 has sought to liberalise land and planning through a) redefining the category of land previously excluded from development to enable residential development to take place; b) allowing for greater flexibility of land uses and building controls; and c) reducing administrative controls. This paper discusses the extent to which such reforms are likely to meet their anticipated objectives, resulting in beneficial effects in the land and housing markets, as well as the territorial impact of such reforms from a sustainability perspective.

Keywords: planning legislation, liberalization, land supply, house prices, sustainability

Mario Lungo

Reestructuración Económica, Reforma del Estado y Mercados de Tierra Urbana

El trabajo se sitúa en un nivel de análisis macroeconómico y político general y

Economic Restructuring, State Reform and Urban Land Markets

The objective of this article is to explore the consequences, on urban land mar-

tiene por objetivo explorar las consecuencias sobre el funcionamiento de los mercados de tierra urbana de los procesos de reestructuración de la economía y la reforma del Estado, experimentados por la mayor parte de los países latinoamericanos desde los años 80. La principal pregunta que guía el análisis trata de conocer la modificación de las características específicas que, hasta la década de los 80, mostraban el funcionamiento de estos mercados en América Latina, apoyándose en el análisis del caso salvadoreño. El trabajo concluye planteando cuatro proposiciones para la discusión de esta temática.

Palabras claves: mercados de tierra, liberalización económica, reforma del Estado

kets functioning, of the economic re-structuration and state reform processes, started since mid 1980's in most of the Latin American countries. Its contents is placed at macroeconomic and global political level. The main question posed by it is the following: which have been the transformations in the specific characteristics of the Latin American urban land markets functioning? The work examines a particular case, El Salvador, and concludes posing four proposal in order to discuss this issue.

Keywords: land markets, economic liberalization, State reform

Juçara Spinelli, Romulo Krafta

Configuração Espacial e Distribuição do Valor do Solo Urbano

Este estudo aborda problemas de parcelamento do solo sob o aspecto da configuração espacial relacionada ao valor da terra. No espaço urbano ocorrem casos dicotômicos, como baixa diferenciação espacial e alto valor do solo ou vice-versa. Estudos empíricos têm demonstrado resultados satisfatórios quanto à correlação entre medidas configuracionais e valores do solo. Isso permitiu verificar a conveniência do uso desses modelos para descrever aspectos significativos da diferenciação espacial. A complementação de uma proposta metodológica na qual são identificados e calculados outros

Urban Land Value Distribution under Configurational Scrutiny

This study evaluates land subdivision problems under aspects of spatial configuration related to land value (lv). Paradoxical cases occur in urban spaces, such as low spatial differentiation and high lv, or vice-versa. Empirical studies have proved satisfactory results in terms of the correlation between measures of configuration and lv. These studies verify the convenience of the models used to describe significant aspects of spatial differentiation. The complementation of the methodological proposal is identified, and other components of urban space are calculated (plot dimension,

componentes do espaço urbano (como tamanhos de lote, infra-estrutura, aspectos normativos etc.), determinantes de uma medida que caracteriza o fator local associada a medidas que determinam a diferenciação morfológica, permitiu verificar que a distribuição do valor do solo, além de acompanhar a centralidade, depende, em maior ou menor grau, do fator local. Os resultados obtidos, através de um modelo que combina descrição de privilégios locacionais com características locais, aproximaram-se mais à realidade pois incorporaram um maior número de variáveis, permitindo constatações a respeito de questões socioeconômicas e espaciais relacionadas ao parcelamento, valor e configuração.

Palavras-chave: valor do solo, configuração espacial, modelos urbanos

infrastructure, normative aspects, etc.). These are determinant measures that characterize the local factor associated with measures that determine the morphological differentiation. This differentiation demonstrated that land value distribution, besides following centrality, depends, in greater or lesser extent, on the local factor. The results obtained, through a model that combines measures of centrality with local characteristics, approached reality because the model incorporated a greater number of variables which allowed the verification of correlated socioeconomic and spatial matters related to parceling, value, and configuration.

Keywords: land value, spatial configuration, urban models

Ana Clara Torres Ribeiro

**Relações Sociedade-Estado:
elementos do paradigma
administrativo**

Na fase contemporânea do capitalismo, têm sido difundidas diretrizes expressivas de leituras conservadoras da crise econômica. Parte dessas diretrizes sustenta a crescente autonomia alcançada pela administração de recursos, com seus métodos, técnicas e formas específicas de interpretação dos desafios do presente e do futuro. Trata-se da configuração de um verdadeiro paradigma administrativo, construtor de consensos e responsável por rupturas em formas anteriores de alcance da legitimidade política e de plane-

**Society-State relations :
elements of the administrative
paradigm**

Conservative interpretations of the economic crisis have been disseminated along the contemporary capitalist stage. Some of these views argue for a growingly autonomy reached by the resource managing practices, with its methods, techniques and specific forms of tackling the present challenges. A new paradigm is being designed in order to build consensus, differently from the previous ways by which policies and planning were legitimized. This paradigm considers the desirable action independently

jamento. Esse paradigma apóia-se na codificação da ação desejável, independentemente dos contextos econômicos e sociais, das experiências coletivas, de orientações culturais, das histórias institucionais e dos processos de constituição dos sujeitos sociais. A difusão de elementos desse paradigma, expressivo da globalização da economia, tem alterado as relações Sociedade–Estado e a natureza dos obstáculos a serem superados na conquista da cidadania.

Palavras-chave: conjuntura, ação social, ideologia

from economic and social contexts, cultural choices, institutional trajectories and social actors construction process. The diffusion of this paradigm, as an expression of the economic globalization process, is changing the society-state relations as well as the kind of barriers to be outcome by the citizenship agenda.

Keywords: conjuncture, social action, ideologies

Eduardo Cesar Marques

Infra-estrutura Urbana e Produção do Espaço Metropolitano no Rio de Janeiro

Este artigo apresenta e discute as políticas de saneamento básico na Cidade do Rio de Janeiro entre 1975 e 1996. Partindo de um exaustivo levantamento dos investimentos em obras e serviços de engenharia, o texto analisa a distribuição dos recursos públicos nos diversos espaços e grupos sociais habitantes da cidade. A análise permite discutir uma série de argumentos presentes na literatura sobre políticas urbanas a respeito da produção social do espaço carioca, assim como sobre as conseqüências das intervenções estatais na estruturação de metrópoles brasileiras.

Palavras-chave: políticas públicas, infra-estrutura urbana, saneamento básico, Rio de Janeiro

Urban Infrastructure and the Space Production of the Rio de Janeiro Metropolitan Region

This article presents and discusses the public policies of basic sanitary systems in the city of Rio de Janeiro between 1975 and 1996. Starting from a comprehensive research of the state investments on public works and services, it analyzes the allocation of financial resources among the several spaces and social groups in the city. The analysis allows us to discuss a series of arguments found in the literature on public policies concerning the social production of urban space in Rio de Janeiro, as well as about the consequences of the state interventions on the structure of the Brazilian metropolis.

Keywords: public policies, urban infrastructure, basic sanitary systems, Rio de Janeiro

Marcos A. Pedlowski

**O Papel do Banco Mundial na
Formulação de Políticas
Territoriais na Amazônia.
O Caso de Rondônia**

Este artigo analisa o papel do Banco Mundial na formulação, financiamento e implementação de políticas de desenvolvimento econômico após a II Guerra Mundial. Uma ênfase especial é dada à análise das políticas de desenvolvimento regional implementadas pelo Banco Mundial no Estado de Rondônia a partir da década de 80. Em Rondônia, dois programas de desenvolvimento econômico financiados pelo Banco Mundial (POLONOROESTE e PLANAFLORO) tiveram sua formulação e implementação controladas pelos técnicos da instituição. Apesar de conterem uma série de salvaguardas programáticas, ambos fracassaram em sua tentativa de unir desenvolvimento econômico e proteção ambiental. Como resultado, Rondônia experimentou um crescimento exponencial em sua população que foi seguido de um processo explosivo de desmatamento e exploração descontrolada de recursos naturais.

Palavras-chave: planejamento ambiental, desenvolvimento, Banco Mundial

**The World Bank Role in
Formulating Territorial Policies
for the Brazilian Amazon Region.
The Rondonia Case**

This article reviews the role played by the World Bank in the formulation, financing and implementation of economic development policies after the Second World War. Emphasis is given to the analysis of regional development policies implemented by the World Bank in the Brazilian state of Rondônia since the 1980s. There, two regional economic programs funded by the World Bank (i.e., POLONOROESTE and PLANAFLORO) had their formulation and implementation directly controlled by the Bank's management. Despite containing a set of programmatic safeguards, both programs failed in their goals of joining economic development with environmental protection. As a result, Rondônia has faced an exponential population growth that resulted in an explosive process of deforestation and unmanaged exploitation of natural resources.

Keywords: environmental planning, development, World Bank

Atualidade do Planejamento

O Novo Capitalismo*

Richard Sennett

A palavra *novo* – adjetivo favorito dos publicitários – tornou-se suspeita. Ainda assim, nos últimos vinte anos ocorreram profundas e até então inimagináveis mudanças na vida material. As grandes burocracias corporativas e as hierarquias governamentais do mundo desenvolvido pareciam seguramente entrincheiradas, produtos de séculos de desenvolvimento econômico e de construção de nações. Os analistas se referiam ao “capitalismo recente” ou “capitalismo maduro” como se as forças iniciais do crescimento tivessem alcançado sua fase final.

Agora, um novo capítulo se abriu: a economia é global e faz uso de uma nova tecnologia; o governo-mamute e as burocracias estão se tornando instituições mais flexíveis e menos protegidas. As garantias sociais dos chamados *welfare*

states estão ruindo, o próprio capitalismo tornou-se maleável, com elevada mobilidade, redesenhando suas estruturas na forma e no tempo. Essas variações estruturais vinculam-se a uma expansão súbita e maciça da produtividade; novos bens, como computadores; novos serviços, como os setores financeiros globais. Por ora, a cornucópia está repleta.

Como resultado, o modo em que trabalhamos sofreu alterações: empregos de curto prazo substituem carreiras estáveis, e as qualificações evoluem rapidamente; inquieta, a classe média sente-se tomada pelas incertezas e ansiedades que numa era anterior diziam respeito apenas à classe operária.

O lugar também tem um significado diferente, agora, em grande parte graças

* Tradução de Marcos Reis.

a essas mudanças econômicas. Há uma geração, acreditava-se em nações, e, nelas, as cidades eram capazes de decidir seu próprio destino; hoje, a rede econômica emergente é menos suscetível aos controles da geografia. Medida da relação mutante entre economia e lugar é a imigração – uma força que deixa perplexas cidades como Nova York e Viena, já que o aparecimento de imigrantes não é acidental, mas associado a sutis transformações na economia dessas cidades. Ainda assim o surgimento desses estrangeiros não abrange a magnitude de transformação do lugar que vivenciamos. Abriu-se uma fissura entre a forma política – no sentido de autogoverno – e a economia global.

A cultura dessa nova ordem capitalista do trabalho e do lugar é o foco de minhas reflexões: que diferença a nova economia política produz em nossos valores éticos, em nossa percepção do “outro” como criatura social e em nosso entendimento de nós mesmos?

Como ponto de partida, gostaria de introduzir duas proposições simples, que parecem estar emergindo dessa nova ordem.

A primeira é que o novo capitalismo está empobrecendo o valor do trabalho. Tornando-se mais flexível e temporário, o trabalho está deixando de servir como ponto de referência para definir propósitos pessoais duráveis e um senso de autovalor; sociologicamente, funciona cada vez menos como fórum de relações sociais estáveis.

A segunda é que o valor do lugar cresceu. O sentido de lugar tem por base a necessidade de se pertencer não à “sociedade” em abstrato, mas a algum ponto em particular. Dado que a instabilidade das instituições econômicas reduz a experiência de se pertencer a algum lugar especial de trabalho, aumentam os comprometimentos das pessoas com lugares geográficos, tais como nações, cidades e localidades. A questão é: comprometimentos de que tipo? De fato, o nacionalismo ou a defesa sistemática de interesses étnicos – sob a forma de xenofobia – podem constituir-se em refúgio defensivo contra uma ordem econômica adversa, mas a um preço humano muito elevado. O homem que odeia o que lhe é externo enfraquece-se, ao invés de se fortalecer.

Ambas as proposições talvez sugiram uma visão irremediavelmente desoladora da cultura da economia política emergente, mas não é essa a minha opinião. O trabalho emoldura o ser de modo bastante precário, posto que tende a igualar sucesso e mérito pessoal. E o valor renovado do lugar apresenta uma oportunidade de construir um domínio público no qual as pessoas pensem sobre si mesmas e atuem socialmente, de modo diferente ao de animais econômicos, fazendo com que sua cidadania não dependa de suas riquezas.

Ao menos essa era a esperança de Hannah Arendt quando propôs, em *A Condição Humana* (1958), sua famosa distinção entre trabalho e política: ela esperava, em particular, que a vida urba-

na, com suas características de ampla escala e impessoalidade levasse as pessoas a assumir uma existência cívica que não refletisse ou dependesse, simplesmente, de suas fortunas pessoais. Hoje, as incertezas da nova economia favorecem mais do que nunca a individualidade e o comportamento cívico desvinculados das condições de trabalho. E os espaços em que isso poderá ocorrer não serão em nada parecidos às cidades do tipo clássico, que Arendt admirava, nem a localidades preocupadas em defender-se e voltadas para seu próprio interior. Para lidar com a nova economia precisamos de um novo tipo de esfera pública.

Crescimento

Para termos uma idéia clara da cultura que caracteriza a economia política emergente precisamos entender sua palavra-chave: *crescimento*. De forma simplificada, ele ocorre por quatro vias.

Sua manifestação mais simples é numérica: formigas mais numerosas, num formigueiro, ou mais aparelhos de televisão, no mercado. Um crescimento desse tipo aparece no pensamento econômico de escritores como Jean Baptiste Say, autor de uma *loi des débouchés*, segundo a qual "o incremento da oferta cria sua própria demanda". Esse é o tipo de crescimento que acontece, por exemplo, no setor de informática, em que uma sucessão ininterrupta e ultra-acelerada de novos equipamentos e *softwares* impulsiona a procura por produtos. Um

crescimento numérico pode levar a alterações de estrutura.

Segundo Adam Smith, em *A Riqueza das Nações*, mercados maiores estimulam a divisão de funções no trabalho. No passado, a burocracia governamental e a indústria cresceram promovendo aumentos de tamanho que induzem complexidade de estrutura. A tecnologia do novo capitalismo exemplifica esse tipo de crescimento através de uma estrutura de serviços de informação cada vez mais complexa a ligar o mundo.

Um terceiro tipo de crescimento ocorre por meio da metamorfose: um corpo muda sua forma ou estrutura sem necessariamente aumentar em número. Uma lagarta virando borboleta cresce desse modo, da mesma forma que os personagens de um romance. Muito do crescimento interno das empresas modernas ocorreu desse modo. Embora a imprensa dê destaque ao desemprego e ao tamanho menor da economia moderna, metamorfoses radicais em estruturas empresariais podem, com frequência, ocorrer mesmo quando o número de empregados permanece relativamente constante; a metamorfose caracteriza a reestruturação do setor bancário e de outros setores de serviço financeiro, por exemplo.

Finalmente, um sistema pode crescer por tornar-se mais democrático. Esse tipo de crescimento é "não-fundante", como argumentou John Dewey: os elementos num sistema são livres para interagir e influenciarem-se uns aos

outros, de modo que os limites tornam-se oscilantes, as formas tornam-se mistas; o sistema se contrai ou se expande em suas partes sem coordenação superior. As redes de comunicação, como a Internet inicial, são exemplos óbvios de como o crescimento pode ocorrer democraticamente. Tal processo difere de um mecanismo de mercado, no qual uma troca explica idealmente todas as transações e assim regula todos os atores no sistema. Resistências, irregularidades e dissonâncias cognitivas assumem um valor positivo nas formas democráticas de crescimento. Eis por que a vida subjetiva desenvolve-se através de algo como a prática da democracia interna – uma complexidade interpretativa e emocional emerge sem um plano mestre, sem uma regra hegemônica, sem uma explicação indiscutível.

Minha opinião é que essa forma de crescimento é mais do que uma questão de puro processo: a liberdade e flexibilidade do processo fazem surgir a necessidade de sinais, de formas definidas, de rituais tentativos e de decisões transitórias que importam para a conduta futura, tudo isso ajudando as pessoas a se orientar. E meu argumento é que a economia flexível está destruindo exatamente esses elementos formais que orientam as pessoas no processo do crescimento verdadeiramente democrático. Formulando de outra maneira, o que precisamos para lidar com a economia política emergente é promover formas mais verdadeiramente democráticas de crescimento flexível. A questão é: onde? Nos locais de trabalho? Na comunidade? Para a democracia, esses últimos lugares

são igualmente possíveis ou igualmente desejáveis?

O Paradoxo de Smith

Um paradoxo cultural do crescimento tem perseguido o desenvolvimento do capitalismo moderno por toda sua longa história: quando o crescimento material ocorre, a experiência qualitativa do trabalho freqüentemente torna-se empobrecida.

A era do Alto Capitalismo – que por conveniência podemos situar nos dois séculos seguintes à publicação de *A Riqueza das Nações*, em 1776 – ansiou por absoluto crescimento quantitativo do primeiro tipo, que já descrevi, mas teve problemas em lidar com as consequências humanas do crescimento do segundo tipo, no qual o aumento de riqueza ocorreu por meio de estruturas econômicas mais complexas.

Adam Smith defendia que a divisão do trabalho – uma complexidade estrutural – era promovida pela expansão de mercados livres com números cada vez maiores de bens, serviços e trabalhadores em circulação: uma sociedade em crescimento parecia-lhe uma colméia, onde cada nova célula seria o lugar de tarefas cada vez mais especializadas. Ocupando-se de todas as etapas do trabalho, um artesão produtor de pregos podia fazer umas poucas centenas de pregos por dia; Smith calculava que se a feitura de pregos fosse dissecada em todas as suas partes componentes e cada trabalhador fizesse apenas uma

dessas partes, o produtor de pregos processaria mais de quarenta e oito mil pregos diários. No entanto, a experiência de trabalho tornar-se-ia mais rotineira. Dividir as tarefas envolvidas na produção de pregos, até chegar a suas partes componentes, condenaria os trabalhadores individuais a uma jornada tediosa e estuprificante, consumida hora após hora num pequeno serviço.

Chamarei essa junção entre crescimento material e empobrecimento qualitativo de Paradoxo de Smith – algo que ele reconheceu sem nomear. Atualmente, deriva do que chamamos “produção fordista”, o tipo de trabalho de linha de montagem organizado na instalação da Ford, em Highland Park, Michigan, durante a Primeira Guerra Mundial.

Proponentes da nova ordem alegam que o Paradoxo de Smith está chegando ao fim; a tecnologia moderna promete atribuir todo o trabalho rotineiro às máquinas, deixando os trabalhadores cada vez mais livres para tarefas flexíveis e criativas. Na verdade, porém, ocorreu o contrário: o empobrecimento qualitativo assumiu novas formas.

A nova tecnologia frequentemente “desqualifica” os trabalhadores, pois tende, como os porteiros eletrônicos de máquinas robóticas, a realizar tarefas complexas que antes eram efetuadas pelos próprios trabalhadores. As condições para se manter o emprego frequentemente incluem a desqualificação, pois os trabalhadores aprenderão a fazer bem um trabalho específico, apenas para descobrir que tal trabalho

tornar-se-á desnecessário. Recentemente, um executivo da AT&T assim resumiu o objetivo de se reorganizar o trabalho: “(...) temos que promover o conceito integral da força de trabalho como sendo contingente, embora a maioria dos trabalhadores contingentes estejam entre nossas paredes. ‘Empregos’ estão sendo substituídos por ‘projetos’ e ‘campos de trabalho’”. No curso de suas vidas produtivas, os jovens trabalhadores com pelo menos dois anos de universidade deverão confrontar-se com o fato de mudar de emprego, em média, onze vezes.

Mais brutalmente, a divisão do trabalho separa agora os que conseguem e os que não conseguem emprego: grande número de pessoas são libertas da rotina do trabalho apenas para descobrirem-se inúteis ou economicamente subutilizadas, em especial no contexto da oferta de trabalho global. A geografia não separa mais, simplesmente, o Primeiro Mundo capacitado do Terceiro Mundo descapacitado; o código de computador é escrito com igual eficiência, por exemplo, em Bombaim, por um terço a um sétimo de seu custo nos escritórios da sede da IBM.

Deixem-me dizer umas poucas palavras mais sobre esse fenômeno particular. As estatísticas sobre criação de empregos não captam o temor da inutilidade; o número de empregos, mesmo o de bons empregos qualificados, não dita quem terá acesso a eles, por quanto tempo os empregos podem ser mantidos ou, de fato, por quanto tempo os empregos existirão. Dez anos atrás, por

exemplo, a economia norte-americana tinha um déficit de analistas de sistemas de computador e hoje tem excedente desses trabalhadores altamente treinados. E muitos não se reciclam bem, ao contrário do que sugere a ideologia: suas habilidades são muito específicas. O espectro da inutilidade, ofuscando as vidas da classe média educada, agora tem feito parte do antigo problema da rotina experimentada por trabalhadores menos favorecidos: assim como muitos engenheiros qualificados, programadores, analistas de sistemas, há uma saciedade crescente de advogados, M.B.A. - Master of Business Administration [mestres de administração de negócios], corretores de seguros e acadêmicos. Os jovens sofrem as angústias da inutilidade de um modo particularmente cruel, já que o sistema educacional em expansão os treina cada vez mais elaboradamente para serviços que não existem.

A conotação subjacente de inutilidade, desqualificação e trabalho tarefairo aponta para um eu dispensável. Ao invés do tédio da linha de montagem, institucionalmente induzido, esse déficit empírico parece estar situado dentro do trabalhador, que não se dotou de utilidade duradoura para os outros, e corre assim o risco de desaparecer. A linguagem econômica em uso hoje – “economia baseada em habilidades”, “competência informacional”, “trabalho de tarefas flexíveis” e coisas do gênero – transfere o foco de condições impessoais como a posse do capital para questões mais pessoais de competência. A flexibilidade econômica é legitimada pelos apelos à autonomia

pessoal. Embora os termos citados acima pareçam psicologicamente legitimadores, eles podem de fato sobrecarregar o fardo do sujeito que trabalha.

Por sua vez, tem grandes implicações psicológicas o fato de alguém sentir que fracassou pessoalmente na tentativa de ter grande valor nessa economia. O temor de Michael Young, em seu ensaio profético, *A Ascensão da Meritocracia* (1959), realizou-se, afinal: como a economia carece de um número cada vez menor de pessoas altamente educadas, a “distância moral” entre massa e elite aumenta. As massas, agora compreendendo pessoas de terno e gravata assim como gente de macacão, parecem periféricas ao cerne da elite produtiva; a economia emergente lucra pelo encolhimento de sua base de trabalho. A ênfase da economia na agência pessoal ajuda a explicar por que a dependência do sistema do bem-estar social e o parasitismo são questões tão sensíveis para pessoas cuja sorte no mundo está agora perturbada.

Como se diz na Califórnia, entusiasmadas da nova economia estão “em contradição” sobre a questão do trabalho disponível. Num clássico popular sobre empresas modernas, *Re-engineering the Corporation* [Reengenharia da empresa] (1993), os autores Michael Hammer e James Champy defendem a “reengenharia” da acusação de que seja uma mera cobertura para demitir pessoas e afirmam que “reduzir e reestruturar apenas significa fazer menos com menos. A reengenharia, em contraste, significa fazer *mais* com menos”. O “menos” da

última frase reverbera com as rejeições de um velho darwinismo social: os que não são adequados de algum modo desaparecem.

Alguns economistas empedernidos argumentam que formas correntes de desemprego, subemprego, incapacitação e parasitismo são incuráveis na ordem emergente, já que a economia de fato lucra em fazer “mais com menos”. O que desejo enfatizar é que a economia moderna, assim como a economia capitalista clássica, não oferece uma solução para o Paradoxo de Smith, para o problema da experiência do trabalho empobrecido. O aumento absoluto de empregos, a reorganização da divisão do trabalho não são formas de crescimento que aumentam a qualidade da experiência do trabalho. Em vez disso, esse empobrecimento qualitativo faz números crescentes de pessoas sentirem que, pessoalmente, não têm assento no processo de crescimento econômico. E essa falta de posição postula um profundo desafio político: podemos, por meios políticos, garantir às pessoas um senso de que são seres humanos valiosos, necessários e conseqüentes?

Tempo durável

Na economia moderna, os gurus da administração pregam o crescimento através da metamorfose, isto é, o refazer intencional de instituições, de cima para baixo – uma forma de crescimento pela ruptura. Os social-democratas também já recorreram a essa imagem de crescimento, mas no sentido inverso, de baixo para cima, para lidar com o Paradoxo

de Smith. Damos a essa prática vários nomes: “autogestão”, “auto-administração” ou, simplesmente, “mudança a partir de dentro” – todas elas fortes variantes de democracia social. Embora o objetivo seja admirável, o ato de mudança precisa ser analisado mais de perto. Tal ato supõe a reforma do trabalho e, mais amplamente, a justiça social, alcançada por meio de um ato decisivo de vontade coletiva.

O modelo de crescimento sobre o qual esses esforços estão baseados ecoa a declaração de Ovídio, em *Metamorfoses*: “Meu propósito é falar de corpos que foram transformados em formas de um tipo diferente.” Segundo sua crença, o mundo surgiu quando um deus transformou em formas distintas a matéria “primal, amorfa, indistinta, a massa descoordenada (...) cujos elementos mal distribuídos eram indiscriminadamente amontoados em um lugar.” A mudança a partir de dentro supõe que se possa obter ordem do caos por meio de um ato de vontade; em termos políticos, a comunidade organizada é autocriadora. A dificuldade social desse modelo surge, portanto, do quadro temporal desse ato de vontade.

Vínculos sociais básicos como confiança, lealdade e obrigação requerem um longo tempo para se desenvolverem; não se pode instantaneamente criar lealdade de modo a formar uma nova corporação governamental – por simples ato de vontade, pela absoluta metamorfose. E o tempo igualmente desenvolve o senso de valor pessoal, que é baseado na convicção de que a experiência

de alguém é mais do que uma série de eventos aleatórios. O tempo pessoal, como o tempo cívico, deve possuir duração e coerência. Forma-se um senso de força subjetiva, de agência positiva, fazendo as coisas durarem, mas a vontade, isolada, é insuficiente para realizar essa tarefa.

Na era capitalista anterior, a duração tornou-se uma dimensão precária do tempo. O progresso do capitalismo do século XIX não foi constante e linear; ao contrário, resvalou de desastre em desastre nos mercados de ações e num investimento irracional de capital. Um certo tipo de personagem – presente nas páginas de Balzac e nos anais de finanças – alimentava-se dessas crises, prosperava na desordem, e a maioria desses personagens possuía uma capacidade para a deslealdade. Para cada capitalista responsável, como Andrew Carnegie, havia centenas de Jay Goulds, especialistas em se livrar de seus próprios desastres. Seres humanos menos poderosos ou mais responsáveis dificilmente poderiam prosperar sob tais condições.

A famosa imagem de Max Weber sobre a vida moderna confinada em uma “gaiola de ferro” negligencia a estabilidade como um evento positivo nas vidas de pessoas comuns. Por exemplo, a ética do servir, esforço constante e despojado de toda uma vida que Weber evocou em *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo* (1930), ajudou seus contemporâneos menos favorecidos a comprar uma casa; e a propriedade de uma casa, no século XIX, tornou-se um dos principais bastiões contra a tem-

pestade capitalista, assim como fonte de honra pessoal e familiar.

Weber novamente temeu a ascensão, no início do século XX, de grandes corporações e burocracias nacionais que faziam uso da ética do servir, ganhando a lealdade daqueles a quem proporcionavam segurança; Weber duvidava que os empregados leais virassem cidadãos objetivamente conscientes. Ainda assim, pequenos burocratas, oportunistas e outros do gênero tiravam um senso de *status* e honra pública de seus postos na burocracia. T. H. Marshall, o pai intelectual do moderno estado de bem-estar social britânico, compreendeu isso bem: quão estáticas as grandes instituições sejam, quão resistentes sejam a mudanças a partir de dentro, elas garantem a seus membros um arcabouço de lealdade mútua e de confiança em que os eventos podem ser controlados, atributos que constituem pré-requisito da cidadania.

O ímpeto que atualmente visa aniquilar essa arquitetura institucional pretende desfazer as dimensões social e cívicas do tempo durável. Consideremos, por exemplo, a lealdade: na economia política emergente, envolvida em trabalhos cada vez mais mutantes e centrados em tarefas, as pessoas sentem-se cada vez menos leais às instituições. Essa generalização, evidentemente, precisa de todos os tipos de qualificação: por exemplo, um estudo apurou que os programadores da IBM, com mais de vinte anos de serviço, mantiveram o entusiasmo pela companhia mesmo depois de demitidos, aceitando o fato como uma

fatalidade. Um senso menor de lealdade aparece entre trabalhadores mais jovens, que têm enfrentamentos mais brutais com a nova ordem econômica; muitos desses jovens consideram os lugares em que trabalham quase sempre como locais para fazer contatos com pessoas que podem conseguir-lhes melhores ou apenas outros empregos.

Nisso, os jovens não têm faltado a seu dever, já que as novas instituições econômicas não dão garantia de retorno, substituindo, sempre que possível, trabalhadores permanentes por outros, temporários, ou por trabalho de "além-mar". A lealdade requer que a experiência pessoal acumule-se numa instituição, e a economia política emergente não a deixará se acumular. De fato, a facilidade lucrativa com que o capital hoje funde, vende e refunde corporações reduz a durabilidade das instituições ante as quais poder-se-iam desenvolver lealdade ou obrigações.

O tempo, então, é tudo, no cálculo das conseqüências sociais da nova economia política. E como valor cultural, a ruptura – filha dileta do pós-modernismo – é menos politicamente desafiadora do que a afirmação de que as pessoas têm que ter o direito de desenvolver lealdade e comprometimento dentro das instituições. Se os poderes dominantes da economia política violam o tempo durável, poderiam os indivíduos garantir para si mesmos ou informalmente entre si a configuração de tempo que as instituições lhes negam?

Essa questão é menos abstrata do

que pode parecer à primeira vista. A economia moderna não destruiu simplesmente as lutas sociais e os valores pessoais formados numa fase anterior do capitalismo. O que foi trazido ao presente, vindo do passado, foi um conjunto de valores subjetivos, valores para fazer o tempo coerente e durável, mas em termos inteiramente pessoais. Esse tempo pessoal, durável, apresenta interseções com a nova economia do trabalho por meios particularmente perturbadores.

Um eu coerente

Os vitorianos consideravam seu senso de autoavaliação na vida organizada como um longo projeto: os valores germânicos de formação, as virtudes inglesas de propósito eram duradouros. Carreiras nos negócios, na vida militar ou nas burocracias imperiais tornavam possível o projeto de toda uma vida, graduando o trabalho numa clara seqüência de degraus. Tais expectativas desvalorizam o presente em nome do futuro – um presente que está em constante tumulto e que pode tentar um indivíduo a adentrar estradas e prazeres evanescentes. Weber descreveu a orientação para o futuro como uma mentalidade de gratificação postergada. Mas essa experiência vitoriana de tempo conectado tem um outro lado, que é classificado sob a categoria ética de assumir responsabilidade pela própria vida. A vontade integra esse ato de assumir responsabilidade pela própria vida, embora de um modo bastante oposto ao do caráter inovador da vontade de mudança a partir de dentro.

Em *Assim Falou Zaratustra*, Nietzsche escreveu: “impotente contra o que foi feito, ele é um espectador zangado com tudo que é passado. A vontade não pode voltar ao passado”. No entanto, os contemporâneos de Nietzsche faziam a vontade recuar no tempo. Os vitorianos voltavam-se para trás a fim de compor – a partir de deslocamentos, de mudanças acidentais de direção ou de capacidades não utilizadas de uma vida – um registro pelo qual se responsabilizavam, pessoalmente, muito embora os eventos escapassem do controle de quem os vivenciava. As histórias dos primeiros casos de Freud, como seu estudo do “Homem-Lobo”, giram em torno dos custos de se organizar o tempo de modo coerente – particularmente o ato de assumir responsabilidade, com seus conseqüentes sentimentos de culpa por fatos passados além do controle de cada um. O poeta Senancour combinou o tempo subjetivo do futuro e do passado ao declarar que “vivo para tornar-me, mas carrego o fardo inelutável do que fui.” Freud observa que tais sentimentos de responsabilidade são sentimentos modernos, em contraste com eras anteriores quando as pessoas sentiam que suas histórias de vida estavam nas mãos de deuses, de Deus, ou do destino.

Hoje, esses tardios valores vitorianos de responsabilidade pessoal são tão fortes quanto há um século, mas seu contexto institucional mudou. A gaiola de ferro foi desmantelada, de modo que os indivíduos lutam por segurança e coerência numa arena aparentemente vazia. A destruição dos apoios institucionais ao trabalho, assegurados pelo estado de

bem-estar social, deixa aos indivíduos somente seu sentido de responsabilidade; o *ethos* vitoriano agora com freqüência mapeia uma trajetória negativa de vontade derrotada, de se ter falhado em fazer a vida coerente por meio do trabalho.

Vinte e cinco anos atrás – para o livro *As Veladas Injustiças de Classe*, 1973 – entrevistei trabalhadores de Boston cientes de que o trabalho estava além de seu controle, tal qual os “espectadores zangados”, de Nietzsche, mas ainda assim dotados de senso de responsabilidade pelo que lhes acontecia. Naquela geração, uma catástrofe econômica que levasse um trabalhador, digamos, a perder sua casa, despertava esta dupla consciência de ser um espectador zangado e um agente responsável. Hoje, os processos que expandem a economia colocam os trabalhadores nessa dupla posição.

Tomemos o que ocorre quando as carreiras são substituídas por trabalhos intermitentes. Muitos trabalhadores temporários têm uma consciência dual acerca de seu trabalho, sabendo que ele é da conveniência de companhias refratárias à obrigação, embora de modo algum acreditando que se tivessem conseguido administrar suas vidas de modo diferente teriam feito carreira a partir de suas aptidões e estariam permanentemente empregados. O novo mapa econômico que desvaloriza os projetos de carreira para toda uma vida transferiu as curvas de idade ótima para o trabalho aos mais jovens e inexperientes (costumava ir de pouco antes dos 30 anos até aproximadamente os 55; atualmente,

vai do início dos 20 ao início dos 40), ainda que os adultos estejam vivendo mais e com maior vigor. Estudos sobre trabalhadores de meia-idade demitidos mostram que eles ficam ao mesmo tempo obcecados e confusos com as desvantagens da idade. Em vez de se considerarem gastos e velhos, sentem que sabem o que fazer, são mais organizados e determinados que os mais jovens, mas se culpam por não terem dado os passos certos no passado, por não se terem preparado. Suas histórias de trabalho são lembranças pesadas como o fardo de Senancour.

Esse legado de responsabilidade pessoal desvia a ira das instituições econômicas. A retórica da administração moderna tenta disfarçar o poder na nova economia fazendo o trabalhador acreditar que é um agente que se autodirige; como os autores de *Reengenharia da Empresa* declaram, nas instituições emergentes “administradores param de agir como supervisores e comportam-se mais como treinadores”. Não é a falsa consciência que torna tais afirmações dignas de crédito para os que tendem a sofrer com isso; é antes um senso distorcido da atividade moral.

Em seu *Sobre a Dignidade do Homem* (1965), o filósofo da Renascença Pico della Mirandola declarou que “o homem é um animal de natureza diversa, multi-forme e destrutível”; nessa condição flexível, “é dado a ele ter com que escolher e ser o que quer”. O homem é seu próprio empreendedor; o mestre de suas obras é seu autovalor. Na modernidade, as pessoas assumem responsabilidade por suas

vidas porque se julgam senhoras de seu próprio destino. Mas quando a cultura ética da modernidade, com seus códigos de responsabilidade pessoal e propósitos de vida, é aplicada a uma sociedade sem abrigos institucionais, aparece não o orgulho de si, mas uma dialética do fracasso em meio ao crescimento. O crescimento na nova economia depende de enxugar o tamanho das empresas, de eliminar as garantias burocráticas, de lucrar com o fluxo e as extensões das redes econômicas. As pessoas passam a ver tais deslocamentos como sua própria falta de direção. A ética da responsabilidade torna-se, irônica e terrivelmente, um parâmetro subjetivo para medir o fracasso de alguém em ser coerente.

Eis por que eu gostaria de ver novas discussões sobre democracia social ampliadas para além do quadro de referência da autogestão trabalhadora ou da participação coletiva. Temos que pensar a social-democracia em termos desse legado de subjetividade, no qual o tempo é profundamente pessoal, no qual a autogestão do tempo durável torna-se uma ética de responsabilidade. Essa subjetividade coexiste agora com práticas capitalistas de metamorfose e ruptura, como um terrível dueto – ou, se quisermos, dialética – de continuidade e mudança.

Enquanto ouvia tal dueto, imaginei se sua força poderia ser enfraquecida pelo favorecimento da voz subjetiva; isto é, aliviando o fardo da auto-responsabilidade e do tempo que as pessoas carregam na modernidade. E essa reflexão me remete de volta à questão do lugar.

Lugar

A cidade é a casa da democracia, declarou Hannah Arendt, que a imaginava um lugar adequado à formação de lealdades e responsabilidades, livre dos fardos da circunstância material e de sua interpretação subjetiva. Porém, as cidades que conhecemos, inclusive as menores, têm muito pouca relação com esse lugar ideal. Valorizados apenas como refúgios do deslocamento, os lugares fortalecem a voz cultural, subjetiva, em busca da estabilidade e da duração. Estou convicto, embora não possa prová-lo com estatísticas, que na América a ascensão da direita religiosa nos subúrbios – um movimento que se espalha rumo à cidade a partir de sua tradicional base nos vilarejos – tem relação com um sentimento crescente de fortunas econômicas ameaçadas. O mesmo ocorre com nossa ênfase em “valores familiares” numa época em que muito poucas famílias podem assegurar a tradição de uma só pessoa, homem, sustentando a casa.

Em termos de urbano moderno, estamos vendo em muitas sociedades avançadas o surgimento de projetos de construção que são exercícios de afastamento de um mundo complexo, espalhando conscientemente uma arquitetura “tradicional” que remete a uma coerência comunal mítica e a uma identidade partilhada no passado. Esses confortos de uma era supostamente mais simples aparecem nos desenvolvimentos habitacionais da Nova Inglaterra projetados pelos planejadores Elizabeth Platter-Zyberg e Andreas Duwany, entre os arquitetos na

Grã-Bretanha trabalhando para o príncipe de Gales para reproduzir a arquitetura inglesa “nativa” e na obra de renovação da vizinhança no continente realizada por Leon Krier. Todos esses fazedores de lugar são artistas da claustrofobia, cujos ícones, porém, prometem estabilidade, longevidade e segurança.

Ao invés disso, precisamos de um tipo diferente de urbanismo, um urbanismo sintonizado com os valores públicos e que evite fazer lugares nesses termos conservadores. Nesse sentido, concordo com Jürgen Habermas que a esfera pública e a esfera democrática têm que ser consideradas idênticas, ao passo que na história passada das cidades elas certamente não o eram. Mas, dado o que agora está acontecendo na economia, uma cidade pública e democrática tem que tomar forma através de três princípios concretos.

Primeiro, tem que se afirmar fisicamente como uma forma política. As empresas modernas gostam de se apresentar como se estivessem livres dos poderes locais: uma fábrica no México, um escritório em Bombaim, um centro de mídia na parte baixa de Manhattan, aparecem como meros nós de uma rede global. Hoje, as localidades temem que, se exercerem a soberania, como quando um negócio é taxado ou regulado localmente, a empresa poderá facilmente encontrar um outro nó, uma fábrica no Canadá se não puder ser no México, um escritório em Boston se não for em Manhattan.

Porém, já estamos vendo os sinais de que a economia não é tão localmente

indiferente como tem sido presumido; pode-se comprar qualquer mercadoria que se queira em Dubuque, Iowa, mas não se pode fazer um mercado nos campos de milho; as torres de marfim de Harvard podem fornecer abundância de talento intelectual bruto, mas carecem da loucura, da confusão e da surpresa que fazem de Manhattan um lugar estimulante, ainda que desagradável para trabalhar. Do mesmo modo, no sudeste asiático, está ficando claro que as geografias sociais e culturais locais de fato contam muito em decisões de investimento. Isso equivale a dizer que as comunidades realmente podem desafiar a nova economia ao invés de reagir defensivamente a ela. Formulado de modo simples, o lugar tem poder.

Segundo, um sentido moderno de lugar tem que ser internamente estruturado por uma geografia de limites locais, e não de fronteiras internacionais. Uma comunidade democrática não é apenas diversa; as diversidades precisam ter um ponto de encontro físico, precisam crescer umas com as outras. O planejamento, especialmente nos ambientes de grande escala, pode abrir os grupos uns para os outros ao centrar-se nos limites geográficos de subcomunidades locais como zonas ativas. Por exemplo, planejadores de "margens ativas" hoje procuram direcionar novas construções para longe dos centros locais e rumo a fronteiras que separam as comunidades: como em alguns experimentos em East London, a meta é tornar a margem uma zona febril de interação e troca entre diferentes grupos. Uma outra estratégia é diversificar os espaços centrais, de modo que diferentes

funções coincidam em parte e interajam em centros geográficos: planejadores em Los Angeles estão procurando formas de colocar clínicas, escritórios governamentais e centros de terceira idade em *shopping malls* antes devotados apenas a atividades de consumo; planejadores na Alemanha estão similarmente estudando de que modo zonas de pedestres, nos centros das cidades, podem se tornar áreas de indústrias leves.

Em honra de Arendt, muitos desses planejadores chamam-se de membros de um movimento da "nova Ágora". No caso dos planejadores da margem ativa, a crença que os anima é a de que quanto mais as pessoas interagem, mais se envolvem com quem delas diferem; no caso dos planejadores das zonas centrais, a crença é de que o valor do lugar aumentará quando for mais do que valor comercial. Tal planejamento é democrático na acepção que eu atribuo à palavra democrático; a Ágora tem uma forma definida e essa forma visa aumentar mais a complexidade do que a clareza de propósito ou a hegemonia do uso.

Terceiro, uma cidade pública, democrática, tem que se ater às subjetividades do trabalho que mencionei. Pode fazê-lo criando esferas de impessoalidade, lugares onde as pessoas possam relacionar-se entre si positivamente como estranhas. Essa pode parecer uma proposição abstrata ou fria, mas experimentamos vividamente essa situação sempre que mergulhamos numa rua apinhada.

Um clichê vetusto considera multidões impessoais como um mal; ao longo

de toda a história da cidade, as pessoas têm usado seus pés para desacreditá-lo. É um grande tema da literatura da cultura urbana moderna – de Baudelaire a Aragon, Benjamin e Jane Jacobs – encontra na multidão um antídoto peculiar ao individualismo com todos os seus fardos, um alívio para uma existência menos personalizada. Quando se mudou para Washington Square, em 1906, começando um caso com uma outra mulher, Willa Cather declarou: “Finalmente posso respirar”. Ela pretendia dizer que sua vida erótica deixara de determinar os termos de sua existência social – pelo menos no lugar denso e impessoal para o qual se mudara. A impessoalidade faz mais do que abrigar forasteiros ou membros de subculturas; oferece a possibilidade do que Stuart Hall chama “hibridez”, uma mistura de elementos sociais para além de qualquer definição única do eu.

A liberação impessoal tem um valor particular em termos de classe social e fortuna material. Vários estudos sobre áreas de mistura de classes em grandes cidades como Nova York e Londres produzem um retrato interessante: a intimidade com a vizinhança é fraca, mas a identificação com ela é forte: os pobres são aliviados do estigma social; os mais ricos – ao contrário do senso comum, o mais falível de todos os guias – consideram a vida cotidiana numa vizinhança diversificada mais estimulante do que em lugares que servem como espelhos privados. Esses estudos exemplificam a proposição sociológica apresentada por Durkheim de que a impessoalidade e a igualdade têm uma forte afinidade.

Os planejadores modernos são maus, observou justamente o arquiteto Rem Koolhaas, ao trabalhar em grande escala. Nosso urbanismo foi enfeitiçado pelo desejo de intimidade, como se somente o pequeno e o *gemeinschaftlich* fosse humano. Além do mais, há muitas questões técnicas de projeto urbano envolvidas – com as quais não amolarei a paciência do leitor – sobre como fazer, a partir de espaços grandes e impessoais, assim como de margens vivas ou de espaços de funções mistas, locais duráveis. Quero somente enfatizar que a liberação do eu a ser encontrada em ruas cheias, *pubs* mistos, *playgrounds* e mercados não pode ser tratada como desprovida de conseqüências. Tais formas densas de sociedade civil afetam o modo como as pessoas pensam em si mesmas como cidadãs; como Henri Lefebvre formulou, sentir “direito à cidade” ajuda as pessoas a sentirem-se autorizadas a outros direitos, direitos não baseados em danos pessoais ou na vitimização.

Uma comunidade democrática como eu a compreendo alivia as pessoas de certos fardos de identidade que são inerentes à classe e também da identificação e da representação de suas próprias circunstâncias materiais. A impessoalidade da cidadania me parece uma forte liberação do dano psicológico que as pessoas experimentam na economia, liberação mais forte do que a consciência de classe. Evidentemente ninguém poderia argumentar que uma vida urbana democrática extinguirá a realidade ou os sentimentos despertados pelo fracasso econômico. Mas a “extinção”, assim

como a "ruptura", pertencem à esfera do crescimento vislumbrado através da metamorfose. Imagino um tipo de consciência concorrente, na qual um trabalhador de meia-idade tido como velho também possa pensar em si mesmo de modo inteiramente diferente, em virtude de onde viva; essa duplicidade do eu me parece mais exequível do que o esforço para renascer, como numa metamorfose.

Para concluir: se procuramos democracia em locais de trabalho ou nas cidades, precisamos nos referir à cultura do novo capitalismo. A economia não "desenvolve" aptidões pessoais e propósitos duráveis, nem confiança social, lealdade e comprometimento. No entanto, a prática econômica tem se combinado com uma ética cultural durável, de modo que a desproteção institucional coexiste com a vontade de assumir responsabilidades pela vida pessoal. As formas políticas que precisamos inventar devem ajudar as pessoas a transcender ambos os elementos dessa combinação: precisamos

de um modelo de crescimento que ajude as pessoas a transcender o eu como um fardo a carregar. A produção de lugares com base na exclusão, na semelhança ou na nostalgia, é um remédio socialmente venenoso e psicologicamente inócuo; um eu sobrecarregado com suas deficiências não pode desfazer-se daquele fardo simplesmente recolhendo-se à fantasia. A produção de lugares baseada em contatos humanos mais diversos, mais densos e impessoais deve encontrar um modo para que esses contatos persistam; a Ágora tem que se mostrar uma instituição durável – eis o desafio com que os urbanistas com os quais me identifico devem se confrontar.

Baudelaire definiu a modernidade como a experiência do transitório e do fragmentado. Aceitar a vida nessas peças disjuntas é uma experiência adulta de liberdade, mas essas peças devem se fixar e encaixar em algum lugar, num lugar onde elas possam crescer e perdurar.

Referências bibliográficas

- ARENDETT, Hannah. *The Human Condition* [A condição humana]. Chicago: University of Chicago Press, 1958.
- HAMMER, Michael, CHAMPY, James. *Re-engineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution* [Reengenharia da empresa: um manifesto para a revolução dos negócios]. Nova York: Harper Business, 1990.
- MORANDOLA, Giovanni Pico della. *On the Dignity of Man* [Sobre a dignidade do homem]. Indianapolis, Ind.: Bobbs-Merryl, 1965.
- NIETZSCHE, Friedrich. *Assim falou Zaratustra*. [trad. Walter KAUFMANN], Nova York: Modern Library, 1955.
- SENNETT, Richard. *The Hidden Injuries of Class* [As ocultas injustiças de classe]. Nova York: Vintage Books, 1973.
- SMITH, Adam. *The Wealth of Nations* [A riqueza das nações]. 1776.
- WEBER, Max. *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism* [A ética protestante e o espírito do capitalismo]. Londres: G. Allen Unwin Ltda, 1930.
- YOUNG, Michael. *The Rise of Meritocracy, 1870-2033: The New Elite of Our Social Revolution* [A ascensão da meritocracia, 1870-2033: a nova elite da nossa revolução social]. Nova York: Random House, 1959.

(Texto publicado em *Social Research*, v. 64, n. 2, 1997)

Richard Sennett é professor da New York University

Artigos

La Liberalización del Mercado de Suelo en España: reforma de la legislación urbanística de 1998

Josep Roca Cladera, Malcolm C. Burns

Introducción

En España se ha abordado recientemente un intenso debate acerca de la conveniencia de proceder a la *liberalización del mercado del suelo*. La existencia, desde 1956, de un estatuto jurídico del suelo caracterizado por un acusado intervencionismo público ha sido fuertemente criticado tanto por la derecha

liberal, que desde 1996 ha recuperado el gobierno tras casi 15 años de oposición, como por sectores de la izquierda.¹

El origen del actual debate debe situarse, en su contexto actual², en el diagnóstico que, de forma insospechada, realizó el Tribunal de Defensa de

¹ Así, por ejemplo, el ex-ministro socialista Carlos Solchaga, el todopoderoso director de política económica de finales de los 80' y primeros de los 90', ha sido un acérrimo partidario de la liberalización (Solchaga 1993). En el mismo sentido Solbes, ministro de economía del último gobierno socialista de Felipe González, se ha mostrado claramente partidario de proceder a «desamortizar» el suelo de sus vínculos administrativos, e introducirlo plenamente en el circuito del mercado.

² El debate sobre la liberalización del mercado inmobiliario tiene una amplia tradición en España. Se inició en 1860 con la discusión sobre los elevados alquileres existentes en los cascos históricos (amurallados, es decir, cerrados al exterior) y la política de demolición de las murallas y ensanche de las poblaciones; siguió en 1920, mediante la discusión de proceder o no a la intervención administrativa de los alquileres. Continuó en la post guerra civil mediante la proposición por los propietarios de una amplia desregularización en la aplicación de las ordenanzas de edificación; y llegó a su paroxismo en el momento de aprobación de las leyes del suelo de 1956 y 1975-76.

la Competencia³ en un conocido informe publicado en 1993:

“Que el uso del suelo debe estar intervenido por los poderes públicos es algo que nadie niega, y así sucede en todos los países. El problema en España es un problema de la forma de intervención. El problema en España es que, en vez de fijar unas reglas generales de defensa de los intereses públicos, la autoridad urbanística va decidiendo todo hasta el extremo de poder determinar con el máximo detalle el uso de cada espacio.

Al impedir a los propietarios decidir el uso del espacio, se segmenta el mercado de suelo, de tal forma que los distintos usos no compiten por la utilización del suelo. Esta falta de competencia entre usos alternativos genera una mala asignación de recursos y da lugar a la aparición de rentas monopólicas (...) La especial normativa española que se caracteriza por un intervencionismo extremo arranca en 1956⁴. Esa ley deja sin capacidad de acción al propietario y traslada todas las deci-

siones a la autoridad urbanística. La ley pretende acabar con la voracidad de los propietarios que están interesados sólo en el lucro y pasa la decisión a las autoridades que son las que buscan el interés público. Este es el eje principal de una legislación que no ha cambiado en lo fundamental desde 1956, ya que las reformas de 1975 y de 1990 están planteadas sobre la misma filosofía.

El problema de esta normativa es el abismo que se produce entre unas buenas intenciones y unos resultados no tan buenos. A la vista está como se han cumplido los objetivos pretendidos a lo largo de los más de 35 años de aplicación de estas leyes. La destrucción de la costa y de muchas ciudades ha sido una característica en España desde el año 1956.

Se suponía que una vez suprimida la libertad se iba a crear el orden, pero lo que se ha creado es el caos.”

La denuncia del Tribunal de Defensa de la Competencia condujo, los años 94-95 a un fuerte debate⁵, el cual concluyó, una vez la derecha en el poder, a

³ Organismo gubernamental creado para combatir a los monopolios y fomentar la libertad de mercado.

⁴ En 1956 se aprobó la primera Ley del Suelo española. Posteriormente dicha legislación fue reformada en 1975, 1990 y 1998.

⁵ Aún bajo gobierno socialista, los años 94 y 95, se constituyó una *Comisión de Expertos*, la cual, tras un amplio y duro debate, dictamen que debía procederse a la revisión de la legislación urbanística. Para la mayoría de la Comisión, no obstante, era absolutamente necesario mantener los elementos básicos ordenadores del urbanismo, tal como se habían diseñado desde 1956, y desarrollado en 1975 y 1990. La caída del Gobierno de Felipe González impidió el desarrollo de tal revisión legislativa. Para más detalles véase: COMISIÓN DE EXPERTOS SOBRE URBANISMO (1994): *Informe sobre suelo y Urbanismo*, Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente, Madrid, 1994.

la nueva legislación en materia de suelo acordada en abril de 1998⁶. Dicha ley pretende:

"(...) facilitar el aumento de la oferta de suelo, a cuyos efectos considera susceptible de ser urbanizado todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurren razones objetivas determinantes de su preservación (...). Hay que tener presente, asimismo, que la reforma del mercado del suelo en el sentido de una mayor liberalización que incremente su oferta forma parte de la necesaria reforma estructural de la economía española (...). Esta es la idea general de la que la ley parte con el propósito de no introducir, desde la definición del estatuto jurídico básico de la propiedad del suelo, rigideces innecesarias (...)"⁷.

Se ha consumado, por tanto, el tránsito hacia una mayor liberalización del

suelo con el objetivo declarado, por medio del instrumento de *aumentar la oferta* del mismo, de *reducir el precio de la vivienda*. La solución del resto de desexternalidades (crecimiento difuso, desarrollo desordenado, despilfarro en las infraestructuras, etc.), que probablemente se deducirían de un urbanismo donde el plan no tenga un rol significado se pretenden dejar al funcionamiento del mercado⁸: La libre competencia por sí sola se encargará de regular esas disfunciones, tendiendo en última instancia a asignar los recursos de la forma más eficazmente posible.

El presente artículo pretende discutir las tesis citadas. Muy particularmente busca analizar críticamente la concepción de si aumentando la oferta potencial de suelo urbanizable se puede producir realmente el efecto buscado de normalizar el mercado, adecuar la oferta y la demanda, y por tanto reducir los precios de la vivienda y, en general, de los inmuebles.

⁶ Ley 6/1998, de 13 de abril de 1998, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones.

⁷ Ley 6/1998, *Exposición de Motivos*.

⁸ En realidad los impulsores de la plena liberalización no han tenido la fuerza suficiente para imponer un modelo urbanístico plenamente desregularizado. La ley 6/98 es, por tanto, un compromiso entre las tesis liberalizadoras y la cultura urbanística mayoritaria donde el plan aún representa el instrumento fundamental de ordenación urbana.

El estatuto jurídico de la propiedad del suelo configurado por la legislación urbanística

En España, y desde 1956, *el derecho a edificar*⁹ (jus aedificandi) *se ha escindido del derecho de propiedad*. La concepción *liberal* de propiedad inmobiliaria, construida a lo largo del s. XIX, ha dado paso a la concepción *social* de propiedad, implantada en las leyes urbanísticas del 56 y 76 y ratificada por la Constitución de 1978¹⁰. En este nuevo contexto la propiedad del suelo no posee ya de forma intrínseca la facultad de promover su desarrollo urbano y edificación. Dicha capacidad de delimitación del derecho a urbanizar y edificar viene detentada por los poderes públicos, los cuales, por medio de la acción planificadora determinan qué suelos pueden soportar el proceso urbanizador y edificatorio, en relación al resto del territorio que no se considera apto para albergar el desarrollo de la urbanización.

En este nuevo estatuto del derecho de propiedad que se implantó en 1956, juega un papel determinante la *clasificación del suelo*. Los planes urbanísticos delimitan el suelo urbano (fácticamente consolidado por la urbanización y edificación), el *urbanizable* (suelo que el planeamiento considera apto para ser desarrollado en un futuro) y el *no urbanizable* (el resto del territorio, que por sus características ambientales, económicas o naturales, o por no ser necesario para el desarrollo urbano, se excluye de la urbanización).

A su vez la clasificación del suelo establece el estatuto jurídico de la propiedad inmobiliaria: el régimen de derechos y deberes. La clasificación modula la función social de la propiedad para cada tipo de suelo, estableciendo los deberes urbanísticos¹¹ ínsitos a la misma,

⁹ Dicho "derecho de edificar" se ha de entender en sentido urbano, es decir como "derecho al desarrollo urbanístico y edificación del suelo". La facultad de edificar construcciones relacionadas con el aprovechamiento rústico del suelo siempre ha permanecido en el derecho de propiedad.

¹⁰ El artículo 33 de la Constitución establece la función social de la propiedad. Por su parte el artículo 47 de la CE añade: "Todos los españoles tienen derecho a una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes por tal de hacer efectivo este derecho, y regularán la utilización del suelo de acuerdo con el interés general por tal de impedir la especulación. La comunidad participará de las plusvalías que genera la acción urbanística de los entes públicos".

¹¹ A grandes rasgos estos deberes son: a) urbanizar y edificar en los plazos que el planeamiento establezca, b) pagar la urbanización, c) ceder gratuitamente a la Administración los terrenos destinados a viales, zonas verdes y equipamientos, e) Ceder a la colectividad el porcentaje (actualmente un 10%) del aprovechamiento lucrativo que corresponda; d) distribuir equitativamente entre los propietarios afectados los beneficios y los costes de la ordenación.

de forma tal que no es posible materializar los derechos si no es mediante el previo o simultáneo cumplimiento de los deberes.

Se entiende así el significado profundo del cambio experimentado desde 1956. La publicación del urbanismo realizada desde entonces no ha representado la extracción del derecho de urbanizar y edificar del derecho de propiedad, para su socialización o nacionalización¹², sino la delimitación exterior, desde los poderes públicos, de las facultades urbanísticas del derecho de propiedad¹³, cuya patrimonialización efectiva, eso sí, se ha condicionado al efectivo cumplimiento de los deberes urbanísticos.

Esa concepción es la que fue llevada a sus últimos extremos en la reforma de 1990, y el texto refundido de la *Ley de 1992*, cuando se modificó el estatuto jurídico del derecho de propiedad en el sentido de reforzar el proceso dinámico de patrimonialización de las facultades urbanísticas.

La ley del 90-92 introdujo una compartimentación del, hasta entonces unitario, derecho al desarrollo urbano y a la edificación: a) el derecho *a urbanizar* (cuando los terrenos son rústicos y el planeamiento los ha incluido en zonas urbanizables)¹⁴, b) el derecho *al aprovechamiento* (una vez consumado el proceso urbanizador), c) el derecho a edificar (una vez obtenido el correspondiente permiso de construcción), y d) el derecho *a la edificación* (cuando se haya edificado de acuerdo con el plan y la licencia de la edificación). Dichas facultades urbanísticas tan sólo pueden materializarse previo cumplimiento de los correspondientes deberes¹⁵, con lo que se lleva a sus últimas consecuencias el criterio, inaugurado en 1956, de *patrimonialización progresiva* de las facultades urbanísticas por el derecho de propiedad. Proceso, que en la ley del 90-92 no era unidireccional e irreversible, sino que, en caso de incumplimiento por parte de los propietarios, debía lugar a retrocesos en la "escalera de la patrimonialización": en caso de incum-

¹² Ese fue el objetivo de las leyes inglesas de 1947 y 1975: la plena publicación del derecho de desarrollo urbano ("development right").

¹³ Esa concepción queda expresada de forma inequívocamente clara en el art.76 de la LS 76 (actual art. 2 de la LS 98): "Las facultades urbanísticas de derecho de la propiedad se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en las leyes o, en virtud de ellas, por el planeamiento con arreglo a la clasificación urbanística de los predios."

¹⁴ Paralelamente puede hablarse de un "derecho a reurbanizar" en suelo urbano incluido en operaciones de re-desarrollo, o reforma interior.

¹⁵ Sólo el "derecho a urbanizar" se alcanza mediante la acción pasiva del propietario: es la aprobación del planeamiento (a la escala adecuada) el que confiere tal facultad a los titulares del suelo. La obtención del derecho al aprovechamiento viene condicionada al cumplimiento de los deberes de urbanización, equidistribución y cesión. Por su parte el derecho a edificar viene precedido por el cumplimiento del deber de solicitar permiso de construcción en el plazo fijado por el plan. Finalmente el derecho a la edificación viene condicionado al deber de edificar según la licencia autorizada.

plimiento por los propietarios de sus deberes urbanísticos no sólo no podían aquéllos acceder a las facultades urbanísticas posteriores, sino que podían verse sometidos a un proceso de reducción, o extinción incluso, de derechos, así como a su correspondiente *expropiación-sanción*.

A su vez el régimen jurídico del urbanismo vigente desde 1956 se completa con otros dos rasgos esenciales:

- a) La concreción por el planeamiento urbanístico de los usos y edificabilidades de cada espacio urbano.
- b) La atribución a la Administración pública de la dirección del proceso urbanizador.

En relación el primero de ellos, la legislación urbanística ha atribuido al planeamiento (general o parcial¹⁶) la *competencia exclusiva para poder determinar los aprovechamientos del suelo*, es decir sus usos y edificabilidades. Sólo una vez acabado el proceso de ordenación a la escala más detallada (plan parcial en suelo urbanizable; plan general o de reforma interior en suelo urbano)

es posible iniciar el proceso de urbanización. El planeamiento establece, por tanto, el régimen de uso y edificación de todas las parcelas urbanas, sin otra libertad para el titular del suelo que el propio margen de flexibilidad que el plan se haya otorgado en la determinación de tales parámetros¹⁷.

En cuanto al proceso urbanizador dos son los elementos clave de su regulación. Por una parte el reconocimiento explícito de la *no independencia de la acción urbanizadora respecto al planeamiento*; esto es, la urbanización tan sólo es admisible si se realiza en desarrollo de las determinaciones del plan urbanístico. No son legalizables, "a posteriori", actuaciones de urbanización del suelo no amparadas por el plan. Y por otra parte, que la dirección y responsabilidad del proceso de gestión de suelo corresponde a la Administración; *la urbanización es una función pública*. Lo que no significa que la Administración deba en todo caso proceder directamente a la transformación del suelo¹⁸, sino que en la mayor parte de supuestos delega en los propietarios (siempre bajo su tutela y dirección) la gestión del proceso urbanizador.

¹⁶ La legislación urbanística española ha desarrollado plenamente el conocido paradigma de la dualidad de escalas en la ordenación urbanística: el plan *general* es un plan-estructura que indica las grandes directrices del desarrollo; por su parte el plan *parcial* (o el propio plan general en suelo urbano) es un plan de detalle, arquitectónico, que completa la ordenación.

¹⁷ A dichos efectos cabe decir que el plan puede atribuir de forma muy *rigida* usos y edificabilidades, o puede establecer amplias compatibilidades de uso e incluso intensidad de edificación de suelo; es decir puede ordenar de forma *flexible* el territorio. Nada en la ley urbanística predetermina el tipo de planeamiento y zonificación urbanística a realizar.

¹⁸ Ello es así, tan sólo, cuando se aplica el sistema de expropiación. En el resto de casos (sistemas de compensación y cooperación) la Administración delega en los propietarios la competencia de garantizar el proceso urbanizador.

El sistema implantado desde 1956 convierte a los propietarios en urbanizadores y promotores forzosos, al depositar en ellos, y solamente en ellos, la responsabilidad del proceso urbanizador y edificatorio. La función social de la propiedad adquiere, sí, una forma es-

pecífica: la *propiedad empresa*. Y todo ello con relación a un asunto, o competencia fundamentalmente pública: garantizar la transformación del suelo de acuerdo con la ordenación urbanística establecida en el planeamiento¹⁹.

Principales cambios introducidos por la Ley del Suelo de 1998 (LS 98)

¿Qué cambios ha introducido la nueva ley del Suelo en relación al panorama descrito?. En líneas generales cabe indicar la relativa incapacidad de la nueva ley de operar un cambio radical en el sistema legal urbanístico. El reparto de competencias entre el Estado central y las Comunidades Autónomas (CCAA), producido en la Constitución de 1978, otorga la titularidad del urbanismo a las autonomías, lo que incapacita de entrada una amplia capacidad de acción al Estado central en sus iniciativas legislativas.

La sentencia del Tribunal Constitucional (TC) de abril de 1997²⁰, que declaró inconstitucional una parte sustancial de la LS 92, ha aclarado el panorama competencial entre el Estado y las CCAA, dejando un muy pequeño margen de maniobra al primero para intervenir en materia urbanística.

Según el TC *el urbanismo es materia de competencia autonómica*. El Estado no puede condicionar los modelos urbanísticos implantados por las CCAA (y los municipios, a través de los planes de ordenación) sino tan sólo:

- a) Establecer el *estatuto básico del derecho de propiedad* a fin de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos.
- b) Establecer el *régimen de valoraciones*, a fin de asegurar una cuantificación económica homogénea del derecho de propiedad a lo largo del territorio nacional.

Prácticamente²¹ "todo lo otro" corresponde a competencias de carácter autonómico, en relación a las cuales el Estado central carece de capacidad de acción, ni siquiera de "coordinación" o de "homogeneización".

¹⁹ Para un análisis en profundidad de esta cuestión véase GARCIA BELLIDO, J. (1993): "La liberación efectiva del mercado de suelo. Escisión del derecho de propiedad inmobiliaria en una sociedad avanzada". *Ciudad y Territorio*, nº 95-96, 1993.

²⁰ Sentencia de 20 de marzo de 1997 del Tribunal Constitucional sobre la ley del suelo de 1992.

²¹ Permanecen entre las competencias del Estado el dictar normas generales en el campo de la expropiación forzosa, derecho civil y otros aspectos de menor trascendencia.

No es extraño, por tanto, que la liberalización del mercado de suelo promovida por la LS 98 haya tenido que limitarse a aspectos concretos, de limitada trascendencia. La principal de dichas innovaciones es, sin duda, un *nuevo modelo de clasificación del suelo* sobre el que descansa una *nueva definición del derecho de propiedad*.

La principal novedad radica en una redefinición de los suelos urbanizable y no urbanizable, que pretende incidir en un incremento de la oferta de suelo en disposición a ser urbanizado, y, por lo tanto, en una presumible desrigidización del mercado, cuyo efecto principal debería ser la reducción de los precios del suelo. La pieza clave de esta reforma consiste, paradójicamente, en la nueva concepción del *suelo no urbanizable*, el cual ya no se define *residualmente* ("el resto del territorio no incluido en suelo urbano y urbanizable", es decir no necesario para el desarrollo urbano), sino de forma positiva: el suelo no urbanizable es aquel que el planeamiento debe excluir de la urbanización por sus elevados valores agrarios, forestales, cinegéticos, arqueológicos, científicos, culturales, paisajísticos o medioambientales, o bien "aquellos otros que considere inadecua-

dos para el desarrollo urbano"²². Es decir, y en última instancia, el suelo no urbanizable ha pasado a tener un carácter *reglado*. Se trata del suelo que por sus específicos valores no debe ser *urbanizado*. Queda excluida, por tanto, la visión tradicional que en España se tenía del no urbanizable como aquel suelo que no debía ser urbanizado no sólo por sus activos rurales específicos, sino también porque *no era necesario para el desarrollo urbano*.

Dicha concepción del suelo no urbanizable, implica, y esto es lo que aquí es más relevante, una nueva definición del *suelo urbanizable*. Según la nueva ley *todo el territorio que no deba ser específicamente preservado ("suelo no urbanizable") puede potencialmente ser desarrollado por la urbanización*²³. El suelo urbanizable se define, por tanto, como una negación de la negación: es urbanizable aquel que no es "no urbanizable". El suelo virtualmente transformable por la urbanización adquiere, así, pleno carácter *residual*.

Se pretende, con ello, ampliar de forma exponencial la oferta de suelo disponible. Si un promotor no puede (porque el propietario lo impida) urba-

²² Art. 9 de la LS 98. Cabe indicar aquí como la redacción de este art. 9 ha variado a lo largo de la tramitación parlamentaria de la ley. En una primera instancia se definía el suelo no urbanizable únicamente como aquél que poseía unos valores específicamente rurales que debían ser preservados. Posteriormente se introdujo la referencia a «aquellos otros» (valores) que desaconsejaban la urbanización siempre que fueran «justificadamente» razonados por el plan de ordenación. Finalmente la ley eliminó la necesidad de justificación expresa por el plan, lo que ha conducido a algunos autores a pensar que en realidad el suelo no urbanizable regulado por la LS 98 es de carácter discrecional, no reglado, y que por tanto permite un amplio margen de acción a las Administraciones urbanísticas.

²³ Artículo 10 de la LS 98.

nizar un suelo inmediato al continuo urbano, siempre podrá hacerlo en otro lugar más alejado, dado el carácter virtualmente urbanizable de todo el territorio.

Las rigideces resultantes de la clasificación del suelo anterior deberían, por tanto, ser corregidas. El mercado debería fluir por cauces más ágiles y flexibles, provocando la incorporación de más suelo en oferta, y reducirse así el precio de este activo, así como su repercusión en el precio final de la vivienda y, en general, del producto edificado. Alcanzar una vivienda plenamente asequible se dibuja, así, como la justificación última de la reforma legal impulsada.

Esta nueva concepción del suelo urbanizable se apoya en un *mayor protagonismo* concedido por la Ley del 98 a *la propiedad privada del suelo*. Si bien la Ley no rompe con la tradición de que la dirección del proceso urbanizador debe recaer en la Administración pública, recaba en la mayor medida posible la colaboración de la propiedad privada²⁴.

Se lleva, así, hasta sus últimas consecuencias la concepción de *propiedad-*

empresa, concebida desde 1956. Es la propiedad privada del suelo la verdadera protagonista del proceso de desarrollo urbano. Llamando la atención en este contexto, la débil consideración que el legislador ha tenido hacia otras formas igualmente posibles de potenciación de la iniciativa privada²⁵, como por ejemplo la inducida por la CCAA del País Valenciano que ha depositado la confianza en la acción promotora y no en la propiedad privada del suelo²⁶.

La ley, en este sentido, no es consecuente con sus objetivos proclamados de plena liberalización del mercado del suelo. Al otorgar un "numerus clausus" en favor de los propietarios del suelo excluye al resto de la iniciativa privada (empresas promotoras y urbanizadoras) de la función de desarrollar urbanísticamente el territorio, relegándola a un papel muy secundario. La ley, por tanto, consolida (paradójicamente) un *monopolio*, a pesar de sus intenciones liberalizadoras: el monopolio de los propietarios en la apropiación de los aprovechamientos urbanísticos que la comunidad ha creado, así como la prioridad de los mismos en el desarrollo de la actividad urbanizadora.

²⁴ La nueva ley, en su art.4, indica que "los propietarios deberán contribuir (...) a la acción urbanística de los entes públicos", los cuales "suscitarán en la medida más amplia posible, la participación privada en la actuación urbanizadora".

²⁵ La LS 98 dedica tan sólo una única referencia al concurso de "otras iniciativas privadas" distintas de la propiedad del suelo. Así el apartado 3º del referido art. 4º indica que "en supuestos de actuación pública, la Administración actuante promoverá, en el marco de la legislación urbanística, la participación de la iniciativa privada aunque esta no ostente la propiedad del suelo".

²⁶ Ley valenciana de 15 de noviembre de 1994, Reguladora de la Actividad Urbanística.

Dicha afirmación plena del derecho de propiedad frente a las autoridades públicas y los promotores privados se manifiesta de forma meridianamente clara en la supresión del suelo urbanizable *no programado (SUNP)*. En dicha clase de suelo, creado por la Ley de 1976, los propietarios no tenían derecho alguno de primacía. En el suelo no programado la Administración decidía (mediante la aprobación del correspondiente Programa de Actuación) *cuando* se desarrollaría la urbanización, *qué* aprovechamientos urbanísticos (fijados por el Programa, no por el Plan General) tendría, así *cómo* (mediante el concurso de capital de promoción, y no sólo la propiedad privada del suelo) se procedería a desarrollar el proceso urbanizador.

En SUNP la legislación urbanística anterior a 1998 había producido una plena publicación del derecho de desarrollo urbano, convirtiendo éste en un tipo de *concesión administrativa* en el que los propietarios no detentaban ya el monopolio en el uso y disfrute del aprovechamiento urbano²⁷.

La desaparición del SUNP y su sustitución por el suelo urbanizable "no incluido en ámbitos" de desarrollo parcial²⁸ elimina esa definitiva publicación del urbanismo establecida en 1976 y retorna a la propiedad privada el pleno control sobre el proceso urbanizador y la apropiación del aprovechamiento urbanístico.

La apuesta de la ley por el mayor protagonismo de la propiedad privada se completa con dos elementos más de enorme trascendencia. Por una parte con una *reducción significativa de los deberes urbanísticos* relativos a la función social de la propiedad: la cesión de aprovechamiento urbanístico a favor de la administración pública pasa del 15% al 10% en suelo urbanizable, mientras que en suelo urbano consolidado²⁹ los propietarios ya no deberán ceder a favor de la colectividad aprovechamiento ninguno. La LS 98 consume, de esta manera, una significativa *privatización* al poner en manos privadas una considerable porción del aprovechamiento urbanístico con el que anteriormente contaban las Administraciones públicas

²⁷ En este contexto es de indicar que en SUNP los deberes urbanísticos fijados por la ley para el suelo urbanizable tenían un significado de estándar mínimo. Así, por ejemplo, la cesión de aprovechamiento (un 10% en la LS 76, un 15% en la del 92) tenía un carácter de mínimo. Igualmente la Administración podía fijar los precios de venta o alquiler, u otras condiciones en el desarrollo de la urbanización.

²⁸ Artículo 16.2 de la LS 98. El suelo urbanizable al que nos referimos es aquél que el plan General no ha ordenado ni siquiera de forma global (asignando aprovechamientos concretos) y en el cual no se han delimitado los ámbitos o sectores para su desarrollo ulterior mediante planes parciales.

²⁹ En suelo urbano "no consolidado por la urbanización" la cesión obligada y gratuita de aprovechamiento se reduce del 15% al 10%. Se produce así una asimilación de los deberes urbanísticos de este tipo de suelo en los relativos al del suelo urbanizable.

para desarrollar sus políticas urbanísticas. Se pretende con ello *moderar el precio del suelo*, y en consecuencia el de las viviendas, al reducir las cargas urbanísticas que deben soportar los propietarios en el ejercicio de la acción urbanizadora.

Por otra, y este es probablemente el eje central de la reforma legislativa emprendida, *se elimina el sistema gradual de patrimonialización de las facultades urbanísticas* del derecho de propiedad (la "escalera" de deberes/derechos: derecho a urbanizar → deber de urbanizar/ ceder y equidistribuir → derecho al aprovechamiento → deber de solicitar licencia de edificación → derecho a edificar → deber de edificar en un plazo → derecho a disfrutar de la edificación), instituido por la LS 92, y se retorna al sistema tradicional (de las leyes del 56-76) por el que *el planeamiento otorga de forma directa "expectativas de derecho"*, cuya plena materialización viene condicionada al cumplimiento de los deberes urbanísticos. Con la LS 98 el derecho al desarrollo urbano ya no se genera como consecuencia del cumplimiento previo del conjunto de deberes urbanísticos que la ley establece, sino como resultado directo y material del planeamiento urbanístico aprobado³⁰. Una vez aprobado el plan, la propiedad del suelo adquiere plena autonomía y dominio del proceso urbano.

La ley de 1998 impulsa, en suma, un modo "sui generis" de liberalización del mercado de suelo. Incapaz de quebrar de forma radical el modelo urbanístico implantado en 1956, su mayor preocupación consiste en otorgar a la propiedad del suelo un máximo protagonismo y capacidad de desarrollo económico. "Protagonismo" al confirmar, y otorgar en exclusiva, a la propiedad privada del suelo, el monopolio a la apropiación del aprovechamiento urbanístico generado por la colectividad a través de sus órganos públicos, así como al darle prioridad en su papel de coadyugar a la Administración en el proceso de urbanización. Para ello configura las facultades urbanísticas del derecho de propiedad con un máximo de garantías, es decir: otorgándole la más plena seguridad jurídica. «Capacidad de desarrollo económico» al configurar la totalidad del suelo (excepto el excluido por sus valores excepcionales) como potencialmente urbanizable, y extender así la virtualidad del desarrollo urbano a todo el territorio.

La ley apuesta, en definitiva, por los propietarios, los cuales tendrán un papel preponderante no sólo frente a la Administración, sino también ante los promotores. Esta es la peculiar liberalización de suelo emprendida por la nueva ley urbanística española.

³⁰ Con ello se modifica, correlativamente, el sistema de valoración el cual retorna al tradicional procedimiento de evaluar "expectativas", y no "derechos adquiridos" (como hizo la LS 92).

La nueva política de suelo diseñada en la LS 98: hacia la liberalización del mercado

Como se ha indicado, el objetivo central que ha guiado la reforma de la legislación urbanística en España se dirige a reducir los *precios del suelo*, con la finalidad de permitir una *vivienda más asequible* para amplias capas de la población. Para ello la Ley, dado el estrecho margen competencial que el Estado central tiene en materia urbanística, se apoya en dos tipos de instrumentos fundamentales:

- a) Por una parte una nueva concepción del *suelo urbanizable*, según la cual la práctica totalidad del territorio (excepto las áreas que deban ser preservadas por sus valores intrínsecos, así como aquellas otras manifiestamente inadecuadas para el desarrollo urbano) podrá ser objeto de urbanización. Se pretende con ello *ampliar de forma exponencial la oferta de suelo*, lo que debido al juego de la oferta y la demanda debería significar una reducción acusada en el precio del suelo, y en consecuencia de la vivienda.
- b) Por otra la reducción de las *cesiones obligatorias y gratuitas de aprovechamiento urbanístico* a favor de la Administración habrían de implicar una correlativa disminución de los costes de transacción. Costes que, en última instancia, podrían deducirse del proceso de promoción ur-

bana, redundando en la moderación final de los precios. En este sentido los redactores y apologistas de la Ley entienden que mayores costos de transacción implican precios del suelo (y por tanto de la vivienda) más elevados; por lo que una significativa reducción de las cargas urbanísticas debería tener como resultado real una efectiva reducción en el precio del suelo urbanizado.

La nueva legislación parte del diagnóstico de que no pueden ponerse barreras al suelo urbanizable. De hecho parece sustentar que la simple existencia de *cualquier tipo de barrera ha de tener un efecto nocivo en el mercado de suelo*. Para ello los exégetas de la nueva política han aducido argumentos que en principio parecen ser difícilmente discutibles: el precio de la vivienda en España (donde existe el efecto frontera, fruto de la clasificación del suelo) es más elevado, a igual nivel de renta, que en el resto de Europa³¹ (donde no existe, por lo general, el efecto frontera). La existencia de *barrera*, o si se quiere de *raya* divisoria entre el suelo urbanizable y no urbanizable, genera, para estos autores, la existencia de monopolios intrínsecos del suelo clasificado, cuyos efectos no podrían ser sino negativos en la formación de las rentas de la tierra. Como de forma gráfica ha puesto de relieve J.E. Soriano (1995):

³¹ COMISION DE EXPERTOS (1994): *Op. Cit.*, volumen II.

"(...) la especulación es un comportamiento consistente en apostar por una ganancia futura en un proceso de incertidumbre del mercado. Veremos que aquí (en España) se produce exactamente lo contrario. Especula el que sabe, a través de múltiples medios no siempre correctos, que la Administración calificará un terreno de una determinada manera o el que lo retiene en una situación dada. En todo caso, es obvio que la especulación es una situación estratégica que se da en situaciones de *escasez* de oferta. Así quienes provocan artificialmente la escasez son los que provocan a su vez esa especulación. El aumento de oferta es, sin duda alguna, el mejor correctivo de esta situación, haciendo poco remuneradoras las ofertas especulativas y permitiendo la concurrencia de diferentes ofertas. (...) El suelo, a diferencia de lo que ocurre en los mercados puramente especulativos, no debería tener esta característica especulativa. Se conoce de antemano su extensión, *salvo el factor de incertidumbre creado precisamente por los procedimientos de calificación y de clasificación*. Estos son justamente los únicos factores de incertidumbre. La extensión de suelo es *a priori* conocida, puesto que no se puede aumentar artificialmente.

Es justamente pues la delimitación cerrada y el 'efecto frontera' provocados por la limitación de la oferta, la que provoca el juego estratégico de la especulación"³².

En el mismo sentido L. Orgaz ha puesto de manifiesto:

"Así la operación especulativa típica consistente en comprar terrenos al otro lado de la *raya* y en esperar su reclasificación, no sería posible si no existiera *raya*, o si esta estuviera definida a un nivel que no restringiera la oferta. La retención de terrenos urbanizables, a la espera que se hagan más céntricos y de una mayor renta de situación, siempre sería posible pero se vería contrarrestada por la disponibilidad de terrenos menos céntricos pero más baratos (...) Una mayor disponibilidad de suelo urbanizado haría inviables o mucho más difíciles los comportamientos especulativos o de retención de suelo, pues siempre existirían alternativas de comprar y urbanizar sobre otros suelos. La sustituibilidad entre suelos y la competencia entre propietarios a la hora de vender garantizarían precios más bajos y harían poco remuneradores los comportamientos estratégicos"³³.

³² SORIANO GARCIA, J.E. (1995): *Hacia la tercera desamortización (por la reforma de la Ley del Suelo)*. Idelco, Madrid.

³³ ORGAZ, L. (1995): "Algunas reflexiones críticas a las recomendaciones de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo", *Ciudad y Territorio*, nº 103.

De forma económicamente más rigurosa otros autores³⁴ han puesto de relieve como la existencia de barreras restrictivas en la oferta determinan incrementos en los precios del suelo, con su correspondiente consecuencia en los precios de la vivienda. La figura nº 1 refleja dicho análisis. En principio, si la oferta fuese del todo libre, no habría inconveniente en urbanizar zonas cada vez más alejadas del centro de la ciudad, hasta el punto que la renta del suelo en su opción urbanizadora igualase la renta del suelo agrícola (línea de color gris claro en el ejemplo de la figura). En caso que la oferta se restringiese artificialmente (línea de color gris oscuro), como sucede en la práctica de planeamiento por el concurso de la clasificación del suelo, el efecto no debiera ser otro, en la hipótesis contemplada, que el encarecimiento de la renta de la tierra. *El efecto «barrera», por tanto, comporta un incremento en el precio del suelo y en consecuencia de la vivienda.*

La especulación, más allá de la "raya" delimitadora del suelo urbanizable, la utilización ineficiente del suelo, producto del capricho del planeador urbano, y el encarecimiento del precio del suelo, resultado de las rentas de monopolio generadas por la acción de restricción de la oferta, estos son los principales resultados que para los partidarios de la liberalización del mercado inmobiliario ha tenido la política de suelo inaugurada

en 1956. Frente a dicha política sólo cabría la plena liberalización. Dicha actuación sería la única que garantizaría, gracias a las fuerzas del mercado, el óptimo locacional, junto a un precio del suelo más ajustado. Sería el único sistema que permitiría hacer realmente asequible la vivienda al conjunto de la población.

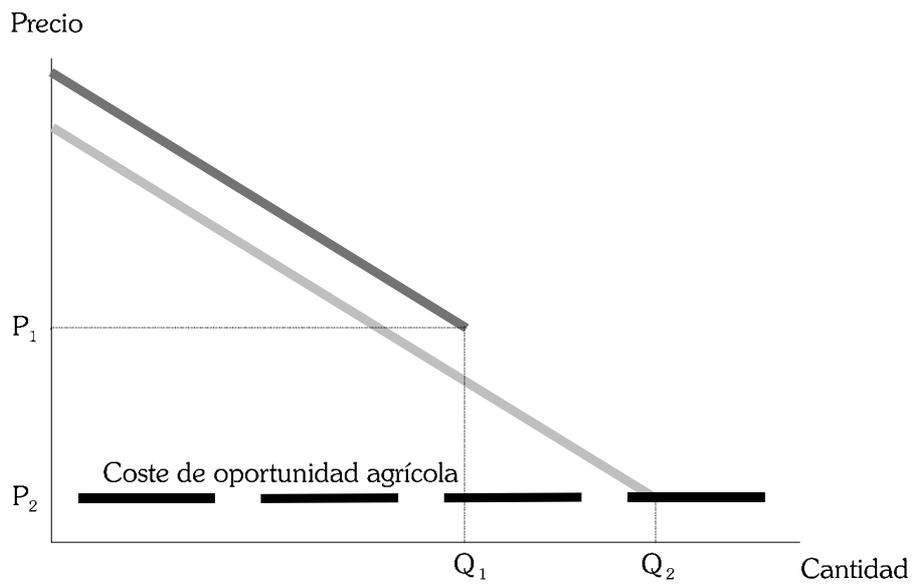
En esencia la concepción en que se basa la liberalización del mercado descansa, por tanto, en dos ideas centrales:

- a) Por una parte se supone que la existencia de "barreras" ha de implicar, necesariamente, la restricción de la oferta, y por tanto la *utilización ineficiente del recurso suelo*, así como, *su encarecimiento innecesario*.
- b) Por otra se asume que, en el margen urbano, el precio del suelo plenamente liberalizado debe igualar el *coste de oportunidad agrícola*, desapareciendo las rentas "expectantes" o "absolutas". La plena liberalización del suelo debe comportar, por tanto, el máximo abaratamiento del suelo, junto a su utilización más eficiente.

Estas serán las ideas que analizaremos a continuación.

³⁴ RIERA, P. et alt. (1997): *Informe para el Banco de España sobre economía del urbanismo en España, en comparación a otros países*, Instituto Universitario de Estudios Europeos, Universidad Autónoma de Barcelona, diciembre de 1997.

Figura 1. Efectos de la existencia de "barrera" en el precio del suelo



¿Garantiza el libre mercado una utilización eficiente del suelo?

El diagnóstico elaborado por los impulsores de la nueva legislación urbanística parte de la hipótesis que toda regulación del mercado de suelo, especialmente si establece restricciones en la oferta potencial, genera de forma intrínseca ineficiencias en la utilización del territorio. Sólo la "mano invisible" del libre mercado permite garantizar una utilización plenamente racional y eficiente del recurso suelo.

Dicho planteamiento parece ser aceptado, incluso, desde las posiciones más matizadamente defensoras de la liberalización. Así P. RIERA et.al. (1997) han indicado que "el efecto más inmediato que puede tener [la plena liberalización] es la liberación de la traba que supone imponer desde la Administración dónde y cuando construir, con lo que las situaciones de ineficiencia creadas por el mal planeamiento se ven fa-

vorecidas en su corrección. Así, más suelo llegará más pronto a fase de urbanizado y listo para edificar".³⁵

Parece, por tanto, como si de forma intrínseca el planeamiento generase ineficiencia, y que, alternativamente, el libre mercado se encargase, de manera igualmente estructural, de garantizar el óptimo locacional. ¿Es eso realmente cierto? ¿Garantiza el mercado una utilización eficiente del suelo?.

La respuesta dada desde la economía urbana y la teoría del urbanismo no permite ser tan benevolente con el mercado. De hecho el nacimiento mismo del zoning no fue sino una respuesta desde la técnica del urbanismo por tal de garantizar el uso racional y eficiente del territorio, puesto en peligro por el simple concurso de las fuerzas del mercado. Se trataba de garantizar la maximación del *valor agregado* de la ciudad. No de cada una de las parcelas privadas de terreno.

La lógica *individual* de cada propietario u ofertante urbano no tiene por que garantizar el interés *social* de uso y disfrute del territorio. El conocido dilema del prisionero evidencia como el óptimo social no siempre puede ser alcanzado mediante la simple suma de óptimos individuales.

El mercado de suelo se caracteriza por la generación de externalidades y desexternalidades. El valor del suelo, a diferencia del valor relativo a otros factores de producción, no viene determina-

do por factores intrínsecos, producidos por su detentador (o transformador) sino fundamentalmente extrínsecos; es decir, determinados por el entorno en el que se inscribe. La accesibilidad, calidad urbanístico-ambiental, y representatividad social de dicho entorno se convierten en los elementos determinantes del precio del suelo. En consecuencia, *el valor del suelo es, ante todo, un valor de externalidad.*

En este contexto, y supuesta la hipótesis de libre mercado y de no existencia de barrera, la urbanización se dirigirá, probablemente, a las zonas de máximo atractivo para la demanda, es decir con un mayor valor de externalidad: las áreas más accesibles, mejor comunicadas, o de mayor nivel de calidad ambiental. La liberalización del suelo, contra lo que creen algunos apologistas ingenuos, no representará automáticamente el incremento cualitativo de las *opciones reales de urbanización*. Las zonas con auténtica demanda continuarán siendo limitadas y dicha limitación en el atractivo real del territorio no vendrá a ser modificada de forma mágica por la desaparición de la "barrera" o "raya" de clasificación del suelo.

Dado el elevado coste de las *infraestructuras*, las cuales deben continuar siendo sufragadas por los propietarios-promotores, es probable que lo que se ponga realmente en mercado sea lo más accesible, es decir el suelo inmediato a las líneas de comunicación existentes. En consecuencia un modelo no plani-

³⁵ RIERA, P. et al. (1997): *Op. Cit.*, pag 24-25.

ficado de crecimiento generará, probablemente, un desarrollo urbano estructurado en "cinta", articulado linealmente a lo largo de las carreteras y otras infraestructuras de comunicación. Crecimientos que la literatura especializada se ha encargado de discutir críticamente desde la perspectiva de su racionalidad y eficiencia³⁶.

Asimismo, y dada la progresiva mejora de las infraestructuras viarias (autopistas) y ferroviarias (trenes de alta velocidad, de cercanías, etc.) el proceso urbanizador puede adoptar, en los albores del siglo XXI, formas alternativas a los típicos crecimientos suburbanos a lo largo de las carreteras. Cada vez son más frecuentes los largos desplazamientos residencia/empleo. A la "fricción del espacio" le ha sucedido la "fricción del tiempo"³⁷, puesto que en la actualidad lo importante no es tanto estar cerca del centro o de la ciudad en su dimensión espacial, sino en su dimensión temporal: la barrera psicológica de los 30/45 minutos como máximo tiempo de desplazamiento residencia/empleo continúa plenamente vigente. Sólo que esta barrera se ha desplazado espacialmente desde lo contiguo o cercano al continuo

urbanizado hasta ámbitos situados a 20 ó 30 Km., y en algunos casos extremos (grandes áreas metropolitanas) a 50 ó 100 Km, de los núcleos centrales gracias a las mejoras en los sistemas de comunicación.

El crecimiento difuso, desparramado a lo largo de las vías de comunicación, comprometiendo extensiones cada vez más grandes de territorio³⁸, es uno de los signos del urbanismo de final de siglo. Modelo de desarrollo que sin duda se verá favorecido por una plena liberalización del mercado, pero que no está exento de dudas ni de incertidumbres: cada vez parece más evidente el coste social que, en términos ambientales, tiene el actual modelo de crecimiento. Cada vez son menos *sostenibles* nuestros artefactos urbanos. En este contexto el paradigma de la ciudad *compacta y planificada*, frente a la *ciudad difusa y desregularizada*, vuelve a situarse en el horizonte de lo socialmente deseable.³⁹

Los problemas con que se encuentra la planificación urbanística en la actualidad son enormes. El planeamiento físico de base municipal, único instrumento que hasta ahora se ha

³⁶ Véase, por ejemplo, SOLANS, J.A. (1998): *El desenvolupament urbanístic i la conservació dels espais naturals*, Conferència dels Espais naturals de la Plana del Vallés, 1998.

³⁷ Como es conocido estos temas han sido ya suficientemente analizados por la literatura especializada desde WINGO, L (1961): *Transportation and Urban Land*, 1961

³⁸ Para un análisis de la dinámica de crecimiento metropolitana véase ROCA, J. (1998): *La delimitació de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. 1996*, Centre de Política de Sòl i Valoracions, UPC, Barcelona.

³⁹ Véase RUEDA, S. (1996): *Ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa*, en MINISTERIO DE FOMENTO (1996): *Primer catálogo español de buenas prácticas. Ciudades para un desarrollo sostenible Habitat II*. Madrid.

mostrado plenamente operativo para resolver las disfunciones urbanas, se nos revela como insuficiente en cuanto el proceso urbanizador trasciende los límites municipales y abarca territorios cada vez más extensos. Pero dichos problemas no se resuelven de forma mágica y misteriosa dejando el territorio a las fuerzas exclusivas del mercado. Por el contrario, parece claro que una plena

liberalización tan sólo puede conducir, dado el recurso escaso que es el suelo, a mayores y progresivas ineficiencias sociales. El mercado no se nos presenta como el *demiurgo* que resolverá todos los problemas. Tampoco, como se verá a continuación, con los relativos al encarecimiento del suelo y su repercusión en la vivienda.

Mercado real vs. mercado virtual de suelo

¿Conseguirá la nueva política urbanística implantada en 1998 abaratar el precio del suelo, y con ello hacer la vivienda más asequible para toda la población?. Veamos qué presumibles efectos tendrá la liberalización proclamada en el mercado de suelo.

En primer lugar, y como se ha indicado en el epígrafe anterior, no es previsible que la desaparición de la "frontera" entre el suelo urbanizable y no urbanizable genere automáticamente más suelo puesto en el mercado a más bajo precio. El suelo con atractivo para la demanda es limitado y tan sólo en el supuesto, realmente extremo (aunque no descartable en algún caso), de que el planeamiento haya sido auténticamente restrictivo, se producirá tal abaratamiento. La figura nº 2 ejemplifica lo anterior. Para un municipio concreto la demanda de suelo (y de producto edificado, como se verá más adelante) determina, dada una específica estructura de la oferta real (no jurídica), la cantidad (Q) y el precio (P) de suelo puesto en mercado.

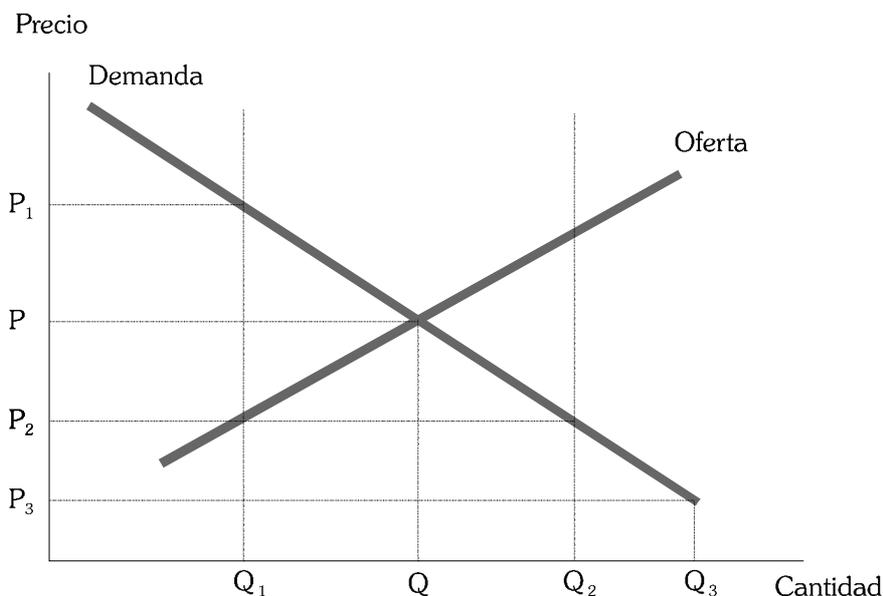
Sólo en el caso extremo de que el planeamiento haya limitado la cantidad de suelo urbanizable (Q_1) por debajo del umbral de la demanda (Q) se producirá un incremento injustificado del precio del suelo (P_1 en vez de P). Por el contrario si el Plan General ha dimensionado de forma flexible y generosa el suelo de nuevo desarrollo ($Q_2 > Q$), como suele ser lo habitual, el precio del suelo continuará siendo P (no P_2), puesto que no existirá más demanda de terrenos a urbanizar. De ahí que situar la oferta potencial más allá de Q_2 , Q_3 en el supuesto de "no frontera", no parece haya de generar, de entrada, efectos significativos en el precio del suelo, que continuará fijado (en el margen) en P . *Más oferta potencial de suelo, por tanto, no comporta automáticamente más suelo urbanizado* y puesto efectivamente en mercado, ni por supuesto más viviendas construidas. Y, en consecuencia, no implica reducción en los precios del suelo, ni del producto edificado.

El hecho de que el planeamiento no incorpore la totalidad del suelo munici-

pal disponible como urbanizable (una vez excluido el de necesaria preservación por sus valores intrínsecos), y que por tanto implemente límites, o barreras, a la urbanización no debe entenderse mecánicamente como generador de escaseces de suelo determinantes de incrementos injustificados en el precio. Sólo si el planeamiento está realmente mal dimensionado se producirán tales

escaseces "perversas", generándose entonces auténticos desequilibrios de la oferta con relación a la demanda, con el consiguiente encarecimiento de los precios. La práctica de planeamiento no suele llegar a tales extremos, produciéndose por lo general una oferta suficientemente generosa y abundante⁴⁰ como para evitar tales situaciones.

Figura 2. Oferta y demanda de suelo urbano



⁴⁰ El Suelo Urbanizable Programado suele dimensionarse sobre proyecciones de la demanda a ocho años (periodo de vigencia del Programa de Actuación del Plan) mediante la aplicación de coeficientes multiplicadores entre 2,5 y 5. Es decir el SUP permite acoger entre 2,5 y 5 veces la demanda previsible. Si a ello añadimos la oferta existente en Suelo Urbano, así como en Suelo Urbanizable no Programado, puede advertirse, como norma general, la no existencia de rigideces en el mercado del suelo. Esta es, por otra parte, la conclusión a que han llegado todos los inventarios de suelo realizados en España en el curso de los últimos 20 años: existe suficiente suelo clasificado como para absorber la demanda residencial de los próximos 30 años.

No es, por tanto, suelo lo que falta. En este sentido se hace patente la falta de rigor del análisis económico subyacente a la política de liberalización, la cual, en extremo, lleva a considerar ilimitada la propia demanda de suelo urbano. Efectivamente, y tal como pone de relieve la figura nº 2, la hipótesis subyacente a la tesis liberalizadora identifica el precio del suelo en el "margen" urbano con su *coste de oportunidad agrícola*, haciendo abstracción de que no existe demanda real de ese suelo marginal⁴¹ (más a la derecha de Q).

La política liberalizadora olvida dos aspectos esenciales del mercado de suelo, así como del proceso de formación de los precios:

- a) Que el precio del suelo no se forma "de la periferia al centro" sino del "centro a la periferia".
- b) Que el suelo tiene un valor residual, resultado de la demanda de producto edificado.

Veamos con más detalle ambos aspectos. La tesis desreguladora asume, implícitamente, que los precios del suelo se forman "de la periferia al centro". Quiere ello decir que si se amplía suficientemente la oferta, y se reduce con ello el precio del suelo marginal (hasta llegar a su coste de oportunidad agrícola), dicha reducción en el precio del activo suelo ha de tener repercusión (a la baja) en valor de las localizaciones

más centrales. La figura nº 3 ejemplifica dicha hipótesis.

Si se amplía la cantidad de suelo clasificado Q_1 hasta Q_2 , no sólo se reducirá el precio del suelo en el margen ($P_1 \rightarrow P_2$), sino también en las coronas centrales ($P_3 \rightarrow P_4$). La eliminación de restricciones en la oferta pretende, por tanto, reducir no sólo el precio de las áreas periféricas, sino también el de las zonas centrales.

Dicho planteamiento, sin embargo, no tiene nada que ver con el proceso real de la formación de los precios del suelo. Los valores urbanos se forman en la *realidad del centro a la periferia*. Quiere ello decir que la demanda se dirige inicialmente a las áreas de mayor atractivo urbano, normalmente las situadas más centralmente, de mejor accesibilidad, representatividad social, o de mayor calidad ambiental urbana, es decir, a las más escasas. Para luego "vertir" (en la porción de la demanda no absorbida por aquella oferta) a zonas progresivamente menos atractivas (de menor centralidad, accesibilidad, etc.), y así sucesivamente hasta llegar al peor suelo puesto en mercado.

Dicho proceso de formación de los valores urbanos puede entenderse por medio del símil del *teatro*. Imaginemos que la ciudad es un teatro donde se representa una función muy especial (la función de nuestra vida: residencia, trabajo, ocio, etc.), y donde hay un número

⁴¹ El carácter marginal de dicho suelo es, por tanto, de naturaleza "jurídica", no "económica", puesto que no existe del mismo demanda de tipo alguno.

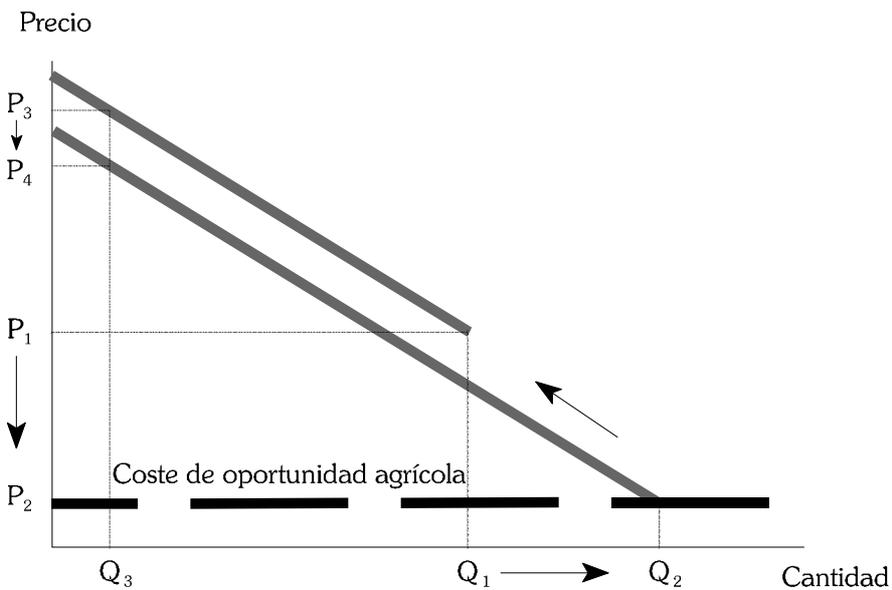
limitado de localidades (el suelo urbanizado, heredado históricamente). En dicho teatro hay numerosas localidades ya vendidas (¡como sucede a menudo cuando deseamos comprar entradas, por medio de algún sistema telemático, de un espectáculo muy solicitado!). Hay algunas (muy pocas) vacantes bien situadas; algunas más algo peor localizadas; y bastantes mal localizadas.

En este teatro se entra por estricto orden de licitación. Las entradas vacantes se "subastan" (y, en ocasiones, hasta se "revenden", como en los grandes acontecimientos deportivos) al mejor postor. Lo que significa que los "espectadores" de mayor renta se apropian de las mejores localizaciones (¡o las más representativas socialmente!), relegando

a los de rentas progresivamente más reducidas a las peores localidades.

Nuestro teatro tiene una característica interesante: no es completamente rígido. Más allá de la zona de butacas preexistente se encuentra un amplio espacio vacío en el que se pueden añadir localidades. De hecho así sucede. Sin embargo no se ocupa la totalidad de este espacio vacío, que realmente es muy grande, sino tan sólo aquél, por lo general de mejor situación, que es necesario para ubicar a todos los espectadores. De esta forma el precio se forma de la mejor (el precio más caro) a la peor (el más barato, el «margen» del teatro) situación. Así se forman los precios en nuestro teatro, que no es otro que nuestra ciudad. Y, así las cosas, tiene relativamente poca

Figura 3. Proceso de formación de los precios del suelo según la política de la liberalización



importancia cuanto espacio vacío queda al final del teatro, cuanta más oferta potencial del suelo se inyecta al mercado, puesto que realmente es difícil añadir localidades (suelo) bien situadas, y en cambio es mucho más fácil incorporar ubicaciones menos deseables. *Mayor oferta de suelo menos atractivo no tiene auténticamente efecto alguno en el mercado urbano.*

La segunda de las hipótesis erróneas en que descansa la tesis de la liberalización del suelo consiste en el desconocimiento del proceso real de formación de los valores urbanos. Desconoce el proceso intrínsecamente *residual* por el que se forman los precios del suelo.

Dicha hipótesis parte del punto de vista que *el precio del suelo es un coste más del proceso inmobiliario*, y que, en consecuencia, mayores costes originarios del suelo determinan un precio de la vivienda, o en general del producto edificado, más elevado, *El precio del suelo determina el de la vivienda.*

De igual forma, el planteamiento que ha originado la reforma de la legislación urbanística en el camino de la liberalización parte del reconocimiento que mayores costes de transacción del suelo urbanizado, así como de la edificación, determinan precios inmobiliarios menos asequibles; razón por la cual deberían reducirse las cargas que deben soportar los propietarios-promotores, especialmente

la cesión de aprovechamiento urbanístico a favor de la Administración, que históricamente habían introducido las leyes del suelo. Dicha cesión de aprovechamiento, que no representa sino un impuesto indirecto, es un freno a la actividad inmobiliaria; razón por la cual su reducción (e incluso, supresión) representaría un importante impulso a la urbanización y construcción, el cual, al permitir la entrada en el mercado de más suelo urbanizado debería permitir la reducción del precio del activo suelo, y por tanto del producto edificado (viviendas). *La reducción de la cesión de aprovechamiento se presenta, así, como otro de los instrumentos clave para alcanzar el objetivo central de la reforma urbanística impulsada: conseguir hacer más asequible la vivienda.*

En contraposición al planteamiento anterior cabe indicar que ya fue Ricardo, en los albores del siglo XIX, el que estableció que la renta del suelo se formaba después de retribuir a todos los otros agentes involucrados en el proceso de producción. El valor del suelo se origina, en esta perspectiva, de la deducción de los valores en venta (o de la capitalización de los rendimientos) del producto edificado, el conjunto de costes de urbanización, construcción y promoción, así como el beneficio (o margen bruto) de los promotores inmobiliarios.

El método residual nos indica que a pesar de su apariencia como *coste* del proceso productivo⁴², el valor del suelo

⁴² Para un promotor concreto el suelo es un *coste* más de producción. Sin embargo el precio del suelo, desde una perspectiva económica más profunda, se forma como residuo del proceso de urbanización y edificación. El planteamiento liberal tradicional confunde el análisis económico con la perspectiva concreta de cada uno de los promotores inmobiliarios.

en realidad es un *residuo* del mismo. El análisis económico permite deslindar las formas (que el suelo no es sino un coste más) de los contenidos (el carácter residual del activo suelo). No es el precio del suelo el que determina el de la vivienda, sino que es *el precio de la vivienda (o en general, del producto edificado) el que determina el precio del suelo*. Así:

$$V_s = V_j - \Sigma \text{Costes} - \Sigma \text{Beneficios}$$

Siendo V_s , el valor del suelo, V_j , el valor de mercado (o de capitalización) de los productos inmobiliarios, y Σ Costes y Σ Beneficios, el conjunto de costes y beneficios necesarios para desarrollar la promoción urbanística.

El fundamento mismo de porque el suelo tiene un valor residual se encuentra en el reconocimiento de que, por lo general, *el mercado de suelo es un mercado derivado de la vivienda* (o de otros productos edificados). Los usuarios lo que demandan⁴³ es vivienda, no suelo, el cual es tan sólo el soporte material para la edificación. El mercado *originario*, por tanto, es el de la vivienda, resultando el del suelo una derivación o residuo del aquél.

De forma más precisa, el concepto residual del suelo podemos establecerlo, según la teoría contemporánea de la inversión, como el valor actualizado neto de la promoción urbanístico-inmobiliaria, una vez establecidos los precios de los productos inmobiliarios (determinados por la demanda de los mismos), sus costes de producción, así como la retribución y financiación de la actividad promotora (la tasa de descuento de la inversión)⁴⁴, según la conocida expresión:

$$V_s = VAN(i) = \Sigma (I_j - G_j) \times (1/(1+i)^n)$$

Siendo i , la tasa de retorno de la inversión, I_j , los ingresos de la inversión en el año j , G_j , los gastos de la promoción en ese mismo año, y n , el número de años (u otras unidades temporales) que durará la inversión.

Además el método residual nos permite obtener el precio del suelo en sus dos escalas de transformación física: el valor de los productos edificados (por medio del descuento de la inversión edificatoria) determina el precio del *suelo urbanizado*; y este último (mediante el descuento de la inversión urba-

⁴³ En España los usuarios residenciales demandan, por lo general, vivienda debido a la forma compacta y densa de la ciudad mediterránea. En otras latitudes o culturas, tal vez los usuarios demanden prioritariamente suelo (para vivienda unifamiliar); en estos casos el método residual no tiene un papel relevante para obtener el precio del suelo urbanizado, aunque conserva todo su interés para determinar el valor del suelo sin urbanizar (conocidos, por el método de comparación, los precios de los solares urbanizados).

⁴⁴ Dicho valor residual, si ha sido bien establecido, debería identificarse con el valor de mercado (entendido como el precio más probable) del suelo. El método residual debe *converger* con el método de mercado. No representa un mecanismo autónomo o independiente del mismo.

nizadora) el valor del *suelo sin urbanizar*. Al producirse en realidad dos procesos productivos, urbanización y edificación, el método residual para obtener el valor del suelo sin urbanizar es de naturaleza *bietápica*:

Valor de la vivienda → *Valor del suelo urbanizado* → *Valor del suelo sin urbanizar*

Ese es el motivo por el que el valor en el margen no puede, por lo general, igualar el coste de oportunidad agrícola, como erróneamente sostiene la hipótesis liberalizadora. El precio en el margen se establece en virtud del precio de venta de las últimas⁴⁵ viviendas puestas en mercado⁴⁶ (en España, normalmente, las más baratas suelen ser las de promoción pública y subsidio especial), dadas unas determinadas hipótesis de plazos temporales, de beneficio y financiación, de la promoción inmobiliaria.

Dicho procedimiento de determinación residual del valor del suelo evidencia la existencia de rentas diferenciales entre el último suelo puesto en mercado y el coste de oportunidad agrícola a diferencia de lo sostenido (contra toda evidencia empírica) por la teoría liberal estándar.

Igualmente permite demostrar la falacia en que esta última se instala al proclamar que la reducción de las cargas urbanísticas (las cesiones de aprovechamiento) determinan una acusada moderación del precio del suelo. Al no variar las condiciones de la demanda, y por tanto el precio de los productos inmobiliarios, las cesiones de aprovechamiento lo que realmente representan es un *menor coste del suelo antes de proceder a su desarrollo urbano*. Implican una publicación de una porción del precio del suelo antes de urbanizar, llevando a cabo de forma material el precepto constitucional de participación pública en las plusvalías generadas por la acción urbanizadora (art. 47 Constitución Española).

El método residual clarifica, asimismo, el proceso de formación de las *rentas expectantes*, más allá del margen urbano. En cuanto el precio del suelo es siempre un *valor de expectativa*, esto es: el valor del suelo no es sino el valor actualizado neto de los rendimientos futuros esperados (se basen o no en las determinaciones del planeamiento urbanístico), nada impide, en principio, que el suelo "más allá de la raya" (en el caso de existencia de frontera), o del "margen urbano" (en el supuesto de mercado plenamente liberalizado) adquiera una renta expectante⁴⁷.

⁴⁵ Cabe entender el término "últimas" en el sentido de "margen", esto es: las peores puestas en el mercado.

⁴⁶ O, en caso de suelo para vivienda unifamiliar, el precio de los "últimos" solares urbanizados.

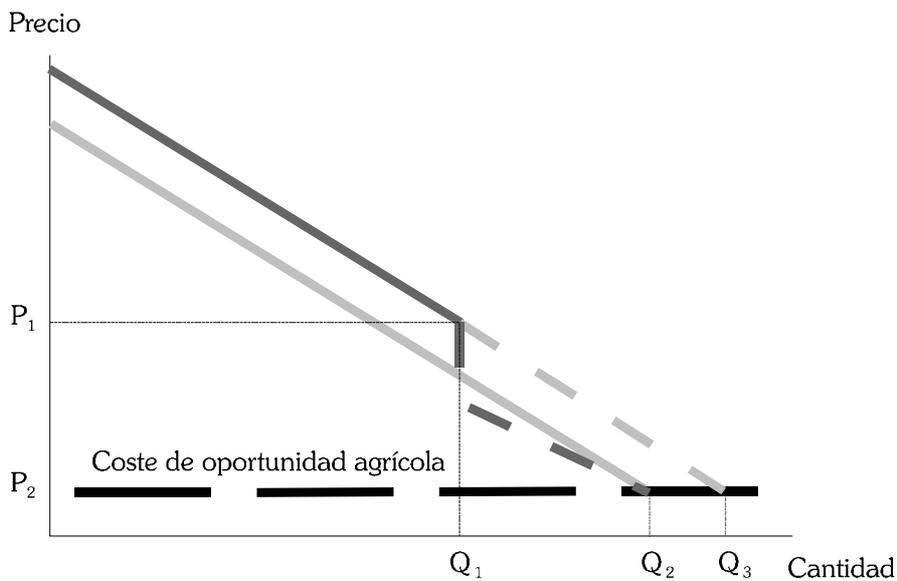
⁴⁷ Cabe, no obstante, diferenciar si nos encontramos ante una expectativa amparada en los aprovechamientos autorizados por el planeamiento, o si dicha expectativa se origina en simples hipótesis especulativas de los detentadores del suelo. Este último caso es el que se produce intrínsecamente en los suelos situados más allá de la frontera urbanística delimitadora del suelo urbanizable, a diferencia de los comprendidos en suelo urbano o urbanizable, en los que el planeamiento regula y autoriza aprovechamientos urbanísticos.

Renta producida, en dichos tipos de suelo, no en tanto en cuanto a su demanda actual, sino a la posible *demanda futura* de dicho suelo.

Queda entonces meridianamente claro lo efectivamente realizado por la nueva política liberalizadora: mientras que con la legislación anterior al suelo situado "más allá de la raya" no se le asignaban aprovechamientos urbanísticos, ni se reconocía a los propietarios derecho alguno de desarrollo urbano, y, por lo tanto, existía un *elevado grado de incertidumbre acerca de su urbanización futura*, la nueva ley, al eliminar la frontera del urbanizable, y reconocer derechos urbanísticos a (prácticamente) todos los propietarios de suelo, *ha incrementado de forma considerable las expectativas* de los titulares de terrenos situados más allá del margen urbano.

La figura nº 4 resume el sentido del cambio operado. Como puede verse, lejos de conseguir rebajar el precio del suelo, la liberalización (línea punteada de color gris claro) lo que realmente hace es prolongar los valores del suelo reales (generados dentro del margen urbano) hasta el límite del coste de oportunidad agrícola, extendiendo las rentas expectantes hasta Q_3 . En cambio la existencia de "frontera", como se deducía de la legislación urbanística de 1956 a 1998, si bien no abolía las rentas expectantes, si las reducía (línea punteada de color gris oscuro) de forma acusada, al introducir una abierta incertidumbre en relación al desarrollo urbano futuro de esos suelos. Con la legislación urbanística anterior ningún promotor-inversor de suelo estaría dispuesto a pagar por el territorio situado "extra-muros" una cantidad elevada: primero, por no existir demanda

Figura 4. El mercado "virtual" de suelo generado por la nueva política urbanística



efectiva de esas localizaciones en el momento presente; en segundo lugar, por carecer de aprovechamiento urbanístico, y por tanto de la necesaria componente de cargas y beneficios; y en tercer lugar por no existir decisión por parte de la autoridad urbanística de desarrollar el sector. Demasiadas incertidumbres para un operador económicamente racional, lo que conduciría probablemente a que, en caso de adquirir ese suelo, actualizase su particular hipótesis de coste-beneficio a un tipo de retorno de la inversión con una elevada componente de riesgo⁴⁸.

El desarrollo de la política urbanística de la LS 98 conseguirá, probablemente, frente al proclamado objetivo de

reducir el precio del suelo y hacer la vivienda más asequible a toda la población, la generación de un nuevo mercado de suelo: *un mercado virtual*, en el que las expectativas urbanísticas no amparadas en la demanda actual y real, jueguen un protagonismo desorbitado, y hacia el que se dirijan capitales, que de esta manera se convertirán en improductivos, o se detraerán de la fiscalidad (si se trata de dinero negro)⁴⁹.

El encarecimiento, y no tanto el abaratamiento, del precio del suelo; la creación de un mercado virtual altamente especulativo, de activos inmobiliarios: esa es la perspectiva que nos depara la nueva política inaugurada en 1998.

⁴⁸ Digamos un 20 ó 25% neto, frente al usual 15% con que se opera en caso de existencia de mayores certidumbres.

⁴⁹ Puesto que la inversión en suelo, en España, prácticamente, está exenta de tributación, ya que, gracias a su elevada dosis de falta de transparencia, permite blanquear con facilidad el dinero negro.

Referencias bibliográficas

- COMISIÓN DE EXPERTOS SOBRE URBANISMO. *Informe sobre suelo y urbanismo*. Madrid: Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente, 1994.
- GARCÍA BELLIDO, J. La liberalización efectiva del mercado del suelo. Escisión del derecho de propiedad inmobiliaria en una sociedad avanzada. *Ciudad y Territorio*, n. 95-96, 1993.
- ORGAZ GARCÍA, L. Algunas reflexiones críticas a las recomendaciones de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo. *Ciudad y Territorio*, n. 103, 1995.
- RIERA, P. et al. *Informe para el Banco de España sobre economía del urbanismo en España, en comparación a otros países*. Barcelona: Instituto Universitario de Estudios Europeos, Universidad Autónoma de Barcelona, 1997.
- ROCA, J. et. al. *La delimitació de l'Àrea Metropolitana de Barcelona*. Barcelona: Centre de Política de Sòl i Valoracions, UPC, 1998.
- RUEDA, S. "Ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa". In: Ministerio de Fomento *Primer catálogo español de buenas prácticas. Ciudades para un desarrollo sostenible Habitat II*. Madrid: Ministerio de Fomento, Centro de Publicaciones, 1996.
- SOLANS, J. A. *El desenvolupament urbanístic i la conservació dels espais naturals*. Conferència dels Espais Naturals de la Plana del Vallès, 1998.
- SOLCHAGA, C. El Mercado de suelo. *El País*, 7 October 1993.
- SORIANO GARCIA, J. E. *Hacia la tercera desamortización (por la reforma de la Ley del Suelo)*. Madrid: Idelco, 1995.
- WINGO, L. *Transportation and Urban Land*. Washington: Resources for the Future, 1961.

(Recebido para publicação em outubro de 1998)

Josep Roca Cladera é diretor do Centro de Política de Suelo y Valoraciones de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona de la Universidad Politècnica de Catalunya

Malcolm C. Burns é pesquisador do Centro de Política de Suelo y Valoraciones de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona de la Universidad Politècnica de Catalunya

Reestructuración Económica, Reforma del Estado y Mercados de Tierra Urbana¹

Mario Lungo

Este trabajo se sitúa en el nivel macro-económico y al nivel político general. Trata de explorar las consecuencias, en el funcionamiento de los mercados de tierra urbana, de dos procesos que están ocurriendo en casi todos los países de América Latina y el Caribe, en diferentes grados y formas, durante los últimos años: *la reestructuración de las economías*, iniciada en los años 80 con la aplicación de los programas de estabilización y ajuste, y *la reforma del Estado*, proceso que se desarrolla con fuerza, principalmente, durante los años 90, y donde el rasgo más distintivo es la privatización.

Ambos procesos conforman, se sostiene en este trabajo, el marco contextual general que contribuye a explicar

los cambios que está experimentando el funcionamiento de los mercados de tierra urbana, los cuales presentan en las décadas anteriores características específicas en los países de América Latina y el Caribe (Smolka, 1997). Los rasgos actuales de los procesos de urbanización en estos países, constituyen el marco contextual específico de estos cambios, entre los que podemos destacar los siguientes: la regularización y legalización de la tenencia y la propiedad de la tierra que se encuentra en situación ilegal; la modificación de los factores que determinan que estos mercados sean estructuralmente imperfectos, derivados de los cambios en las políticas económicas y en el marco regulatorio; la emergencia de nuevas formas de segregación socio-espacial; etc.

¹ Trabajo elaborado para el Lincoln Institute of Land Policy. En su elaboración se contó con la valiosa colaboración de Francisco Oporto

Dos interrogantes surgen de la observación de estas transformaciones en los marcos contextuales mencionados:

- ¿ Están modificando las características específicas del funcionamiento de los mercados de tierra urbana en América Latina que habían prevalecido hasta inicios de la década de los años 90 y generando otras nuevas?
- O al contrario, ¿ Están conduciendo estos cambios al desaparecimiento de las peculiaridades del funcionamiento de estos mercados, creando una tendencia a que este funcionamiento se asemeje al de los países desarrollados como producto del proceso de globalización en curso?

Esta última es, quizás, la interrogante clave a responder, pues ella está estrechamente asociada al proceso de globalización mencionado².

El caso de los programas de regularización de la tierra urbana en situación ilegal, cuyo peso ha constituido durante largo tiempo uno de los rasgos centrales de los mercados de tierra urbana en nuestros países, constituye un buen ejemplo de estos cambios y fundamenta la validez de las anteriores preguntas.

La respuesta que se da a las mismas es clave, además, para el objetivo del conjunto de trabajos que se presentan

en este libro, cuyo eje es, precisamente, relevar los rasgos que peculiarizan al funcionamiento de los mercados de tierra urbana en América Latina. Ellas, evidentemente, no pueden ser respondidas dentro de los límites de este trabajo, cuyo objetivo se limita a plantear ideas sobre los rasgos actuales del funcionamiento de los mercados de tierra y su relación con los procesos de reestructuración de la economía, la reforma del Estado y el nuevo carácter que está asumiendo la urbanización, para promover su discusión. Ideas que se presentan bajo la forma de proposiciones al final de este ensayo.

Sin embargo, este intento se debe tener en cuenta que, aunque los procesos de reestructuración de la economía y de reforma del Estado son comunes a la mayoría de países de América Latina y el Caribe, sus historias sociales y políticas son diferentes, así como la dimensión de sus economías, por lo que las proposiciones que se presentan, que podrían servir de base para la construcción de hipótesis, deben ser entendidas dentro de las condicionantes particulares de cada país. Basta señalar, por ejemplo, la diferente temporalidad del proceso de reestructuración de la economía colombiana, derivada de sus peculiares condiciones macroeconómicas, la dimensión territorial y la división político-administrativa de Brasil, o el carácter del sistema político mexicano.

² Existe una abundante literatura sobre el proceso de globalización. En un trabajo reciente relacionado con los procesos de urbanización (Cuervo, 1996), propone en análisis diferenciado de tres dimensiones: la mundialización financiero-monetary; la mundialización productiva; y la mundialización comercial. Cada una de ellas, y el nivel de sus relaciones, incide de manera peculiar en los sistemas urbanos existentes en cada país.

Por otra parte, en poco tiempo los límites de un proceso de globalización mal entendido, que algunos imaginaron llevarían a la anulación de las particularidades de cada país, han generado manifestaciones de resurgimiento de nacionalismos de distinta índole y el reforzamiento de los intereses y de las entidades locales, que se apoyan en los programas de descentralización, lo que exige tomar en consideración, junto a las tendencias generales, la persistencia de estas particularidades, para no caer en extrapolaciones de poca validez.

Mencionemos algunos ejemplos al respecto. En la ciudad de México, la nueva Ley Agraria que modifica el estatus de las tierras ejidales, hace que el papel, que hasta hace poco venían jugando los ejidos, como oferentes de tierra urbana para los sectores populares, y como posible reserva territorial para limitar el crecimiento de la ciudad, se vea drásticamente reducido (Cruz R., 1993). El agotamiento de las tierras eriales en el caso de Lima hace que su importante rol en la solución de los problemas habitacionales de los sectores de menores ingresos esté prácticamente desapareciendo, planteando nuevos desafíos al desarrollo de esta ciudad (Driant y Grey, 1987). En San Salvador, la Ley de Reforma Agraria de 1980 congeló, aunque sea temporalmente, la incorporación al crecimiento urbano, de una importante área de 800 hectáreas cultivadas de café, situadas en los límites de las colonias donde los precios de la tierra son los más elevados de la ciudad, al pasar esta área a manos de los trabajadores constituidos en una cooperativa

agrícola (Barraza, 1994). Casos como estos se repiten en muchos países de América Latina y el Caribe, afectando, singularmente, el funcionamiento de los mercados de tierra urbana.

No se debe, entonces, hablar de mercados de tierra urbana al nivel latinoamericano, ya que estos se concretizan a nivel nacional. La cuestión clave está en analizar los efectos de los ejes comunes de transformación que atraviesan a nuestros países: la reestructuración de la economía y la reforma del Estado sobre el funcionamiento de estos mercados. Incluso habría que, en un análisis más fino, hacer la diferencia entre los cambios que estos ejes comunes provocan en las condiciones en que funcionan los mercados de tierra urbana, y las transformaciones en el funcionamiento mismo de éstos. Los primeros podríamos denominarlos como efectos indirectos, y los segundos como efectos directos. A nivel de las políticas macroeconómicas, y dentro de la lógica de que el mercado es el mejor asignador de recursos, el énfasis se colocaría en el análisis y la intervención sobre los efectos indirectos.

A pesar de las dificultades anteriores, consideramos de gran validez explorar cuales son las consecuencias que los procesos de reestructuración de la economía y de reforma del Estado están provocando en el funcionamiento de los mercados de tierra en nuestros países a un nivel general. En este sentido, es interesante retomar la discusión levantada en una investigación urbana reciente (Portes y Dore, 1996), respecto a la uti-

lidad de la metodología de las "máximas diferencias", de acuerdo a la cual las hipótesis que se cumplen en contextos socio-políticos de gran diversidad tienen mayor validez e importancia teórica que aquellas que se cumplen para contextos de mayor similitud. En nuestro caso,

aquellos cambios en el funcionamiento de los mercados de tierra urbana que sean comunes a los países de América Latina y el Caribe, considerados como unidades de análisis de gran diversidad, deberían ser el objeto de nuestra mayor atención.

La reestructuración de la economía y la reforma del Estado, y sus efectos directos e indirectos en el funcionamiento de los mercados de tierra urbana

Es posible afirmar que la reestructuración de la economía y la reforma del Estado constituyen constantes que recorren la historia reciente de todos los países de América Latina y el Caribe. Desde el ejemplo paradigmático de la liberalización, apertura al exterior y desregulación que es Chile, hasta las transformaciones en curso en la economía centralmente planificada que es Cuba, es posible observar estos procesos, modificando sustancialmente el panorama prevaleciente hasta los años 80.

Es necesario hacer una diferenciación en dos períodos que presentan características diferentes y que tienen consecuencias distintas en el funcionamiento de los mercados de tierra: el primero, entre 1982 y 1989, se caracteriza por un cierre hacia el exterior y una profunda recesión económica en la mayo-

ría de nuestros países; el segundo, a partir de 1990, está marcado por la apertura hacia el exterior y una reactivación del crecimiento económico.

A nivel general, los programas de los procesos de reestructuración de la economía y de reforma del Estado que tienen una mayor incidencia, directa e indirecta, en el funcionamiento de los mercados de tierra urbana, se presentan en el Cuadro 1.

Estos procesos y sus programas tienen límites cada vez más visibles. Sin embargo, sus avances y el carácter ineludible que tienen hasta el momento, ya han provocado cambios en procesos específicos como el que nos ocupa en este trabajo.

Cuadro 1

Reestructuración de la Economía	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estabilización Macroeconómica Control de la inflación Estabilidad del tipo de cambio 2. Liberalización de Precios, Tarifas y Tasas de Interés 3. Modernización Tributaria 4. Apertura Comercial 5. Cambios en la Estructura de las Exportaciones 6. Modernización Tecnológica 7. Promoción de Inversiones Extranjeras 8. Cambios en la Relación Capital/Trabajo 9. Privatización de Activos Estatales
Reforma del Estado	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reducción del Aparato Estatal 2. Modernización del Aparato Estatal 3. Privatización de Activos Estatales 4. Descentralización 5. Modificación en la Función Reguladora

Los efectos directos

Veamos a continuación cuáles son los efectos directos de estos procesos en el funcionamiento de los mercados de tierra urbana.

LA REESTRUCTURACION DE LA ECONOMIA

La estabilización de los indicadores macroeconómicos, especialmente al reducir las tasas de inflación, que llegaron a alcanzar niveles extraordinarios en varios países de América Latina, y al estabilizar las tasas de cambio de las

monedas nacionales, tuvo una incidencia clara en el bien tierra urbana como una inversión que garantiza el valor de los ahorros y en los procesos de especulación en torno al mismo, en los últimos al cambiar su carácter por el papel cada vez más importante que juegan los promotores inmobiliarios³, dos de las características que peculiarizan el funcionamiento del mercado de tierras urbanas en América Latina y el Caribe.

La liberalización de los precios, tarifas y tasas de interés, al traducirse en un incremento de los precios, acentúan otra de las características que singula-

³ Se observa, en varios países de América Latina y el Caribe, la presencia de compañías inmobiliarias de carácter transnacional que operan en distintos segmentos de los mercados de tierra, entre ellos las zonas costeras de alto potencial turístico.

rizan a los mercados de tierra urbana en América Latina y el Caribe: el alto grado de segregación socio-espacial, aunque ésta asume nuevas formas en las últimas décadas (Rolnik et al, 1990; Sabatini, 1997).

La modernización tributaria podría incidir, aunque no existen todavía evidencias al respecto, en la posibilidad de captación de plusvalías inmobiliarias, cuyo poco desarrollo consideramos constituye otro de los rasgos propios de la problemática que nos ocupa en nuestros países.

Los programas de apertura comercial, los cambios en la estructura de las exportaciones, y la promoción de las inversiones extranjeras, especialmente en aquellos sectores que buscan ventajas de localización, van a replantear los tradicionales esquemas de ubicación de los establecimientos industriales y de localización de los centros comerciales y de servicios, especialmente los financieros y de gestión especializada. Se va configurando, así, en todos los países, un nuevo mapa económico y social, cada vez más distanciado del mapa político-administrativo oficial, con nuevas regiones ganadoras y perdedoras a nivel nacional (Daher, 1990), y en el interior de las áreas urbanas, con una paradójica integración/segregación entre los distintos sectores sociales de la ciudad, modificando las tradicionales formas de segregación socio-espacial. Estas dinámicas territoriales están afectando decisivamente en la demanda de tierra urbana, modificando el funcionamiento de los distintos mercados de este bien.

La modernización tecnológica, pero sobre todo las profundas transformaciones en las relaciones entre el capital y el trabajo que la reestructuración de la economía está introduciendo, afectan el funcionamiento de los mercados de tierra urbana al modificar las condiciones de un segmento importante de la demanda: los trabajadores cuya inestabilidad laboral y el carácter oscilante de los ingresos hacen obsoletos los esquemas de acceso a este bien, que aunque extremadamente limitados, existían en el período anterior en que el Estado jugaba un papel de prestador directo de bienes y servicios, y tenía una relativamente alta capacidad reguladora.

LA REFORMA DEL ESTADO

En lo que se refiere al proceso de reforma del Estado, al orientarse los programas de reducción y modernización del aparato estatal en el sentido de convertir al Estado en "facilitador" de las actividades del mercado, se produce una práctica desaparición de su papel de agente directo, a través de la inversión en la compra y la provisión de tierra, vivienda, infraestructura y servicios urbanos, para los sectores sociales de menores ingresos.

Pero sin embargo, por otra parte, se plantea la necesidad de la incorporación al mercado de los terrenos en que se asientan estos sectores, surgiendo, y desarrollándose con fuerza, los programas de modernización de catastros y registros, y de regularización de importantes segmentos de tierra urbana que

se encuentran en una situación legal que impide su incorporación al mercado formal (Calderón, 1996), programas que pueden ser decisivos en la disminución del mercado informal de tierras urbanas, otro de los rasgos emblemáticos del funcionamiento de estos mercados en América Latina y el Caribe.

Lo anterior se acompaña de las modificaciones en las funciones reguladoras del Estado en este campo a través de un doble camino: la liberalización y modernización de las normativas relacionadas al desarrollo urbano, y la reducción del papel y del poder de las instituciones responsables del mismo. Un ejemplo de liberalización de las normas es la posibilidad de tener un coeficiente de ocupación del suelo mayor si establecido a cambio de algún tipo de compensaciones (pago, transferencia de derechos de construcción no utilizados en otras zonas de la ciudad, etc.). La intervención estatal en los mercados de tierra urbana tiende a ser, en la mayoría de nuestros países, cada vez más débil, aunque en algunos casos, para lograr los cambios buscados, puede también ser fuerte, así sea por períodos cortos.

Pero contrariamente, existe un componente del proceso de reforma del Estado, que puede constituirse, en los casos en que efectivamente de desarrolle, en un contrapeso a la disminución del papel regulador del Estado en el funcionamiento de los mercados de tierra urbana: la descentralización. Efectivamente, si se lleva a la práctica, la descentralización introduce un importante número de nuevos agentes sociales y

económicos, entre ellos los gobiernos locales, que se sumarán a los tradicionales agentes que han actuado en estos mercados.

La privatización, por último, en los países en que la propiedad fiscal o pública de tierra urbana es importante, al incorporar en los mercados cantidades, a veces altamente significativas, de tierra pública (por ejemplo las tierras propiedad de las empresas de ferrocarriles), introduce variaciones sensibles en la oferta de este bien de carácter finito.

Una especial atención debe ponerse a un proceso que, aunque asociado a la liberalización generalizada que experimentan las economías de América Latina y el Caribe, tiene implicaciones vinculadas a las peculiaridades históricas nacionales: la introducción en el mercado de importantes cantidades de tierras de propiedad ejidal o comunitaria, las que, aunque se ubiquen territorialmente en áreas rurales o suburbanas, modifican sustancialmente el funcionamiento de los mercados de tierra urbana, tal como lo mencionábamos anteriormente para el caso mexicano.

Aquí queremos señalar que, aunque remite a otra problemática, es indispensable incorporar en el análisis del funcionamiento de los mercados de tierra urbana, los efectos de las transformaciones que están ocurriendo en los mercados de tierra rurales, vínculo causal mutuo que no puede ser dejado de lado. En el caso de los países de poca extensión territorial, por ejemplo, especialmente las tierras cercanas a las ciudades

que se dedican a la agricultura, están sometidas a fuertes presiones de reconversión de sus usos.

LOS EFECTOS INDIRECTOS

Como decíamos anteriormente, los efectos indirectos se refieren a los cambios en las condiciones de funcionamiento de los mercados de tierra urbana, que los procesos de reestructuración de la economía y de reforma del Estado están provocando.

Hemos seleccionado aquellos cambios de carácter más general provocados por ambos procesos y que tienen una incidencia a mediano plazo en estas condiciones de funcionamiento. Uno de ellos, el nuevo carácter de la urbanización, que tiene también impactos directos, será analizado en el punto siguiente.

El primero es el predominio, en el actual modelo de acumulación, del sector financiero y los servicios especializados de alto nivel dirigidos hacia las empresas, pasando la industria y la agricultura a ocupar un papel subordinado.

El segundo es la modificación de los patrones de localización, a nivel nacional, de las actividades económicas que está generando el nuevo modelo de acumulación económica orientado a las exportaciones, donde las vinculaciones internacionales tienen, muchas veces, preeminencia sobre los criterios que se circunscriben a los espacios nacionales.

El tercer cambio generador de efectos

indirectos es la transformación de los mercados de trabajo urbanos, caracterizados por su creciente informalización y segmentación. A lo anterior hay que sumar la creciente transnacionalización provocada por los flujos de migración internacionales, lo que es sumamente importante en el caso de las pequeñas economías de Centroamérica y el Caribe.

El cuarto es la persistencia de altos niveles de pobreza que el modelo actual no ha logrado reducir sustancial y sostenidamente, a pesar de la disminución del ritmo de su crecimiento que muestran los indicadores económicos de algunos países.

El quinto, el crecimiento de las restricciones ambientales, derivado del aumento de la conciencia, a nivel mundial y en cada país, de que es necesario incorporar criterios de sostenibilidad al desarrollo de nuestras sociedades. En este aspecto, los organismos de cooperación internacional y multilateral están jugando un papel importante.

Por último, y aunque de desigual trayectoria en los distintos países, es la disminución de la importancia de la planificación, en sus distintos niveles, que afecta la institucionalidad y los marcos regulatorios vigentes que inciden en el funcionamiento de los mercados de tierra urbana.

En efecto, se asiste en la mayoría de países latinoamericanos, y de acuerdo a las actuales opciones de política que reducen el papel del Estado al de facilitador del mercado, a una pérdida de peso

de la función planificadora del primero (en muchos de ellos se han suprimido los Ministerios de Planificación y su papel es asumido por los Ministerios de Hacienda). No obstante, también se observa un retorno a la planificación del desarrollo a nivel local, tendencia asociada a la descentralización, lo que puede llevar a plantear que la pérdida

de importancia de la planificación tiene un carácter coyuntural.

En el cuadro siguiente se sintetizan los efectos directos en el funcionamiento de los mercados de tierra urbana, y los cambios en las condiciones en que éstos operan y que ocasionan efectos de tipo indirecto:

Cuadro 2

Procesos	Efectos Directos en el Funcionamiento de los Mercados de Tierra Urbana	Cambios en las Condiciones de Funcionamiento de los Mercados que Provocan Efectos Indirectos
Reestructuración de la Economía	Disminución del rol de la tierra como garantía del valor de los ahorros Cambios en los procesos de especulación por el papel creciente de los promotores inmobiliarios Disminución en la oscilación de los precios aunque éstos tienden a crecer Modificación de las condiciones de captación de las plusvalías inmobiliarias Cambios en la demanda derivados de los nuevos patrones de localización de las empresas y de la precariedad de los ingresos de los sectores populares	Predominio del sector financiero y de servicios Modificación de los patrones de localización de las actividades económicas Transformaciones de los mercados de trabajo urbanos Altos niveles de pobreza Aumento de las restricciones ambientales
Reforma del Estado	Debilitamiento del marco regulatorio y de la capacidad de gestión institucional Incorporación al mercado de tierra que estaba anteriormente en situación de ilegalidad Ampliación del número de agentes intervinientes en los mercados Incorporación al mercado de tierra pública	Pérdida de peso de la planificación

El nuevo carácter de la urbanización y sus consecuencias

A pesar de que el proceso de urbanización marcha con un ritmo diferente al de los cambios en la economía (Lungo, 1995), son ya visibles, luego de casi dos décadas desde que se inició la transformación del modelo de crecimiento económico basado en la sustitución de importaciones, algunos rasgos que caracterizarán el desarrollo de las ciudades en los años futuros y que están relacionados con los procesos de globalización, especialmente con la reestructuración de las economías (Harris, 1996). Examinemos brevemente aquellos que tienen más relación con el funcionamiento de los mercados de tierra urbana.

Uno de ellos es el nuevo patrón de localización de las actividades económicas. La industria, especialmente la maquila, tiene requerimientos diferentes a los de la industria tradicional. Esto conduce al surgimiento de una nueva estructura regional de la economía a nivel nacional y a cambios en la red urbana, con nuevas y más estrechas vinculaciones transnacionales, que son, en algunos países, de mucha importancia. En el caso de México, por ejemplo, el peso demográfico de la capital ha disminuido, pasando de albergar el 20% de la población nacional en 1980, a 18.5% en 1990, mientras es visible el acelerado crecimiento e importancia de las ciudades de la frontera norte (Pradilla, 1993; HABITAT, 1996). Lo mismo ocurre a nivel intraurbano por las nuevas exigencias de localización de los centros financieros

y de servicios especializados, que han modificado el tradicional rol de las áreas centrales de las principales ciudades, adquiriendo cada vez más estas ciudades una configuración policéntrica.

Estas tendencias están en la base de numerosos estudios que están revisando a nivel subregional cuestiones como la primacía y las redes urbanas (Lungo, 1994), en el marco de un continuado crecimiento de la población urbana que hace que este momento, en América Latina y el Caribe, más del 70% de la población viva en áreas urbanas, una proporción casi similar al de Europa (HABITAT, 1996) y que, en el marco del actual proceso de globalización, vuelve a poner de relieve la utilidad de los enfoques como el de sistemas mundiales para comprender la nueva dinámica de la urbanización (Smith, 1996).

Otro de los rasgos relevantes es el contradictorio movimiento entre el mercado informal y el mercado formal de tierras urbanas. Se asiste, en algunos países, a un incremento de la urbanización formal, no ajena a los programas de regularización que se están impulsando, mientras en otros la urbanización desregulada ha cobrado impulso, no necesariamente asociada a la demanda de tierra por parte de los sectores de menores ingresos. Un ejemplo de lo último es el creciente número de urbanizaciones para sectores sociales de altos ingresos situadas cerca de las ciudades,

en terrenos de alta calidad, pero que están fuera del radio territorial de las regulaciones urbanas vigentes.

Una tercera característica es la emergencia de nuevas formas de segregación socioespacial. Efectivamente, encontramos que la desregulación, al eliminar restricciones al uso de la tierra urbana, provoca a la vez una mezcla de usos y el surgimiento de enclaves residenciales que evidencian el aumento de la desigualdad social que genera el actual modelo de acumulación (Caldeira, 1996).

Otro rasgo de la urbanización actual en nuestros países es la acentuación de la degradación del medio ambiente en las ciudades, lo que genera riesgos ambientales, que combinan las amenazas de tipo natural y antrópico, con el aumento de los niveles de vulnerabilidad social existentes (Fernández, 1996).

Ligado al anterior, están las transformaciones tecnológicas y de las formas de provisión de la infraestructura y los servicios urbanos (Mohan, 1994) que en algunos casos modifican los requerimientos de tierra urbana, que constituye un soporte para los mismos.

Finalmente, y como rasgo que engloba a los anteriores, observamos la caducidad de las formas de gestión urbana⁴, heredadas del período anterior, y la búsqueda de nuevas formas de gestión del desarrollo de las ciudades, donde muchas de las propuestas están marcadas por dos hechos: los intentos de que estas nuevas formas de gestión se orienten a promover la liberalización y la internacionalización de las funciones urbanas para que las ciudades cumplan un papel en el proceso de globalización, y el sesgo de marketing que caracteriza a varias de las acciones de estas nuevas formas de gestión urbana⁵.

Algunas evidencias empíricas a la luz de un caso específico

Definitivamente no es posible, en el marco de este trabajo, aportar evidencias empíricas sustantivas para fundamentar las ideas planteadas en los puntos anteriores. Es útil, no obstante,

mostrar algunas cifras del comportamiento de las economías latinoamericanas y caribeñas sobre los argumentos expuestos. Ellas se presentan a continuación, haciendo énfasis, para algunos

⁴ Entendemos por gestión en este ensayo el conjunto articulado de acciones de planificación, regulación, administración e inversión, que hacen tanto las instituciones públicas como el sector privado (Lungo y Pérez, 1990).

⁵ Un ejemplo de esta tendencia se encuentra en la promoción de eventos deportivos como los Juegos Olímpicos, o las ferias mundiales, así como los procesos de renovación y ampliación asociados a su realización.

aspectos, en el caso específico de El Salvador, el cual presenta uno de los más rápidos procesos de estabilización y ajuste de la economía, y un alto grado de desregulación de distintas actividades. Adicionalmente, este es uno de los países donde el Banco Mundial está impulsando una profunda modernización del sistema

de registro y catastro inmobiliario.

Al nivel latinoamericano, aunque la reestructuración de las economías no ha producido los mismos resultados en la reducción de las tasas de inflación, es claro que, como tendencia general, este objetivo se ha ido logrando.

Cuadro 3: Tasas de inflación de países seleccionados (1982 - 1995)

	1982	1987	1995
El Salvador	11.7	24.9	11.4
Argentina	164.8	131.6	1.6
Brasil	97.8	229.8	22.0
Chile	77.8	19.9	8.2
Colombia	11.7	24.9	22.6

Fuente: Latin American and the Caribbean. Selected Economic and Social Data. USAID, 1995

Respecto a la modificación de la estructura de las exportaciones, se observan los sustanciales cambios operados en algunos países luego de 15 años de ajuste y estabilización de las economías.

Cuadro 4: Estructura de las exportaciones en países seleccionados

		1980 (%)	1987 (%)	1995 (%)
Brasil	Primarios	59.6	50.4	23.0
	Secundarios	38.7	44.8	72.5
	Otros	1.8	4.8	4.5
Chile	Primarios	89.2	90.3	58.2
	Secundarios	9.5	8.8	41.8
	Otros	1.3	0.9	0.0
El Salvador	Primarios	72.7	66.9	25.6
	Secundarios	23.4	31.0	34.9
	Otros	3.9	2.1	39.5

Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL (1996) y World Bank (1990)

Bastan estos ejemplos para ver como la reestructuración de la economía, de mantenerse tendencias como las anteriores, puede introducir modificaciones en el funcionamiento de los mercados de tierra urbana en los países latinoamericanos.

Si se analiza un caso específico como El Salvador, es posible observar en detalle las consecuencias en este funcionamiento. Para ello observaremos algunos indicadores económicos.

Señalemos, previamente, que la estabilidad de los indicadores macroeconómicos que muestra este país se basa no en la producción nacional, sino en dos factores externos: el alto volumen de fondos, en carácter de donación, recibidos entre 1980 y 1995⁶, y el creciente monto de remesas que envía la población salvadoreña que ha migrado al exterior, principalmente hacia los Estados Unidos (Lungo, 1997).

Cuadro 5: Evolución de las remesas provenientes de los migrantes con relación al PIB, las exportaciones de café y la maquila (millones de US\$) El Salvador, 1991-1996

	1991	1994	1995	1996
Remesas	900.820	1,106.300	1,219.500	1,264.400
% del PIB	14.9	11.9	11.1	10.5
Proporción con relación a las exportaciones de café	4/1	5/1	6/1	6/1
Proporción con relación a las exportaciones de maquila	7/1	2/1	2/1	2/1

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Reserva

Esta situación, sumada al control de la inflación y a la estabilización del tipo de cambio⁷, hizo que, entre 1989 y 1995,

ocurriera una expansión del consumo que no guardaba relación con la estructura productiva interna, generando una

⁶ El Salvador, a raíz de la guerra de los años 80, y para promover las reformas económicas y del Estado, y posteriormente para la reconstrucción del país, fue uno de los mayores receptores de ayuda internacional a nivel mundial.

⁷ Desde mediados del siglo hasta 1985, el cambio monetario se mantuvo estable en El Salvador, mostrando la economía una de las tasas de inflación más bajas de América Latina. Luego de la devaluación de ese año, la tasa cambiaria se ha mantenido sin modificaciones nuevamente.

importante demanda de bienes inmobiliarios y provocando una importante alza en los precios de la tierra urbana.

Al observar la dinámica general de la economía a través de la formación del Producto Interno Bruto (PIB), es posible

apreciar el dinamismo adquirido por el sector vivienda, en particular, y por el sector de la construcción en general, incrementando su participación dentro del PIB durante los últimos años, generando un mayor dinamismo en los mercados de tierra, en particular los urbanos.

Cuadro 6: Estructura del PIB por rubros escogidos. El Salvador, 1989/1995
(Precios corrientes en millones de US\$)^(a)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Agricultura	28.4	11.2	17.5	14.6	14.3	14.4	14.6
Industria	18.8	18.6	22.1	23.8	22.4	22.3	21.8
Construcción	2.8	2.6	3.5	4.4	4.4	4.6	4.5
Comercio	21.1	34.6	18.9	18.9	18.7	19.2	19.5
Vivienda	3.7	5.8	10.8	9.9	9.0	8.3	7.9
Total	3,704.6	4,719.2	4,895.9	5,728.9	6,956.6	8,116.4	9,656.4

Fuente: Revista del Banco Central de Reserva, varios años

(a) Las cifras, a pesar de estar en precios corrientes, permiten ver las tendencias

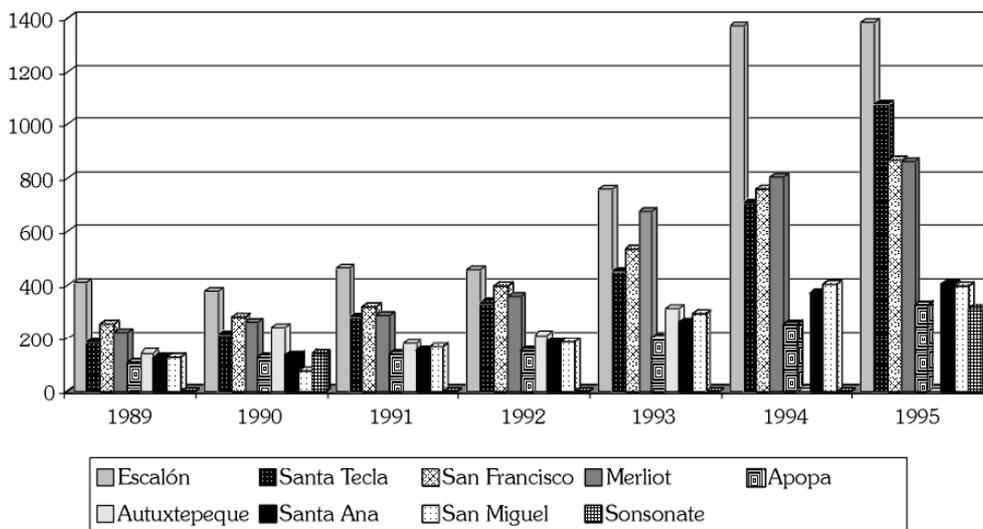
Dada las limitaciones territoriales del país, el dinamismo adquirido durante estos años por los mercados de tierra urbana también se reflejaron en el alza de los precios.

Aunque no existe información detallada sobre la evolución de precios dentro de los mercados de tierra urbana, los datos proporcionados por una empresa salvadoreña que se encarga de llevar las estadísticas sobre la evolución del sector formal de la vivienda, permiten notar el fuerte incremento de precios ocurrido durante los últimos años, los cuales

han crecido a razón del 300% o más en la mayoría de los casos (Gráfico 1).

El mayor incremento en los precios de la tierra se da en ciertas zonas dentro del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), la aglomeración urbana que concentra la mayor parte de servicios, comercio y producción industrial en el país, lo cual económicamente hace más atractivo el desarrollo de los mercados de tierra en esta zona. Basta comparar, en ese sentido, la evolución de los precios de la tierra dentro del AMSS y en las ciudades secundarias.

Gráfico 1. Precio promedio de la vara cuadrada en zonas seleccionadas del Area Metropolitana de San Salvador de las principales ciudades secundarias^(a)



Fuente: Mc Cormack, "Estadísticas de la construcción", 1995

(a) 1 vara cuadrada equivale a 0.7396 metros cuadrados

Las diferencias de precios están vinculadas a la evolución de los precios de construcción en las distintas las zonas, las cuales en el caso del AMSS evidencian las diferencias de ingresos de los diferentes sectores sociales. Esto está también estrechamente ligado a las orientaciones del crédito otorgado por la banca comercial, la cual fue privatizada nuevamente a partir de 1989.

Observando la evolución de estos créditos, es fácil notar el impacto positivo experimentado en el sector de la construcción. Aunque el mayor peso en el otorgamiento de créditos sigue estando sobre los sectores comercial e industrial,

las cifras denotan una mayor participación del sector de la construcción como demandante de crédito durante los últimos años.

Pero al analizar en detalle el destino del crédito al interior del sector de la construcción resaltan varias cuestiones. Durante los años en que la participación de este sector como demandante de crédito era bastante baja (menos de 5 puntos), más de la tercera parte se destinaba hacia la producción de tierra, mediante las urbanizaciones. En cambio, a partir de 1992, año en que la industria de la construcción aumenta su demanda de crédito, el monto destinado a la produc-

ción de tierras vía urbanización cae a casi el 20% del total del crédito, ampliándose la cartera de créditos a la adquisición de viviendas, rubro que era cubierto en buena parte con fondos del Estado.

A pesar de que el sector financiero está destinando mayores recursos a la adquisición de viviendas, lo que posibilita la mayor producción de tierras dentro del mercado formal, en la actualidad, por las características del funcionamiento del sector financiero y el agotamiento de la demanda de bienes finales ocurrido a partir de 1995, se están generando problemas de realización del stock existente durante los úl-

timos años en el mercado de tierra y vivienda en general, lo que está provocando una ligera disminución de los precios de la tierra urbana y suburbana.

Adicionalmente, en 1992, se transforma la estructura fiscal anterior. Esto conduce a la derogación del impuesto al patrimonio, lo que incide en la disminución de recaudación de fondos mediante los rubros de venta de la propiedad y de transferencias, y lleva a la reducción de costos en el sector de la construcción, vía la disminución de impuestos, así como reducción de la transferencias hacia el sector público a través del impuesto de renta a la propiedad.

Cuadro 7: Estructura de los ingresos corrientes. El Salvador, 1980/1996

	1980 (%)	1985 (%)	1990 (%)	1995 (%)	1996 (%)
Tributarios	22.7	16.7	22.2	90.7	93.9
No tributarios	4.4	10.6	3.3	4.9	3.4
Bienes y servicios públicos	29.2	38.8	45.2	0.0	0.1
Renta de la propiedad	7.4	5.4	6.3	0.0	1.0
Transferencias	36.3	28.1	21.7	1.2	1.6
Otros	0.0	0.5	1.3	3.1	0.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda

A partir de 1995, la economía salvadoreña comienza a experimentar una desaceleración del crecimiento que había observado desde 1989, y que es expresión de los límites de una política económica que ha privilegiado el predominio del sector financiero, apoyado en

una extraordinaria liquidez generada por los recursos externos antes mencionados, y que no ha logrado desarrollar la capacidad exportadora. Para efectos de la problemática que nos ocupa en este trabajo, esta evolución lleva a una situación paradójica: mientras se reduce la

capacidad de compra de la población por la recesión experimentada durante los últimos dos años, se mantiene una importante oferta de crédito para la construcción de viviendas para los sectores de ingresos medios y altos, teniendo como resultado una disminución poco significativa de los precios de la tierra y de las viviendas urbanas a pesar de las dificultades de realización de estos bienes. El panorama de las principales ciudades salvadoreñas se caracteriza por la existencia de un importante stock de viviendas y terrenos urbanizados de difícil venta.

No obstante, el incremento de producción de tierra de manera formal se ha visto fomentado a través del sistema financiero, o a través de fuentes alternativas de financiamiento, como lo son las ONG's, las cuales otorgan fondos para la construcción de viviendas populares, manteniendo una demanda de tierra urbana que, dada la poca participación estatal en el financiamiento de este tipo de viviendas, es importante.

Respecto a las medidas tomadas para reformar al Estado, éstas han contribuido a reforzar las tendencias presentes en la economía. La reducción del número de empleados públicos, aunque de consecuencias sociales negativas, no ha tenido una proporción extraordinaria dada la limitada dimensión del Estado salvadoreño. Mayores efectos tendrá la privatización de las principales empresas públicas (telecomunicaciones, energía, puertos y aeropuerto, etc.), al reducirse el número de empleados e incrementarse el costo de los servicios ofrecidos.

Pero quizás una de las medidas que tendrá mayores efectos, por incrementar aún más la liquidez del sistema financiero (y estimular así la demanda por parte de los sectores de mayores ingresos, que es el factor clave en el incremento de los precios de la tierra urbana), es la privatización de los fondos de pensiones en los próximos meses.

Por otra parte, muchas de las medidas para reformar el Estado, tienen una limitada incidencia en los mercados de tierra, dada la incompatibilidad de muchas de las leyes secundarias con las primarias, y el cruce de funciones entre ministerios y municipalidades. A todo esto hay que agregar la inexistencia de leyes de ordenamiento territorial y de medio ambiente, las cuales tienen un impacto importante en el funcionamiento de los mercados de tierra.

En lo que concierne a los programas de regularización de tierra, no es sino hasta 1991 que el gobierno salvadoreño, dentro del marco de la modernización del Estado, iniciada un año antes, crea el Instituto Libertad y Progreso, el cual tiene como mandato dar asistencia técnica al Ministerio de Justicia para impulsar estos programas. Posteriormente se inicia el importante proyecto de creación del Centro Nacional de Registro mencionado antes, con apoyo del Banco Mundial.

Al nivel de la modernización estatal, este sería el aspecto a destacar y que ha incidido positivamente en el desarrollo de los programas de regularización de tierra. Aunque la información

es parcial e incompleta, a partir de 1993 el Registro Social de Inmuebles inicia un ambicioso programa de regularización de tierras, las cuales se van incorporando al mercado formal, dado que ello es básico para proseguir con los procesos de urbanización de dichas tierras.

El panorama económico, al menos en el caso salvadoreño, a pesar de las medidas de reestructuración tomadas, no es promisorio a mediano plazo. A la esperada disminución del ingreso de divisas se agrega la dificultad de reconversión del aparato productivo industrial y el abandono casi total del sector agrícola. La devaluación es una medida que podría ser implementada a corto plazo, lo afectaría el funciona-

miento de los mercados de tierra urbana.

En su conjunto, la breve descripción de las tendencias recientes de los procesos de reestructuración de la economía y de la reforma del Estado en el caso de El Salvador, muestran que los efectos de estos procesos en el funcionamiento de los mercados de tierra urbana son complejos, y están estrechamente relacionados con las peculiares condiciones históricas de cada país, por lo que se debe tener cuidado al plantear conclusiones generales para América Latina y el Caribe. No obstante, la revisión hecha es útil para formular las proposiciones que a continuación se plantean para su discusión.

Proposiciones para la discusión

Las proposiciones que se presentan a continuación giran alrededor de las interrogantes planteadas al inicio de este trabajo, referidas a las características específicas del funcionamiento de los mercados de tierra urbana en América Latina y el Caribe, y se relacionan con algunas de las temáticas abordadas por otros investigadores: las políticas de tierras, la regularización, la segregación socioespacial, la captación de plusvalías, el acceso a la tierra y a la vivienda, etc.

Estas proposiciones, que parten de las características específicas más relevantes del funcionamiento de los mercados de tierra urbana en nuestros países, señaladas por el trabajo de Smolka

(1997), se estructuran de cara a tres aspectos, centrales en nuestra opinión para el desarrollo de las ciudades de América latina y el Caribe: las *condiciones de vida*, la *productividad urbana*, y la *governabilidad de las ciudades*.

Primera proposición

La tensión entre lo legal / formal, por un lado, y lo ilegal / informal, por el otro, que ha caracterizado a los mercados de tierra en América Latina, tiende, por los procesos de reestructuración de la economía y de reforma del Estado en curso, a modificarse al disminuir la ilegalidad en las formas de tenencia y propiedad

de la tierra urbana. Esto puede contribuir a mejorar las condiciones de vida de los sectores de menores ingresos de nuestras ciudades siempre que la incorporación al mercado de estas tierras no provoque su desalojo, así sea voluntario a través de la venta de sus propiedades. Lo anterior exige de regulaciones en este sentido que, a su vez, constituyen factores para construir relaciones de gobernabilidad urbana democráticas.

Es importante, entonces, valorar justamente lo que se gana y lo que se pierde con los procesos de regularización de la tierra. Hay que recordar que el *derecho a tener un lugar* tiene una expresión más fuerte en las ciudades latinoamericanas que en las ciudades del mundo desarrollado.

Segunda proposición

Estos procesos pueden modificar algunas de las "distorsiones" más visibles con que funcionan los mercados de tierra en nuestros países: la irracionalidad de los tributos y de las regulaciones, la insuficiencia de información, la concentración de compradores y vendedores, y el desigual impacto y apropiación de las externalidades negativas y positivas. Hablamos de "distorsiones" entre comillas, porque sostenemos que ellas son la regla y no la excepción, y son intrínsecas al funcionamiento de los mercados de tierra urbana, razón por lo cual lo calificamos de *estructuralmente imperfecto*, debido a que se trata de la transacción de un bien de carácter finito y cuyas características son irreproducibles.

Estas "distorsiones" implican mecanismos distributivos de la riqueza de carácter profundamente regresivos. En este sentido, aunque la reestructuración de la economía y la reforma del Estado pueden conducir a volver más racionales los tributos y las regulaciones sobre este bien, e incluso hacer más transparente y accesible la información sobre este mercado, no pueden hacer que la accesibilidad a la tierra urbana sea generalizada, y que la exclusión social que genera pueda ser eliminada.

Por esta razón el impacto negativo y la apropiación de los beneficios que generan las externalidades sólo pueden ser, parcialmente, redistribuidos a través de nuevas formas de regulación en que participen el Estado y la sociedad civil.

Aquí, de nuevo, estamos frente a la cuestión de la gobernabilidad de las ciudades, sus vinculaciones con la necesidad de mejorar las condiciones de vida de la población y con la productividad de las economías urbanas, para poder impulsar un desarrollo sostenible.

Tercera proposición

La reestructuración de la economía y la reforma del Estado posibilitan y exigen la formulación de nuevas políticas sobre tierra urbana que recojan la larga tradición existente en América Latina y el Caribe en torno a esta problemática (Clichevsky, 1997), y las innumerables acciones que, desde distintos ámbitos de la sociedad civil se han impulsado en nuestros países (Carrión, 1997).

Sostenemos que estos procesos constituyen una condición de posibilidad, en la medida en que la liberalización de la economía exige que los mercados de tierra urbana, estructuralmente imperfectos como sosteníamos antes, funcionen con el menor grado de distorsión posible; que la reforma del Estado, en el sentido de la democratización de su funcionamiento, requiere que los efectos negativos y positivos de este funcionamiento se distribuyan de forma más equitativa.

Esta doble condición de posibilidad y necesidad es lo que hace factible la formulación de nuevas políticas sobre

tierra urbana, lo que se enfrenta, sin embargo, a las visiones que reducen el desarrollo al logro del libre funcionamiento del mercado, al confundir mercado con capitalismo. El desarrollo sostenible exige, pensamos, mejorar sustancialmente las condiciones de vida de la población de las ciudades, especialmente de los sectores de menores ingresos y excluidos socialmente; el incremento de la productividad de las economías urbanas; y el establecimiento de nuevas relaciones de gobernabilidad urbanas en las ciudades. Adecuadas políticas de tierra urbana pueden constituir un instrumento valioso para alcanzar este objetivo.

Referencias bibliográficas

- BARRAZA, Beatriz. "El conflicto por El Espino: ¿dónde está el Estado?". In: *Boletín PRISMA* n. 7, San Salvador, 1994.
- CALDEIRA, Teresa P. R. "Un nouveau modèle de ségrégation spatiale: les murs de São Paulo". In: *Revue International des Sciences Sociales*. Paris: UNESCO, 1996.
- CALDERÓN, Julio. "Políticas de regularización y mercados de tierra en América Latina" (a publicarse). Lima, 1996.
- CARRIÓN, Diego. *Haciendo ciudad en América Latina: los pobladores, el mercado del suelo y la vivienda* (versión preliminar). Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 1997. Mimeo.
- CEPAL. *Informe económico sobre América Latina*. Santiago, 1996.
- CLICHEVSKY Nora. *Cambios recientes en la política del Estado sobre el mercado de tierras urbanas*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 1997. Mimeo.
- CRUZ R., María. "La nueva Ley Agraria y la urbanización ejidal en la periferia urbana". In: COULOMB, R., DUHAU, E. (coord.) *Dinámicas urbanas y procesos socio-políticos*. Azcapotzalco, México: OCIM/CENVI/UAM, 1993.
- CUERVO, Luis Mauricio. *Industria y ciudades en Colombia en la era de la mundialización (1980-1991)*, (a publicarse). Santa Fe de Bogotá, 1996.
- DAHER, Antonio. "Ajuste económico y ajuste territorial en Chile". In: LAURELLI, E., LINDENBOIM J. (compiladores) *Reestructuración económica global. Efectos y políticas territoriales*. Buenos Aires: CEUR/SIAP, 1990.
- DRIANT, Jean Claude, GREY, Carlos. *Consolidación y reproducción de las barriadas de Lima*. Lima: IFEA, 1987.
- FERNÁNDEZ, María Augusta. *Ciudades en riesgo. Degradación ambiental, riesgos urbanos y desastres*. Lima: LA RED / AID, 1996.
- HABITAT (United Nations Centre for Human Settlements). *An Urbanizing World. Global Report on Human Settlements 1996*. London: Oxford University Press, 1996.
- HARRIS, Nigel (editor) *Cities and Structural Adjustment*, London: UCL Press, 1996.
- LUNGO, Mario. "Las ciudades y la globalización: una mirada desde Centroamérica y el Caribe". In: *URBANA*, n. 14/15. Caracas: Iu/FAU/UCV, 1994.
- _____. "América Latina al final del siglo XX: ¿un nuevo patrón de urba-

- nización?". In: *Diseño y Sociedad*, n. 5. Xochimilco, México: Universidad Autónoma Metropolitana, 1995.
- LUNGO, Mario, PÉREZ, Mariam. "Gestión urbana: algunas cuestiones teóricas". In: *Estudios Sociales Centroamericanos*, n. 55. San José, 1991.
- MC CORMACK Y Co. "Estadísticas de la construcción". San Salvador: Casalco, 1995.
- MOHAN, Rakesh. *Understanding the Developing Metropolis*. New York: Oxford University Press, 1994.
- PRADILLA, Emilio. *Territorios en crisis. México 1970/1992*. Xochimilco, México: Universidad Autónoma Metropolitana, 1993.
- PORTES, Alejandro, DORE CABRAL, Carlos. *Ciudades del Caribe en el umbral del nuevo siglo*. Caracas: FLACSO R. D. / The Johns Hopkins University, Nueva Sociedad, 1996.
- ROLNIK, Raquel, KOWARICK, Lucio, SOMEKH, Nadia. *São Paulo: crise e mudança*. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- SABATINI, Francisco. *Liberalización de los mercados de suelo y segregación social en las ciudades latinoamericanas: el caso de Santiago* (a publicarse). Santiago, 1997.
- SMITH, David A. *Third World Cities in Global Perspective: The Political Economy of Uneven Urbanization*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1996.
- SMOLKA, Martim. *The Functioning of Urban Land Markets in Latin America. Some Characteristics* (a publicarse). Cambridge, 1997.
- WORLD BANK. *Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington, D.C., 1990.

(Recebido para publicação em outubro de 1998)

Mario Lungo é professor da Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" e Diretor Executivo da Oficina de Planificación del Area Metropolitana de San Salvador - OPAMSS

Configuração Espacial e Distribuição do Valor do Solo Urbano

Juçara Spinelli, Romulo Krafta

Introdução

Este trabalho visa discutir as questões do parcelamento do solo e da configuração espacial relacionadas ao valor da terra urbana, tendo como estudo de caso a Cidade de Bento Gonçalves, RS/Brasil. Frequentemente, o valor do solo é determinado em função das dimensões do terreno, onde quanto maior o lote, maior o preço. Essa afirmação perde sua validade quando são atribuídos valores de mercado ao solo parcelado da cidade, em geral definidos de modo empírico pelo mercado imobiliário, que além das dimensões do terreno passa a considerar outros elementos urbanos, como centralidade/segregação, oportunidades locacionais, uso e ocupação do solo e condições de mercado, via de regra influenciados pela “lei da oferta e da procura”.

As variáveis adotadas compreendem as diferenciações morfológicas (centralidade) e as oportunidades locacionais (fator local) que, combinadas, permitem verificar como ocorre a distribuição do valor do solo e identificar os fatores que interferem nesse valor – não mais apenas empiricamente, mas por meio de uma metodologia específica que conduz à simulação de resultados comprováveis por análises morfológicas. O processamento estatístico, através de modelos de predição, permitiu identificar valores discrepantes de solo urbano (superestimados e subestimados) que repercutem intensivamente no aspecto configuracional da cidade.

Configuração espacial e valor do solo

A relação entre configuração espacial e valor do solo urbano ocorre em função de valores de centralidade e de medidas que revelam privilégios locacionais. A **configuração** abrange a situação da *estrutura espacial urbana*, que, conforme argumentam Echenique et al (1975), compreende o resultado de um processo de alocação de objetos físicos e atividades em locais determinados dentro de certa área. Assim, distinguem-se dois processos interdependentes: de um lado, a alocação de atividades em lugares, de acordo com suas relações funcionais com outras atividades e com os condicionantes impostos pelos estoques físicos (espaços adaptados e espaços canais, de circulação), e, de outro, a localização desse estoque físico em forma de espaços adaptados (solo e edificações) e espaços canais, proporcionando condições locacionais necessárias para as atividades. Assim, a estrutura espacial poderia ser entendida pela disposição dos elementos presentes no “casco” da cidade, ou seja, por uma *estrutura física* concreta regida por um conjunto de atividades que gera fluxos e movimentos e compreende outra estrutura, a *funcional*.

A *estrutura física* da cidade é definida pelos *espaços abertos* e pela *forma construída*. Conforme Gebauer (1981: 3), “os espaços abertos ainda são decompostos em *espaços públicos abertos*, que constituem especificamente o espaço urbano (ruas, praças e áreas verdes), e em *espaços privados*, condicionados pela divisão

da terra (lotes e quadras). A forma construída atua como um elemento de mediação entre esses espaços.”

A *estrutura funcional* compreende a parte de organização lógica da estrutura espacial, que é a principal responsável pelos processos de mudanças e movimentos. Wagner (1995:68) afirma que “esta construção lógica do espaço urbano tem, junto à forma, o conteúdo, o qual é expresso por sua estrutura funcional. É a definição das atividades que vão animar os espaços urbanizados, que também é chamada de uso do solo.” O uso do solo urbano pode ser identificado de diferentes formas, de acordo com os objetivos analíticos. Em geral, é classificado como residencial, comercial, de serviços, industrial, institucional e outros. Essa classificação ocorre tanto pela diferenciação dada pelos próprios tipos de atividades, quanto pela distribuição dos espaços que possibilitam a alocação dessas atividades (os estoques). Assim, na escala urbana, quando se buscam espaços para a alocação de determinadas atividades, pode suceder a valorização deles, em função da oferta, uma vez que a disponibilidade de terrenos, além da de infra-estrutura, limitam consideravelmente qualquer localização de atividades. Ambas as estruturas (física e funcional) se combinam, e seus elementos interagem sistemicamente entre si. Quaroni (1977:15) conceitua a estrutura urbana como “uma combinação de elementos, um todo formado por fenômenos enlaçados entre si de tal forma que um dependa dos outros, não

podendo ser o que é, senão em virtude de sua relação, e nela mesma com os demais.” Assim, esses componentes combinados acabam por revelar certa *diferenciação espacial* oriunda dos padrões configuracionais da malha urbana (caracterizados pela disposição das ruas, praças e áreas verdes), da configuração dos espaços privados parcelados (as quadras e os lotes) e das tipologias de espaços construídos, ora distribuídos uniformemente, ora de forma completamente desordenada. As atividades (uso do solo) seguem reforçando essa diferenciação, tanto pelo poder de atratividade que exercem no sistema, gerando padrões diferenciados de movimento na estrutura física da cidade, quanto pela potencialidade de mudanças no próprio quadro funcional, originando uma espécie de zoneamento, primeiramente natural, da distribuição de cada tipologia de uso do solo e, posteriormente, legitimada e induzida pelas normas de zoneamento de usos. Isso permite identificar altos graus de desenvolvimento nas concentrações de edificações, principalmente em locais com variedade de usos, o que pode evidenciar certa diferenciação espacial e diversificação de valores do solo urbano.

O valor do solo urbano possui relações de interdependência com a configuração tanto na *escala microespacial* (local), quanto na *escala macroespacial urbana* (global). Na escala local as características específicas do solo parcelado, a exemplo dos tamanhos dos lotes, consubstanciam determinados padrões tipológicos de edificações ou de uso do solo. Assim, o solo urbano pode apresentar valorização distinta em função de

aspectos geométricos do terreno. Parcelas de terreno com iguais dimensões localizadas em áreas adjacentes podem possuir valores diferenciados pelo tamanho das testadas, que favorecem ou não um melhor aproveitamento do terreno, principalmente quanto ao potencial construtivo, possibilitando mais aberturas, ventilação e insolação.

Os fatores infra-estruturais também podem relacionar-se ao valor do solo pela valorização de toda a área provida e pela potencialidade de desenvolvimento urbano, induzidos pelas melhores condições de acessibilidade, de abastecimento de redes de água, esgoto, iluminação etc. Na escala global os espaços de maior acessibilidade, animação e centralidade confrontam-se com outros mais segregados, com menor disponibilidade de acesso e, portanto, com uma menor quantidade de elementos de atração de movimento, no presente trabalho denominados simplismente como “atratores”. Nesse caso, os elementos normativos podem relacionar-se ao valor do solo pela distribuição do zoneamento de usos e ocupação (regulamentada por índices urbanísticos – aproveitamento do terreno, taxa de ocupação, quota ideal mínima) que influenciam no aproveitamento do terreno quanto ao tipo de atividade e potencial construtivo.

Diante das suposições descritas, a hipótese que fundamenta a pesquisa parte do pressuposto de que é possível, através de modelos (centralidade e fator local), descrever o valor da terra urbana relacionando-o com elementos da confi-

guração espacial, ou seja, com os aspectos dimensionais dos lotes urbanos, a tipologia das edificações, os aspectos

normativos (zoneamento de usos, ocupação e índices urbanísticos) e a infraestrutura urbana.

Modelos configuracionais intra-urbanos

Modelo de diferenciação espacial

Na morfologia, uma das formas de descrever a diferenciação espacial urbana pode ser realizada por meio de medidas de acessibilidade e de centralidade. Ingran (1971) verificou que variações nos graus de acessibilidade são relacionadas com variações em densidades populacionais e valores da terra, uma vez que a acessibilidade refere-se à capacidade de atingir, ou seja, de se chegar a algum lugar. Em outras palavras, é a medida de proximidade entre dois pontos. Alternativamente, a acessibilidade é relacionada com a habilidade de um sistema de transportes em apresentar baixo custo e/ou método rápido de controle da distância entre diferentes localizações.

Estudos realizados por Hillier et al (1993) sugerem que um movimento natural é criado pela própria estrutura da cidade e consiste no complexo formado pelo movimento de pedestres e veículos. A integração de áreas ocorre em função da acessibilidade proposta pela malha e pelo volume de suas atividades, que são os "atratores" do movimento. Porém, nesse estudo, a acessibilidade da rede foi medida única e exclusivamente pela análise do sistema viário e

seus espaços mais acessíveis, através da verificação das conectividades (ponto em que uma linha cruza ou intercepta outra), extraídas da redução da realidade urbana a um mapa axial que compreende a representação da malha viária por um sistema de linhas retas. Cada segmento de rua que interrompe uma seção retilínea é reduzido a um novo eixo ou linha axial.

Krafta (1994), ao analisar a cidade através de seus espaços (público e privado), das formas construídas e das atividades, identificou caminhos mínimos (mais acessíveis), além de porções urbanas com maior centralidade. Essas variáveis serviram também como um componente de análise em relação à identificação da distribuição do valor do solo, uma vez que o conceito de diferenciação espacial, desenvolvido em trabalhos anteriores, permitiu realizar alguns tipos de medidas como acessibilidade, relativa assimetria e centralidade. Essas medidas foram identificadas e descritas e ensejaram a discussão de novos conceitos e modelos, em permanente aplicação, avaliando a convergência, oportunidade e potencialidade espacial urbana.

A medida de centralidade permite verificar o teor de atratividade de uma

atividade urbana localizada. Considerando que a cidade possui um conjunto muito grande de atividades, a centralidade urbana pode ser também definida no âmbito do sistema inteiro, quando então é chamada de “centralidade geral”, por ser a resultante da interação de todas as centralidades individuais.

Krafta (1995) argumenta que “de uma maneira geral pode-se esperar que a medida de centralidade se aproxime com a distribuição das atividades comerciais e de serviço, por duas razões diferentes: a primeira, *estrutural*, seria que a atividade comercial necessita estar em posições mais acessíveis do sistema e esta, conseqüentemente, disposta a competir por melhores localizações, pagando mais por elas; a segunda razão, *descritiva*, é que a própria medida de centralidade diferencia as atividades segundo seu poder de atratividade. Logo, as mais atrativas, desde que localizadas em pontos acessíveis, deverão convergir para altas medidas de centralidade.”

Os componentes da centralidade são basicamente o “*atrator*” e a *alcançabilidade*:

- O “*atrator*” é a atividade urbana localizada em si própria, desagregada na sua unidade discreta mínima. Uma vez feitas a identificação e a quantificação de todos os “*atratores*”, o segundo estágio é estimar o grau de atratividade que cada atividade exerce. Na maioria dos casos de aplicação dos modelos, a forma de esti-

mar os “*atratores*” de um sistema é obter um produto do tipo:

$$A_i \cdot \alpha$$

onde **A** é a quantidade de espaço alocado à atividade **i** e α representa o grau de atratividade dessa mesma atividade. Dessa definição resulta um sistema urbano caracterizado por um conjunto de atividades urbanas localizadas, quantificadas segundo o seu porte e sua atratividade.

- A *alcançabilidade* compreende a relação entre cada uma das atividades e os demais componentes do sistema. Cada atividade urbana é acessível a todas as demais, desde que existam um sistema viário e meios de transporte em uma proporção equivalente às respectivas atratividades. Assim, as atividades exercem influência mútua entre si, de acordo com suas capacidades de atração e posição espacial no sistema. Unidos, “*atratores*” e *alcançabilidade* compreendem os componentes da centralidade, que pode ser afetada diretamente por determinados elementos que são capazes de redistribuí-la tanto por restringir ou incentivar a alocação de certas atividades quanto por impedir ou dificultar a acessibilidade. Dentre esses elementos destacam-se o regime urbanístico, o zoneamento de uso e a infra-estrutura consolidada pela manutenção e/ou realização de obras públicas.

Os fenômenos urbanos, por compreenderem parte de uma realidade ex-

tremamente complexa, nem sempre são de fácil articulação com a centralidade. Por isso, a medida desta última pode ser calibrada para descrever a intensidade de atuação desses diferentes fenômenos, como no caso de correlações com o valor do solo.

Modelo do fator local

Para verificar a distribuição do valor do solo, além de medidas de centralidade, é proposto o estudo de características locais do solo urbano, o qual é feito através de variáveis que especificam alguns privilégios locais, como as próprias dimensões dos lotes, a infra-estrutura, os equipamentos urbanos disponíveis e as normas urbanísticas que regulamentam o índice de aproveitamento do terreno e o zoneamento de usos. À medida que determina privilégios locais, o estudo permite verificar de que forma uma parcela de solo localizada, uma rua ou uma determinada área da cidade apresentam melhor potencialidade de habitabilidade. A habitabilidade urbana refere-se às condições básicas necessárias ao desempenho de atividades (residenciais, comércio/serviços, industriais e outras). Esses privilégios são denominados também como *fator local*.

O modelo para verificar o fator local é sustentado pela consideração de que os locais com melhor habitabilidade são os que possuem uma boa rede de infra-estrutura e equipamentos; lotes cujas dimensões favorecem o potencial construtivo, permitindo o aproveitamento das fachadas e um nível de insolação

que não prejudique a edificação e o conforto ambiental e, ainda, que possuam um índice urbanístico favorável ao máximo aproveitamento do terreno sem causar impactos locais e/ou às edificações vizinhas.

No contexto urbano, alguns elementos que afetam diretamente a centralidade influenciam também o fator local, a exemplo da alocação de infra-estrutura, de aspectos normativos que incentivam atividades definidas ou, ainda, de índices urbanísticos que promovem padrões de ocupação específicos à capacidade de suporte em uma localidade. Dessa forma, o fator local foi estabelecendo padrões inerentes às características de determinada área de maneira a influenciar o valor do solo. Para verificar o fator local foi utilizada uma formulação do tipo:

$$FI = [f(I)^\alpha + f(Ia)^\beta + (tl)^\chi]$$

onde: **FI** = fator local; **f(I)** = função calculada da infra-estrutura e equipamentos, **f(Ia)** = função calculada da regulamentação urbana (índice de aproveitamento), **(tl)** = tamanho médio dos lotes por rua e **α , β e χ** = parâmetros constantes que indicam o peso de cada variável no sistema.

O resultado é igual à quantidade de privilégio locacional dado pela soma das funções calibradas pelos valores das constantes.

Os elementos componentes do fator local podem ser descritos da seguinte forma:

- a) **INFRA-ESTRUTURA E EQUIPAMENTOS URBANOS:** foi considerado o valor um (1) para presença e zero (0) para ausência de cada variável adotada (iluminação pública, pavimentação da via, coleta de lixo e limpeza pública), utilizada em uma média para a verificação de como esse elemento influencia no fator local (de acordo com a presença total, parcial ou ausência das variáveis);
- b) **ASPECTOS DIMENSIONAIS:** tamanho médio de lote por rua ou axial. Serve como um indicativo do padrão de

estrutura fundiária e como agente que permite inferir as condições socioeconômicas de uma localidade urbana;

- c) **ASPECTOS NORMATIVOS:** influência da regulamentação urbana (*índice de aproveitamento permitido - Ia*) de acordo com o zoneamento de usos.

Os resultados da aplicação do modelo do fator local foram correlacionados com o valor do solo, e foram realizadas análises para verificar a distribuição espacial de ambos os fatores.

Modelo de predição simples e múltipla para o valor do solo

Ainda são incipientes os estudos que levam em conta o fator local e suas manifestações no conjunto da quadra, do bairro ou da cidade imbuídos de diferenças espaciais.

Convencionalmente, o valor do solo urbano tem sido discutido e analisado sob o ponto de vista econômico, em função de compreender um bem durável que gera rendas.

Quanto ao uso e valor do solo, estudos realizados por Chapin (1977) evidenciam que o mercado imobiliário, no caso do uso do solo, é um agente intermediador, muitas vezes induzindo a determinadas tipologias em função da localização e do próprio valor da terra, que, por sua vez, é definido pelo mercado imobiliário e considerado um bem

comercializável, sujeito a forças de oferta e demanda. Assim, o solo urbano encontra-se no mercado competindo pelo dinheiro do consumidor, sem considerar as complexidades dessas forças atuantes. O preço do solo no mercado varia segundo o tipo de área funcional onde está situado e de acordo com suas relações com outros terrenos dentro de um mesmo tipo de área de usos, ou seja, cada parcela de solo teria com as demais uma relação física única. Ao existir em cada comunidade uma variedade de usos de solo, cada parcela representa o centro de um conjunto de relações espaciais complexas e únicas com as atividades sociais e econômicas centradas em outras parcelas. O mercado dá a cada combinação de relações espaciais um valor correspondente que determina, em grande parte, o valor oferecido

pelo terreno como centro dessa combinação. Assim, uns empreendimentos têm mais valor do que outros para uso residencial, por terem maior rede de comércio, de escolas, de centros de emprego, maiores possibilidades de recreação, entre outros atributos. A existência de um valor do solo, como o estabelecido pelas alternativas de uso e desenvolvimento, leva à sua excessiva utilização. Em outras palavras, uma parcela de terra urbana de valor elevado incita o proprietário a torná-la produtiva, ou seja, a esgotar todas as suas potencialidades em termos construtivos, de uso e ocupação, estabelecidos pela normatização urbana vigente. Dessa forma, o uso de uma parcela específica é finalmente determinado pelas operações das forças de mercado, pelo preço que se paga e pela decisão de saber qual das alternativas proporcionará o maior benefício. Assim, fica evidente que os sistemas de uso, intensidades e valores, estão extremamente ligados entre si e condicionados pela sua localização.

Quanto à localização, Guttenberg (1960), ao abordar a estrutura e o crescimento da cidade, discute a questão da distância entre importantes componentes urbanos (comércio, serviços, instituições ...). Assim, menciona o conceito de "organização", o que ele chama de "o esforço da comunidade para superar a distância." Essa conceituação teria seu desenvolvimento calcado no fato de a interação humana passar a ser a razão para reduzir a distância ao mínimo, implicitamente aceitando que a interação é o determinante básico da estrutura espacial. Assim, a estrutura do valor do

solo na zona urbana adquire uma influência considerável no modo como os indivíduos utilizam-no para distintos fins, em várias localizações e densidades. Os numerosos encargos de planejamento para a mudança de usos de parcelas, principalmente as de esquina, para uso de estações de serviço, e as contínuas solicitações de todas as classes para mudar o uso de uma categoria para outra, são manifestações das forças de mercado do solo urbano. Com relação ao valor do solo é considerado ainda que, ao calcular o custo de um terreno, se aplicam fatores de ajuste a valores por unidade de fachada que levam em conta as distintas medidas de fundo e a influência das esquinas. As valorações de edifícios se estimam, separadamente, por referências à proporção de depreciações aplicadas aos custos originais, a custos de transporte e por outros meios. Ressalta-se que essa visão econômica leva muito mais em conta as características mercadológicas do que as locacionais, embora estas sejam consideradas implícitas à distribuição do valor do solo.

Com relação a outros aspectos que contribuem à valorização do solo, não apenas sob o ponto de vista econômico, Diefenbach (1995) comenta que essa valorização vai depender não só da demanda, mas também das externalidades proporcionadas pela oferta de serviços públicos urbanos, de meios de consumo coletivos, enfim, de diferentes elementos de infra-estrutura providenciados, sobretudo, pela ação política, geralmente do poder público municipal. Assim, a necessidade de produzir o espaço choca-se com a especulação dos vazios urbanos.

O exemplo mais difundido de produção privada de áreas urbanas é o loteamento, fruto de uma política das autoridades que atuam em setores básicos. Muitas vezes essa política favorece a especulação imobiliária, que provoca os vazios urbanos. Além disso, a valorização do espaço é diferenciada, provocando a segregação social. As cidades brasileiras sofrem uma urbanização semelhante aos países periféricos, onde a distribuição desigual de infra-estrutura e equipamentos resulta em valorizações sociais diferenciadas no território.

Assim, pode-se verificar que o parcelamento e o valor do solo sofrem influência tanto de fatores internos, como aspectos específicos da parcela e de sua localização, quanto de fatores externos, que, ao interagirem, causam efeitos diferenciados sobre os terrenos, suas atividades e seu conseqüente valor de mercado. A identificação da distribuição do valor do solo aparentemente depende de fatores nele embutidos. Como já citado, existem fatores de outras ordens, que são de difícil quantificação pelo grau de abstração em que se encontram – como, por exemplo, a valorização do solo pelo nível socioeconômico dos primeiros proprietários de um loteamento (que pode induzir aumento ou redução do valor da terra); a vocação predeterminada de uma área ou a mudança desta pelos moradores etc. –, que foram considerados externos ao modelo, embora tenham certa relevância nas análises deste estudo.

Os fatores considerados são quantificáveis e podem possuir tanto caracte-

rísticas intrinsecamente locais, como os expressos pelo *fator local*, quanto sistêmicas, que abrangem o nível urbano, como os expressos pela *centralidade*. A relevância disso é que o *fator local* aponta onde estão os espaços com melhor potencialidade à habitabilidade, o que deve influir no valor do solo, pela tendência à valorização. Por sua vez, a *centralidade* nos descreve onde estão os espaços de maior acessibilidade, diversidade, animação e integração, e, a exemplo do fator local, também deve influenciar o valor do solo e sua distribuição na cidade, pela capacidade de agregar características urbanas que identificam oportunidades espaciais, expressas pela diferenciação morfológica.

Dessa forma, o modelo admite que a distribuição do valor do solo pode ser verificada pela análise de *regressão* entre o valor conhecido do solo (no caso, Cadastro Imobiliário – Exatoria Estadual/Bento Gonçalves) e os resultados das medidas de centralidade e fator local. O modelo de regressão é usado porque é capaz de medir a associação entre as variáveis de forma mais completa do que o coeficiente de correlação, uma vez que, de acordo com Andrade (1989: 438), esse modelo, além de medir as interrelações entre as correlações, também estima os parâmetros de causalidade entre as mesmas.

Através da *regressão linear simples*, é verificada a associação individual entre valor do solo e centralidade e entre valor do solo e fator local. A equação para análise de cada uma das associações é expressa da seguinte forma:

$$y = m_x + b$$

onde: **y** = valor do solo; **m** = coeficiente que corresponde a cada valor **x**; **x** = centralidade/fator local e **b** = constante.

Os resultados da aplicação da equação são relevantes pois permitem verificar, *a priori*, se existem discrepâncias entre o valor do solo proposto (real) e o valor estimado pelo modelo (calculado), tanto pela centralidade quanto pelo fator local.

Uma vez estabelecido o valor do solo para cada um dos casos (centralidade e fator local), é objetivo deste trabalho ver o comportamento desse valor mediante ambas as medidas associadas. Nesse caso, pelo número de variáveis

independentes, é utilizada a *regressão múltipla*, cuja equação resultante da análise é expressa por:

$$y = m_1 \cdot x_1 + m_2 \cdot x_2 + b$$

onde: **y** = valor do solo; **m** = coeficiente que corresponde a cada valor de **x**; **x₁** = fator local; **x₂** = centralidade e **b** = constante.

Os resultados da aplicação da equação de regressão múltipla permitiram verificar a presença de discrepâncias entre o valor do solo conhecido (real) e o valor estimado pelo modelo (calculado). Além disso, tornou-se relevante comparar os espaços em que o resultado foi normal, ou seja, cujos valores resultantes da aplicação do modelo não se apresentaram muito diferentes do valor real.

Estudo de caso: Bento Gonçalves - RS, Brasil

Características urbanas

Bento Gonçalves situa-se ao sul do Brasil, na região nordeste do Estado do Rio Grande do Sul. É um município de porte médio, com uma população aproximada de 93.000 habitantes, 83% residentes na zona urbana e 17%, na rural (IBGE, 1991). O município localiza-se em região serrana, em uma altitude aproximada de 600 metros. A topografia da cidade apresenta oscilações consideráveis.

Historicamente tem uma zona central bem definida, onde o uso do solo é inten-

sivo, não apenas em termos residenciais, mas comercial e de serviços e até mesmo industrial. Nessa zona ocorre a maior animação urbana induzida pela estrutura funcional (uso do solo) e por uma topografia relativamente plana, não muito comum na cidade que é caracterizada por áreas consideravelmente acidentadas. Em termos gerais, o crescimento do assentamento ocorreu em torno desse centro e o desenvolvimento urbano foi traçando um perfil que acompanha certa linearidade quando observado do sentido SO - NE, contornando, de forma alongada, a parte superior da zona cen-

tral, como se fosse um prolongamento dela. Nessa parte, como na zona central, as atividades comerciais são intensas, o que favorece o aumento da animação urbana local. Fora da zona central o uso do solo é basicamente residencial, exceto nas áreas especificamente industriais, onde há uma maior ocorrência de indústrias de grande porte. Essa descrição simplificada da cidade tem relevância calçada no fato de que é necessário o reconhecimento de características urbanas, como disposição da malha viária, uso, ocupação, infra-estrutura, topografia, entre outras, para se analisar a situação do parcelamento, da diferenciação espacial e da distribuição do valor do solo.

Aplicação dos modelos

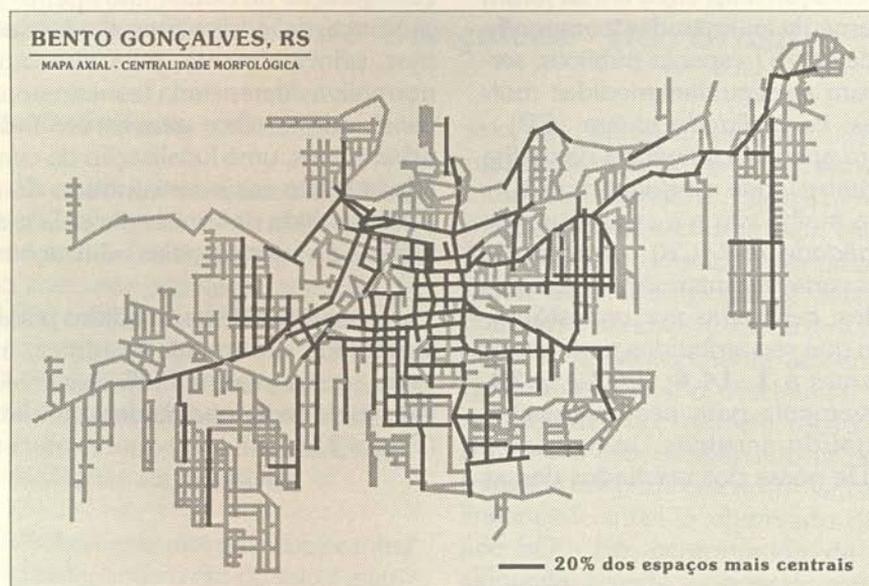
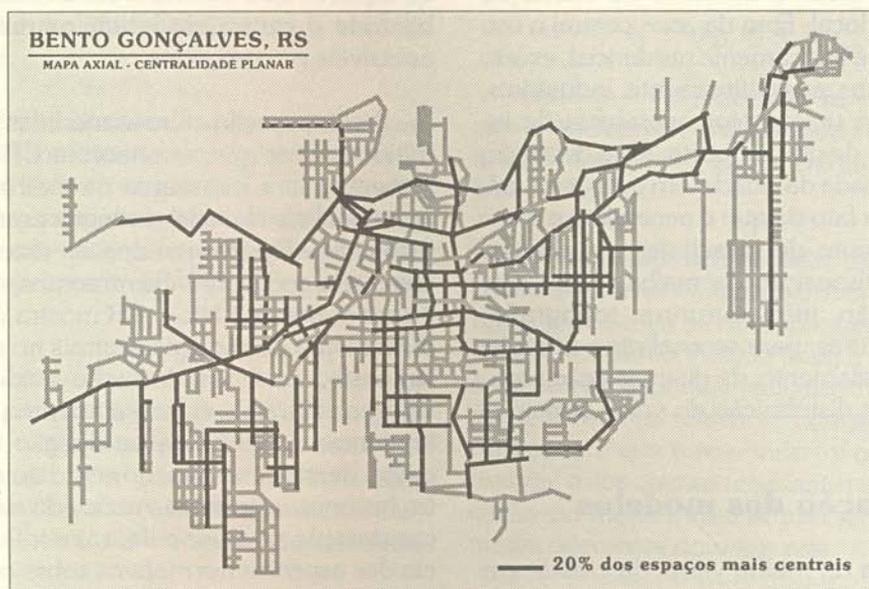
O mapa da malha viária da cidade em escala 1:10.000 serviu como base para a representação axial cujas linhas foram aleatoriamente enumeradas, compondo uma rede de 787 espaços públicos, servindo para as seguintes medidas morfológicas: *centralidade planar* (CP) – considera apenas a influência da malha viária; *centralidade morfológica* (CM) – analisa a malha viária e as edificações; e *centralidade real* (CR) – incorpora, além das variáveis anteriores, o peso das atividades, calibradas por regressão linear, em que são atribuídos parâmetros equivalentes a **1**; **14,4**; **2,92** e **2,28**, respectivamente para uso residencial, comercial/de serviços, industrial e outros. De posse dos resultados dessas

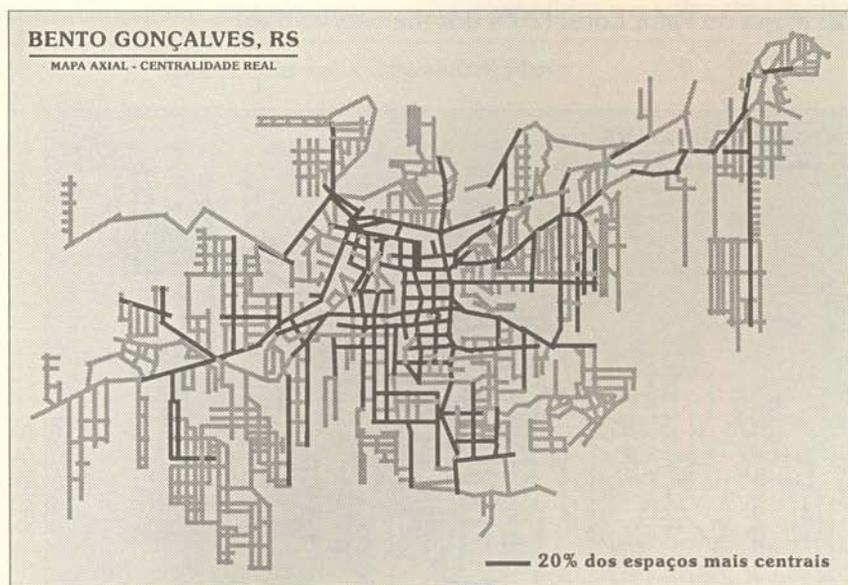
medidas, as mesmas foram classificadas em ordem ascendente, indicando a disposição espacial (por linha axial) desde os espaços que denotam maior acessibilidade e centralidade até os menos acessíveis e segregados.

A comparação entre as medidas permitiu verificar que, enquanto a CP (representando a hierarquia da malha ou acessibilidade da rede) distingue espaços razoavelmente distribuídos no sistema, com certa conformidade na zona central e com o eixo SO-NE, a CR mostra uma distribuição de espaços centrais no eixo sudoeste, uma concentração evidente na área central da cidade e apenas uma tendência descontínua na direção nordeste, decrescendo linearmente do centro histórico à periferia. Associada a essa constatação pode-se enfatizar a influência dos aspectos normativos sobre o sistema urbano, capaz de transformar a configuração da cidade não apenas pela presença de edificações e atividades, mas, principalmente, pela distribuição normativa diferenciada (zoneamento de usos), que implica, através dos índices urbanísticos, uma localização da centralidade muito mais concentrada do que a evidenciada naturalmente pela malha viária e fortalecida pelas edificações.

O resultado dessas medidas pode ser visualizado nos mapas seguintes, onde estão representados 20% dos maiores valores de cada medida de centralidade (Figura 1).

Figura 1: Mapas das medidas de Centralidade (20% dos maiores valores), respectivamente centralidade planar, morfológica e real

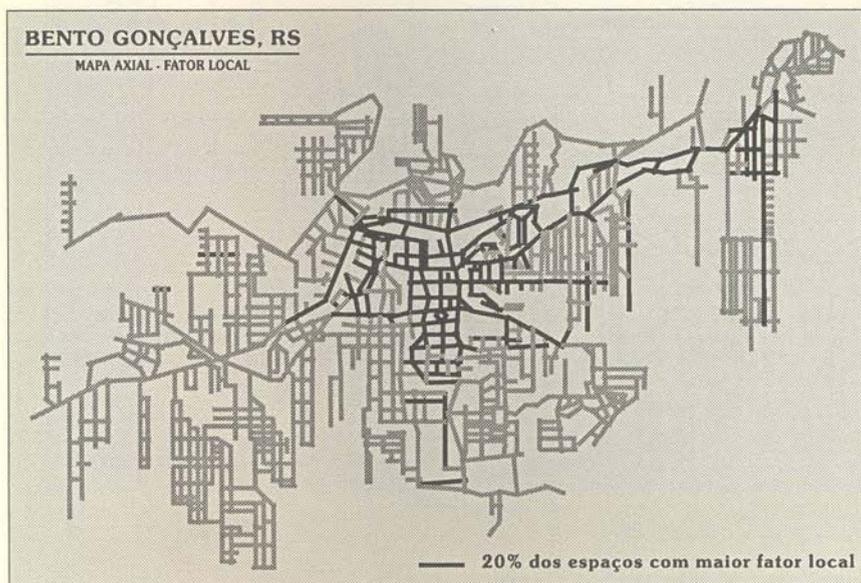




Ao mesmo tempo que se determinaram as medidas morfológicas, realizou-se o cálculo do *fator local* (FI), cujo resultado indica onde estão os espaços privilegiados quanto à habitabilidade, independentemente de sua posição (mais ou menos central) no sistema.

As variáveis do FI foram calibradas por regressão linear, cujas constantes adotadas foram **3,60**; **31,63** e **0,0007**, respectivamente para infra-estrutura e equipamentos, índice de aproveitamento e tamanho do lote. Pela simulação evidenciou-se que, ao serem atribuídos zoneamentos de uso e índices normati-

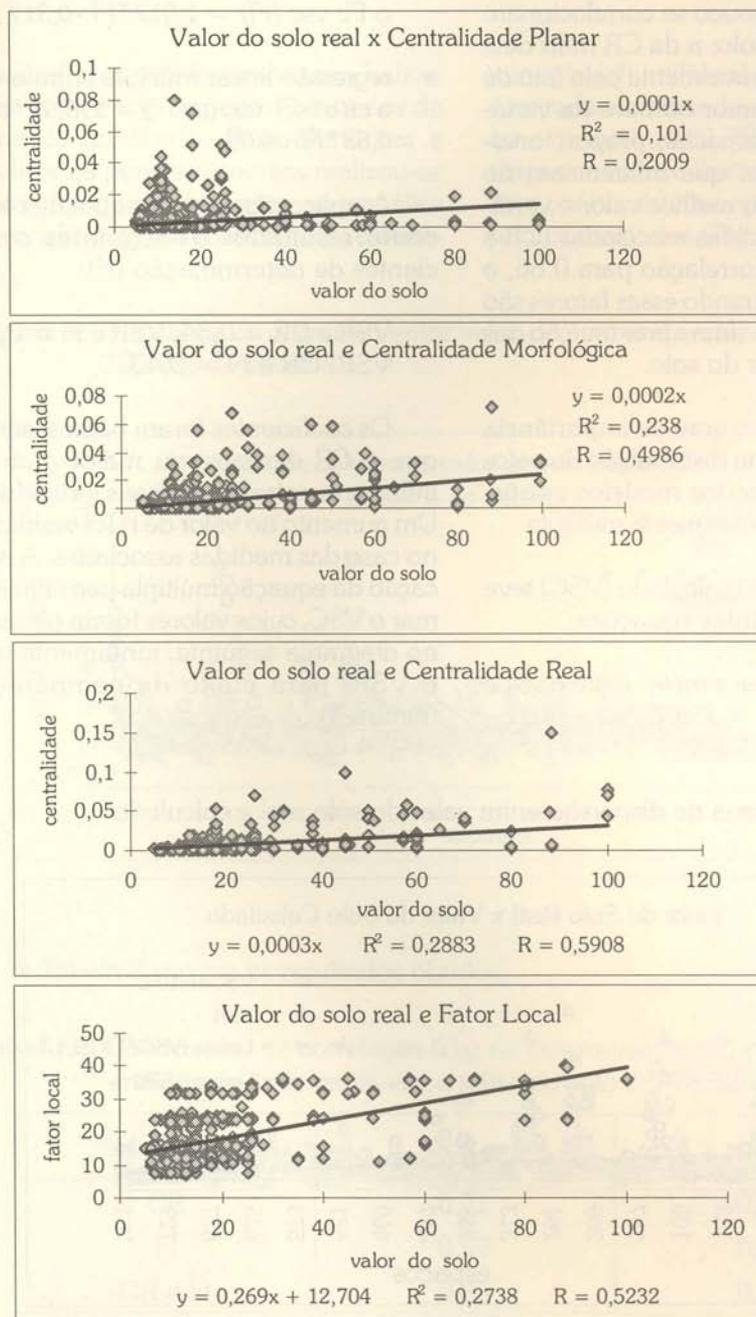
vos específicos para os diferentes espaços, são gerados privilégios locais também distintos. Assim, a regulamentação urbana, de certa forma, define o fator local como relevante no centro histórico da cidade, onde os lotes caracterizam-se por tamanhos relativamente homogêneos e uma situação locacional extremamente privilegiada. Os maiores valores do FI foram verificados no centro histórico e no eixo nordeste, sendo pouco encontrados na direção sudoeste, diferenciando-se dos valores das medidas de CR. Esses valores estão representados no mapa seguinte, que mostra 20% das maiores medidas do fator local (Figura 2).

Figura 2: Mapa do Fator Local (20% dos maiores valores)

Após a identificação das medidas (centralidades e fator local), elas foram correlacionadas com o valor do solo conhecido (real), obtendo-se os valores apresentados nos diagramas abaixo (Figura 3) e resumidos na Tabela 1.

Tabela 1: Listagem das correlações entre os valores medidos de CP, CM, CR, FL e o valor do solo real (VSR).

Medidas e VSR	Correlação
CP	0,2009
CM	0,4986
CR	0,5908
FL	0,5232
CR e FL	0,6610

Figura 3: Diagramas representativos entre as medidas e o valor do solo real

Os resultados indicam que as medidas individuais pouco se correlacionam com o valor do solo; a da CR mais dele se aproxima provavelmente pelo fato de incorporar um maior número de variáveis de âmbito espacial, proporcionalmente calibradas, que influenciam no valor do solo. Um melhor valor é verificado com as medidas associadas (CR e FI), elevando a correlação para 0,66, o que indica que quando esses fatores são interativos ocorre uma aproximação das medidas ao valor do solo.

Para verificar o grau de importância de cada medida na distribuição do valor do solo foram usados modelos estatísticos de predição simples e múltipla.

O valor do solo calculado (VSC) teve por base as seguintes equações:

- regressão linear simples entre o VSR e a CR: $VSC (CR) = 756,71 * CR + 14,51$

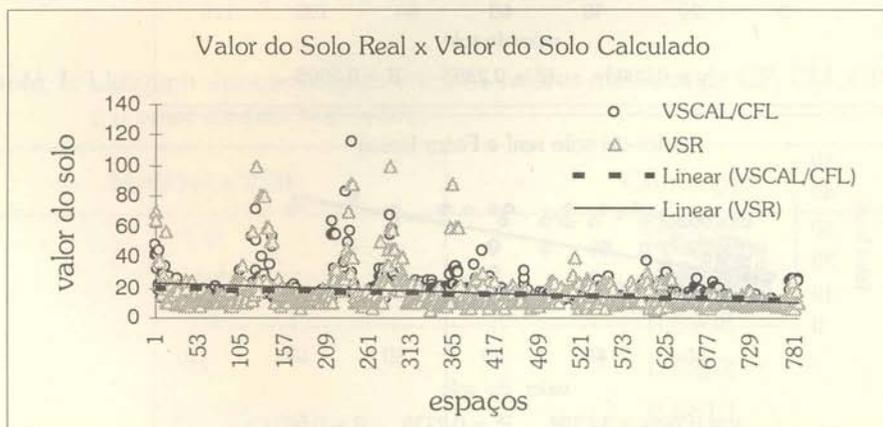
- regressão linear simples entre o VSR e o FI: $VSC (FI) = 1,017 * FI - 0,317$
- regressão linear múltipla entre o VSR, a CR e o FI: $VSC (CR/FI) = 573,99 * CR + 0,63 * FI + 4,09$.

A aplicação dessas equações teve como resultados os seguintes coeficientes de determinação (r^2):

VSR e CR = 0,34; VSR e FI = 0,27;
VSR, CR e FI = 0,43.

Os coeficientes foram baixos, sendo que a CR demonstrou maior grau de influência entre as variáveis individuais. Um aumento no valor de r^2 foi verificado no caso das medidas associadas. A aplicação da equação múltipla permitiu estimar o VSC, cujos valores foram plotados no diagrama seguinte, juntamente com o VSR, para efeito de comparação (Figura 4).

Figura 4: Diagrama de dispersão entre valor do solo real e calculado

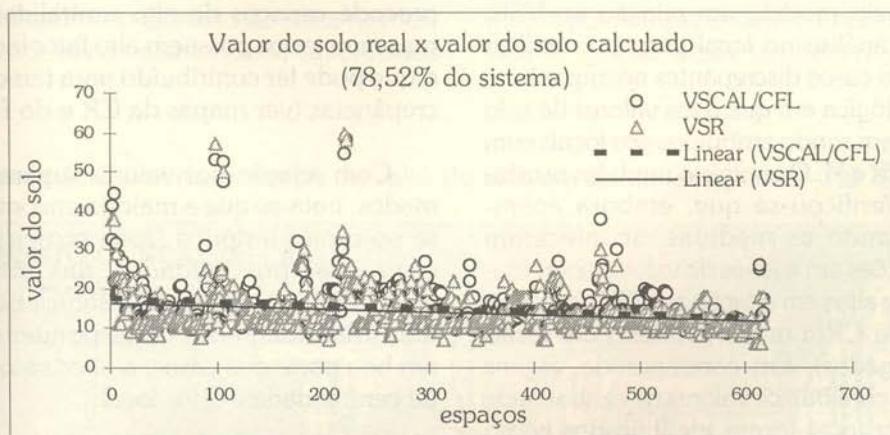


Resultados e discussão

Um dos fatos que favoreceu aos baixos valores do r^2 são os pontos afastados da linha de tendência. Para identificar e analisar os pontos dispersos realizou-se nova plotagem e procedeu-se à análise dos coeficientes de correlação (r) e deter-

minação (r^2), utilizando-se como critério a retirada aleatória dos pontos dispersos, em um total de 21,72% do sistema. O diagrama abaixo ilustra a disposição dos espaços no sistema após a retirada dos pontos afastados (Figura 5).

Figura 5: Diagrama de dispersão entre valor do solo real e calculado em 78,52% do sistema



A Tabela 2 mostra os resultados obtidos.

Tabela 2: Coeficientes de correlação (r) e de determinação (r^2) para as análises de cada variável e o valor do solo em 78,52% do sistema

Medidas	r	r^2
CR	0,75	0,57
Fl	0,57	0,33
CR e Fl	0,83	0,69

Os resultados demonstraram que o VSR em relação às medidas individuais apresenta maior correlação com a CR, confirmando uma maior influência da centralidade sobre o valor do solo. As medidas associadas apresentaram um resultado satisfatório ($r=0,83$). No caso dos coeficientes de determinação (r^2), os resultados indicaram que o modelo corresponde à realidade em quase todo o sistema (cerca de 80%); quanto aos casos discrepantes, foram necessárias análises detalhadas. Do total destes últimos, 55% foram superestimados e 45% subestimados pelo modelo em relação ao VSR. Uma análise no local permitiu verificar que os casos discrepantes acompanham certa lógica em que altos valores de solo estariam sendo atribuídos aos locais com alta CR e FI. O contrário também ocorreria. Verificou-se que, embora acompanhando as medidas, aconteceram variações em termos de valores (extremamente altos em relação ao VSR nos locais de alta CR e muito inferiores em locais segregados). Em contrapartida, alguns casos com baixos valores de centralidade e fator local foram identificados como discrepantes onde o VSR apresentou-se elevado em relação às características de centralidade e fator local, constituindo ilhas de valores de solo que afastam-se da lógica (verificada no local e pelo modelo). Desse fato infere-se a ação de variáveis externas ao modelo, em geral abstratas, instáveis e de difícil quantificação, como questões econômicas e mudanças no nível socioeconômico de determinada localidade urbana.

Os casos discrepantes de valor do solo de Bento Gonçalves foram repre-

sentados no mapa de modo a revelar os lugares cujo valor do solo real apresenta-se superestimado ou subestimado pelo modelo (Figura 6).

Pelo mapa, observa-se que a maior parte dos valores de solo subestimados pelo modelo encontra-se ao longo da parte superior do centro histórico, ainda compreendendo a zona comercial, e em espaços do setor nordeste, cujos usos são basicamente residenciais (densa e média densidade). Ressalte-se que boa parte dos valores subestimados compreende espaços de alta centralidade, mas nem todos possuem alto fator local, o que pode ter contribuído para tais discrepâncias (ver mapas da CR e do FI).

Com relação aos valores superestimados, nota-se que a maioria encontra-se no centro histórico (zona comercial) e em suas proximidades, nas zonas residenciais, de proteção institucional e industrial integrada, correspondendo, em boa parte dos casos, a altos valores de centralidade e fator local.

Destacam-se casos discrepantes que se apresentam com baixos valores de CR e/ou FI e também com baixo valor do solo, como pode ser observado na porção centro-norte do sistema, em que aparecem valores subestimados e superestimados nessa zona residencial.

Na porção centro-sul surgem casos superestimados em relação ao modelo, onde foram identificados valores baixos a médios de centralidade e fator local, o que demonstraria um valor relativamente baixo para o solo urbano. No entanto,

Os resultados demonstraram que o VSR em relação às medidas individuais apresenta maior correlação com a CR, confirmando uma maior influência da centralidade sobre o valor do solo. As medidas associadas apresentaram um resultado satisfatório ($r=0,83$). No caso dos coeficientes de determinação (r^2), os resultados indicaram que o modelo responde à realidade em quase todo o sistema (cerca de 80%); quanto aos casos discrepantes, foram necessárias análises detalhadas. Do total destes últimos, 55% foram superestimados e 45% subestimados pelo modelo em relação ao VSR. Uma análise no local permitiu verificar que os casos discrepantes acompanham certa lógica em que altos valores de solo estariam sendo atribuídos aos locais com alta CR e FI. O contrário também ocorreria. Verificou-se que, embora acompanhando as medidas, aconteceram variações em termos de valores (extremamente altos em relação ao VSR nos locais de alta CR e muito inferiores em locais segregados). Em contrapartida, alguns casos com baixos valores de centralidade e fator local foram identificados como discrepantes onde o VSR apresentou-se elevado em relação às características de centralidade e fator local, constituindo ilhas de valores de solo que afastam-se da lógica (verificada no local e pelo modelo). Desse fato infere-se a ação de variáveis externas ao modelo, em geral abstratas, instáveis e de difícil quantificação, como questões econômicas e mudanças no nível socioeconômico de determinada localidade urbana.

Os casos discrepantes de valor do solo de Bento Gonçalves foram repre-

sentados no mapa de modo a revelar os lugares cujo valor do solo real apresenta-se superestimado ou subestimado pelo modelo (Figura 6).

Pelo mapa, observa-se que a maior parte dos valores de solo subestimados pelo modelo encontra-se ao longo da parte superior do centro histórico, ainda compreendendo a zona comercial, e em espaços do setor nordeste, cujos usos são basicamente residenciais (densa e média densidade). Ressalte-se que boa parte dos valores subestimados compreende espaços de alta centralidade, mas nem todos possuem alto fator local, o que pode ter contribuído para tais discrepâncias (ver mapas da CR e do FI).

Com relação aos valores superestimados, nota-se que a maioria encontra-se no centro histórico (zona comercial) e em suas proximidades, nas zonas residenciais, de proteção institucional e industrial integrada, correspondendo, em boa parte dos casos, a altos valores de centralidade e fator local.

Destacam-se casos discrepantes que se apresentam com baixos valores de CR e/ou FI e também com baixo valor do solo, como pode ser observado na porção centro-norte do sistema, em que aparecem valores subestimados e superestimados nessa zona residencial.

Na porção centro-sul surgem casos superestimados em relação ao modelo, onde foram identificados valores baixos a médios de centralidade e fator local, o que demonstraria um valor relativamente baixo para o solo urbano. No entanto,

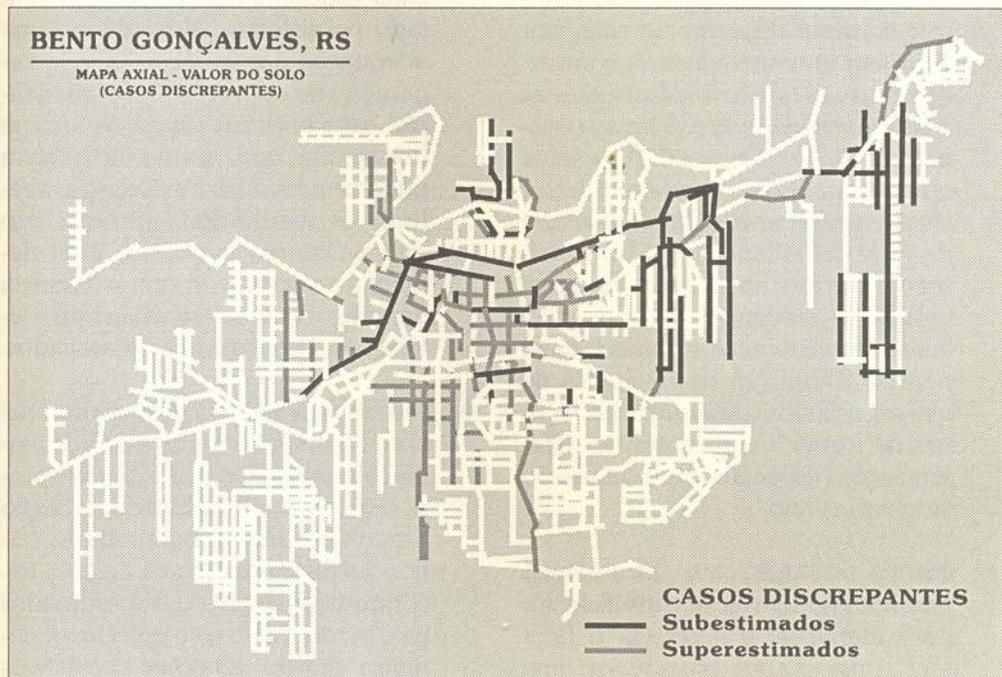
foram verificados altos valores de solo real, os quais devem estar associados ao zoneamento de usos (residenciais, zona de proteção aos mananciais, de proteção institucional) e a índices de aproveitamento que, embora limitando o potencial construtivo, podem estar favorecendo o aumento do valor por privar a alta densidade, fator relevante na atualidade, quando boa parte dos habitantes urbanos busca afastar-se de áreas muito densas.

Outros casos discrepantes foram verificados no extremo do setor nordeste, em zonas residenciais, favorecidos

provavelmente pelos mesmos motivos inferidos nos casos do centro-sul.

A distribuição do valor do solo urbano no setor oeste praticamente não apresentou casos discrepantes. Talvez isso possa se justificar pelas vastas zonas de proteção e pela ocorrência de um fator local relativamente baixo, as quais ainda estariam promovendo uma ocupação um tanto restrita e uma menor disputa pelos espaços urbanos nessa porção da cidade, apesar de alguns espaços apresentarem alta centralidade, principalmente por compreenderem importantes vias de ligação local e também regional.

Figura 6: Casos discrepantes do valor do solo em Bento Gonçalves – RS -Brasil



Conclusões

A modelagem proposta, embora em fase de teste, manifestou-se adequada para o tratamento dos dados, principalmente em cerca de 80% do sistema, permitindo o manuseio das variáveis, a simulação do valor do solo e a identificação de características urbanas em padrões diferenciados do espaço. Os pontos seguintes resumem as conclusões pertinentes a cada medida identificada.

- **MEDIDAS DE CENTRALIDADE:** foram utilizadas para descrever características da malha urbana e elementos componentes, embora apenas a CR tenha sido analisada como um parâmetro que interfere no valor do solo, por constituir uma medida mais complexa do que as que consideram apenas o sistema viário e/ou as formas construídas. Assim, foi possível verificar que a centralidade interfere no valor do solo não apenas pela propriedade de alcançabilidade, mas, principalmente, em função da atratividade revelada pelos diferentes usos do solo. Nesse caso, a regulamentação urbana revelou a indução de tipologias de uso específicas a determinados lugares, de forma a consubstanciar diferenciações espaciais significativas no sistema urbano.
- **MEDIDA DO FATOR LOCAL:** as variáveis adotadas podem ter sido insuficientes para identificar e descrever o fator local, uma vez que esperava-se uma maior aproximação entre distribuição das características locais (FI) e o valor do solo. Esse fato pode ser evidenciado pelas baixas correlações (0,52 e 0,57) entre as medidas que identificam características locais e o valor do solo. Outro fato que pode ter favorecido as baixas correlações refere-se às dimensões dos lotes. Em todos os espaços, as dimensões foram reduzidas a um valor médio (tamanho médio de lote por rua ou axial), o que pode ter mascarado a realidade local pela generalização, que não permitiu a verificação do FI individualmente em cada lote urbano, mas apenas em cada espaço (linha axial) representado no sistema. Além disso, uma adequação das variáveis ou a incorporação de outras, como, por exemplo, características físicas do terreno (topografia, tipo de solo etc.), talvez pudessem favorecer a descrição e refinar os resultados, embora isso provavelmente implicasse uma demanda exagerada de tempo na coleta dos dados sem a certeza de trazer alterações significativas aos resultados.
- **MEDIDAS COMBINADAS:** o produto final aproximou-se tanto da realidade empírica quanto dos valores reais (propostos pela Exatonia Estadual - Seção Bento Gonçalves) e permitiu identificar locais cujos valores do solo encontram-se super ou subestimados pelo modelo. Sob esse aspecto, a inferência de que os fatores normativos

Referências bibliográficas

- ANDRADE, T. A. Métodos estatísticos e econométricos aplicados à análise regional. In: HADDAD, Paulo Roberto (org.) *Economia Regional: Teorias e Métodos de análise*. Fortaleza: BNB, ETENE, p. 427-507, 1989.
- CHAPIN JR., F. S. *Planificación del uso del suelo urbano*. Barcelona: Oikos-Tau S.A. ediciones, 1977, 431 p.
- DIEFENBACH, Z. A. *Uso do solo urbano no Bairro Patronato - 1966-1992, Santa Maria, RS*. Santa Maria: UFSM, 1995, 58p. (Monografia de Especialização).
- ECHENIQUE, M. et al. Modelo espacial de "stock y atividades. In: *Modelos de Analisis Territorial, Colección de Urbanismo*. Barcelona: Oikos-Tau S.A. ediciones, p. 93-146, 1975.
- GEBAUER, M. A. *Urban Morphology*. Oxford Polytechnic, Departments of Architecture & Town Planning, Joint Centre for Urban Design, 1981, 11p.
- GUTTENBERG, A. Z. Urban structure and Urban Growth. In: *Journal of the American Institute of Planners*, 1960.
- HILLIER, B. et al. Natural Movement: or, configuration and attraction in urban pedestrian movement. In: *Environment and Planning B: Planning and Design 20*, p. 29-66, 1993.
- IBGE. *Censo Demográfico do Rio Grande do Sul*, 1991.
- INGRAN, D. R. The concept of accessibility: a search for an operational form. In: *Regional Studies*, v. 5, Pergamon Press, p. 101-107, 1971.
- KRAFTA, R. Modelling intraurban configurational development. In: *Environment and Planning B: Planning and Design 21*, p. 67-82, 1994.
- _____. *Centralidade e uso do solo*. PROPUR/UFRGS, 1995, 6 p.
- QUARONI, L. *Progettare um edifício: otto lezioni di Architettura*; Milano: Gabriele Mazotta editore, 1977.
- WAGNER, M. L. *Descrição e desenho da cidade para a expressão de valor*. Porto Alegre, 1995. Dissertação (Mestrado) – UFRGS, 194 p.

(Recebido para publicação em outubro de 1998)

Juçara Spinelli é professora do Departamento de História e Geografia da Universidade de Santa Cruz do Sul

Romulo Krafta é professor do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Opinião

Relações Sociedade–Estado: elementos do paradigma administrativo¹

Ana Clara Torres Ribeiro

"(...) mas o que não se pode entender é que se assista de coração indiferente à morte do que apenas esmorecido está, em vez de se lhe encontrarem novos estímulos e energias novas."

José Saramago, *Viagem a Portugal*

Estrutura e conjuntura

O tratamento do tema contemporâneo da governabilidade – inscrito como problemática e meta no âmago das relações Sociedade–Estado – impõe a realização, ainda que breve, de referências à história

recente do país. Essas referências permitirão reconhecer continuidades, ou melhor, permanências que manifestam-se de forma simultânea à rápida difusão de novas orientações para a ação, de

¹ Este texto orientou conferência, realizada no dia 17 de setembro de 1998, no Curso de Especialização, Educação e Desenvolvimento promovido pelo Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília e destinado ao quadro técnico do Ministério da Educação. Agradeço esta oportunidade ao Professor Brasilmar Nunes. Também agradeço aos alunos da disciplina Teorias da Ação, ministrada no IPPUR/UFRJ ao longo do segundo semestre de 1998, as sinceras sugestões e críticas feitas à primeira versão deste trabalho e, especialmente, a Jorge Luiz Borges Ferreira. Registro, também, o estímulo representado pela leitura cuidadosa, dessa primeira versão, realizada pelo Professor Jorge Natal.

novos códigos do agir, característicos da acomodação da sociedade brasileira aos impulsos da globalização².

Sem desconhecer as sérias críticas já realizadas à noção de globalização, gostaríamos de dizer apenas, nos limites deste texto, que reconhecemos através dessa noção a fase contemporânea do capitalismo, caracterizada pela hegemonia do capital financeiro e pela articulação tendencialmente mundial de processos produtivos e, sobretudo, dos mercados. Para a análise preocupada com a organização da sociedade, a globalização significa a potencial radicalização do processo de ocidentalização do mundo, eivado de riscos associados às crescentes conquistas do pensamento pragmático e tecnocrático (Ianni, 1996; Latouche, 1996).

Na verdade, os impulsos da globalização indicam tanto o adensamento (distante de preenchimento ou estruturação) da escala mundial de fatos econômicos, sociais e político-culturais – aos quais se subordina e se ajusta a sociedade brasileira – quanto a difusão, mais rápida, de orientações e comandos absorvidos em países desigualmente posicionados na cena mundial (Santos, 1996; Ribeiro e Silva, 1997).

Frente à irregular intensidade desses processos, procuramos evitar a adesão a leituras que apontem exclusivamente para o novo, omitindo marcas deixadas por sucessivos e parciais processos históricos de modernização do país e, sobretudo, as características únicas de nossa formação social. De fato, a cada grande momento de reorganização do capitalismo na escala mundial reproduz-se o diagnóstico do atraso do país; sendo que raramente se diz, como nos orienta Jessé Souza (1998), qual é o real sentido desse atraso. O autor nos alerta, também, contra a tendência à omissão das características societárias negativas das sociedades que são assumidas como ideais a serem perseguidos pela modernização econômica e social.

A fixação em modelos externos colabora para ocultar os interesses envolvidos nas ondas modernizadoras e para postergar o exame da orquestração entre tempos sociais que caracteriza a vida social. Nesse ocultamento, desaparece a possibilidade de apreensão dos processos de arcaização do moderno e de modernização do arcaico propostos por Florestan Fernandes (1977) para a análise da configuração assumida pelas classes sociais na sociedade brasileira.

² A minha percepção da relevância teórico-analítica da dialética permanência e mudança, na compreensão da história do país, foi efetivamente construída durante os processos de pesquisa sobre a família desenvolvidos com a socióloga Ivete Ribeiro. Dessa trajetória de pesquisa resultou o livro *Família e desafios na sociedade brasileira: valores como um ângulo de análise*. Rio de Janeiro: Centro João XXIII; São Paulo: Ed. Loyola.

A partir dos anos 80, manifesta-se uma espécie de tomada de consciência do novo que deixa poucas oportunidades para a reflexão concreta dos ritmos e sentidos sociais da modernização. O novo novíssimo, nas palavras de Milton Santos (op. cit.), transforma-se em destino ansiado, através, por exemplo, da percepção da influência exercida no mundo contemporâneo pelas novas tecnologias de informação e comunicação; do reconhecimento de que a cultura desempenha funções econômicas e políticas de grande relevância; da emergência de atores políticos e identidades coletivas expressivos de redes sociais e técnicas que rompem os limites de vivências locais e, mesmo, as fronteiras do país. Os elementos apontados informam sobre mudanças no agir e nos ideários; porém, essas mudanças surgem, com mais clareza, quando percebemos a sedução representada pelos novos métodos, técnicas, equipamentos e disciplinas articulados na administração dos recursos.

Assim, existem elos sistêmicos entre relevância crescente da informação e administração dos interesses e das relações societárias. Esses elos, diretamente expressivos da nova codificação da

eficácia e do desempenho, podem ser difundidos – como demonstram tantos discursos dirigidos à educação e tantas iniciativas empresariais expressivas da manipulação da informação – sem que ocorra a ampla difusão da nova configuração da empresa capitalista. Aliás, esta é uma possibilidade já indicada por Max Weber em *A ética protestante e o espírito do capitalismo*: “A forma capitalística de uma empresa e o espírito pelo qual ela é dirigida estão geralmente ligados por alguma relação de adequação, não, porém, numa relação de interdependência necessária” (1987, p. 40).

Para Weber, o espírito do capitalismo – racionalidade orientadora da conduta – pode ser intensamente difundido, sem a manifestação sincrônica das condições materiais da empresa capitalista típica, da mesma forma que o espírito tradicional seria encontrável no âmago da condução das firmas³. Essa postura analítica permite compreender como o trabalho social, realizado neste século, de formatação e codificação do “espírito” do capitalismo – moral, atitude mental, orientação da conduta expressivos da racionalidade ocidental e da secularização –, permite a sua difusão em âmbitos sociais em princípio distantes da

³ De forma breve, com base no *The Concise Oxford Dictionary of Sociology* (Oxford University Press, 1996, 2ª edição) podem ser localizadas no campo da teoria da ação as seguintes correntes teórico-metodológicas que consideram a ação humana como o principal ou o único objeto da sociologia: sociologia weberiana, sociologia fenomenológica ou hermenêutica, interacionismo simbólico, etnometodologia e teoria da estruturação. Uma qualidade definitiva da ação seria possuir, ao contrário do comportamento, um significado subjetivo para o ator.

empresa, como seriam a política, a religião, a ciência e o Estado⁴.

Os descompassos da modernização são especialmente graves para as sociedades periféricas, já que estimulam a manifestação de correntes modernistas desvinculadas de compromissos com a compreensão e a transformação das relações societárias. Nesse sentido, a recu-

peração de alguns processos históricos recentes também estimula a resistência à absorção imediata de idéias (e ideários) difundidas por alguns atores da escala mundial. Essa resistência torna-se especialmente necessária pelo fato de que conceitos e noções, com limitado apoio na análise de processos concretos, têm encontrado rápida aceitação na análise da sociedade brasileira.

A idéia da (in)governabilidade

Entre essas noções encontra-se a de governabilidade, estimulante implícito de papéis a serem assumidos pelo Estado no tratamento das questões sociais. Marcus André B. C. de Mello (1995) identifica o início da difusão da idéia de (in)governabilidade no Brasil ao final do governo Sarney, durante a crise da Nova República. Trata-se da afirmação de um enfoque das questões político-administrativas, em que prevalece o diagnóstico da incompatibilidade entre a multiplicação das demandas sociais e a capacidade de resposta do aparelho de governo.

Nesse enfoque atribui-se, com frequência, ao crescimento das demandas sociais a responsabilidade pela crise do Estado e, acrescentaríamos, pela inflação.

Segundo esse autor, a origem da idéia de ingovernabilidade, proposta pelo diagnóstico conservador dos desafios econômico-sociais, pode ser reconhecida nos anos 70 no quadro de estagflação dos países centrais. É naquele período que a crítica ao Estado do Bem-Estar e à pressão política pela conquista de novos direitos, realizada pelos movimentos

⁴ Weber também nos leva a refletir sobre o ativismo – as particularidades do sistema de ação que caracterizaria o amadurecimento do capitalismo – do empreendedor capitalista: “A habilidade de se livrar da tradição comum, um tipo de Iluminismo liberal, parece ser mais possivelmente a base mais adequada para o sucesso de um homem de negócio como este (...) Tais pessoas, dominadas pelo espírito do capitalismo tendem hoje a ser indiferentes, se não hostis para com a Igreja. A idéia do piedoso aborrecimento do paraíso exerce pouca atração sobre sua natureza ativa.” (1987, p. 45-46) O ativismo, indicado por Weber, alerta-nos para a possibilidade de que novos códigos de conduta (avaliações de desempenho e eficácia) acompanhem e mesmo antecedam, em face da extensão alcançada pela reflexividade no mundo contemporâneo, a difusão plena do sistema técnico. A percepção dessa possibilidade nos permite indagar, através de orientação teórico-conceitual de Milton Santos (op. cit.), sobre a relevância específica da psicosfera nos vínculos entre sistema técnico e sistema de ação.

sociais, é canalizada em direção a uma engenharia social que fosse capaz de garantir a denominada governabilidade: “Esse diagnóstico, hoje já quase clássico, continha três idéias-força: a de explosão de demandas, a de saturação da agenda pública (agenda *overload*) e a de proliferação de coalizões distributivas. (...). A solução preconizada era o fortalecimento da autoridade política e a contenção de demandas.” (Mello, op. cit., p. 24-25).

Marcus André B. C. de Mello complementa a sua linha de argumentação indicando que o diagnóstico da ingovernabilidade se fez acompanhar, na América Latina e em particular no Brasil, de um forte viés institucionalista, envolvendo o debate político em temas relativos aos arranjos institucionais necessários ao sistema produtivo. A esses elementos acrescenta-se a centralidade atribuída na última década, pelo pensamento dominante, à adequação da sociedade brasileira à velocidade da globalização, apresentada como destino irrecusável e, até mesmo, como anseio naturalizado.

Claus Offe também relaciona a idéia de (in)governabilidade à emergência de um pensamento conservador sobre a crise. Essa emergência significaria que a própria idéia de crise tendeu a ser deslocada da reflexão crítica do capitalismo para um diagnóstico pautado por preocupações com novos arranjos nas rela-

ções Sociedade–Estado. Arranjos que são concebidos, fundamentalmente, a partir da ótica do equilíbrio e não da ótica da mudança: “Os limites do crescimento e do Estado social, a crise da economia mundial, das finanças e do meio ambiente, além da crise de legitimação e da ‘crise de autoridade estatal’ passaram a ser tópicos evidentes de qualquer periódico conservador ou liberal para caracterizar o estado da sociedade nacional e internacional. Que ‘assim não pode continuar’ é uma evidência hoje precisamente para os conservadores (...).” (1996, p. 28)

O deslocamento da compreensão da crise para o campo dos arranjos institucionais – acentuando os intentos de administração das relações Sociedade–Estado – encontra, no Brasil, um amplo espectro de adesões políticas e formas de realização prática. Esse patamar de mudança, intensamente refletido na mídia, desfaz consensos políticos construídos com base nas idéias de justiça social e igualdade, reforçados na resistência à ditadura militar e pela reivindicação de direitos dos anos 80. Surge um campo discursivo, em que prevalece a crítica ao corporativismo (coalizões distributivas)⁵. Essa crítica veicula, no limite, o esgotamento das possibilidades de preservar e ampliar o acesso a garantias sociais; atingindo o pacto político expresso pela Constituição Federal de 1988.

⁵ A noção de corporativismo tem sido amplamente acionada, pela mídia e por porta-vozes do Governo Federal, para nomear um amplo leque de reivindicações sociais e ainda para indicar, de uma forma difusa, a configuração do Estado que deve ser superada, por vezes mais claramente referida através da denominação “Estado getulista”. Nesse sentido, o corporativismo surge como uma qualidade da ação indesejável, passível de ampla aplicação em estratégias discursivas.

A análise da absorção, pelas elites políticas e econômicas, de novas certezas no enfrentamento das questões sociais exige a reflexão da influência exercida por modelos codificados e difundidos a partir do agenciamento da crise nos (e a partir dos) países centrais. Como pode ser percebido, a construção da idéia de (in)governabilidade coaduna-se, em sua fisionomia político-administrativa, com orientações para o ajuste de economias nacionais aos determinantes da globalização.

Como afirmam Eugenio Tironi e Ricardo A. Lagos: “Desde começos dos anos oitenta, a partir de sinais emitidos pelas instituições multilaterais de financiamento e desenvolvimento – Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial –, o conceito de ajuste estrutural passa a ser um elemento central das políticas econômicas. Por ajuste estrutural entenda-se, de fato, a forma como as economias nacionais devem adaptar-se às novas condições da economia mundial (...).” (1991, p. 39)

Existem assim complementaridades,

cada vez mais rígidas, entre diretrizes para a política econômica e o redesenho do Estado. O diagnóstico da (in)governabilidade implica, também, no encontro de soluções político-administrativas de curto prazo. Nessa direção, reconhece-se, na influência exercida pelo Banco Mundial, o lastreamento da idéia de *governança*, isto é, da face operacional e prática do diagnóstico da ingovernabilidade.

Ainda nas palavras de Marcus André B. C. de Mello: “O conceito (de governança) se distingue do de *governabilidade*, que descreve *as condições sistêmicas de exercício do poder em um sistema político*. Enquanto a governabilidade se refere às condições de exercício da autoridade política, *governance* qualifica o modo de uso dessa autoridade. Nessa perspectiva (...) se coloca um conjunto de questões relativas ao formato institucional dos processos decisórios, à definição do mix público/privado nas políticas, a questão da participação e descentralização, dos mecanismos de financiamento das políticas, e do escopo global de programas (focalizados *versus* universalistas).” (1995, p. 30)⁶

⁶ No Brasil, mereceriam um estudo aprofundado os diversos usos da noção de (in)governabilidade. Essa noção adquire, juntamente com a noção de globalização, crescente relevância, nos anos 90, na justificativa das decisões de governo. Também pode ser constatada a tendência à sinonímia entre governabilidade e governança, o que reduz a consistência do diagnóstico sistêmico que sustenta a teoria conservadora da crise. Dessa maneira, a governabilidade adquire uma conotação quase exclusivamente referida ao Estado e, com especial relevância, ao aprimoramento da máquina do governo. Exemplifica essa mutação semântica o seguinte trecho do cap. IV (A reforma do Estado) da proposta de governo *Mãos à obra*, do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso: “A reforma do Estado é indispensável para a estabilidade econômica, o desenvolvimento sustentado, a correção das desigualdades sociais e regionais. Ela irá torná-lo mais competente e voltado à inovação social (...). É preciso criar as condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais. Isso significa assegurar a governabilidade e, sobretudo, tornar mais eficaz e responsável a prestação dos serviços que a população requer nos campos da saúde, previdência, educação e segurança.” (Cardoso, 1994)

A ênfase atribuída aos dilemas do Estado contrasta, na experiência brasileira, com a reconstrução da vida social durante o primeiro período da redemocratização. Assim, é importante reconhecer que as imposições da conjuntura mundial acontecem pressionando (e, por vezes, reconfigurando) determinantes da conjuntura nacional, ou seja, arranjos políticos e alianças entre frações de classe. Os anos 90 significaram, em grande parte, retenção e tentativas de enquadramento institucional de atores políticos e sujeitos sociais construídos nas décadas anteriores (Ribeiro, 1991) e, como expressão mais visível desse processo, uma ampla difusão de novos formatos de intervenção no tecido social.

A disputa por recursos públicos tem sido, sem dúvida, especialmente dramática na sociedade brasileira. Nos países centrais, inovações institucionais, construídas a partir de imposições da reestruturação produtiva e do aumento da competição capitalista ao nível mundial, exigem a luta pela preservação de direitos sociais efetivamente usufruídos (Pereira, 1996). No Brasil, em contraste, o histórico alijamento de grandes parcelas da população do acesso a garantias sociais, agravado pelas conseqüências da modernização conservadora dos anos 70, transforma de imediato a defesa de direitos em pressão por políticas redistributivas.

A luta contra a ditadura militar esteve associada à multiplicação de entidades e de formas de organização política no âmago do tecido social. Essas formas de organização permitiram a politização de carências dos setores populares, atingin-

do determinados ângulos das políticas públicas: educação, habitação, saneamento, transportes, saúde, assistência social. As reivindicações sociais receberam o apoio, no período, de um amplo leque de instituições com larga presença na história política do país (igrejas, sindicatos, entidades profissionais e de assessoria), o que diz de sua capacidade de produzir mudanças abrangentes nas relações societárias (Fraga, 1996).

No início dos anos 80, esses processos de organização afirmam a sua força política através de uma nova institucionalidade, como exemplificam a criação de federações de associações de moradores e a sua efetiva articulação em reivindicações dirigidas aos governos eleitos (ver Grazia, 1993). Esse nível alcançado pela organização social encontra expressão em plataformas, para a mudança da ação do Estado, defendidas na Assembléia Nacional Constituinte; o que indicaria a existência, no caso brasileiro, de correntes de pensamento virtualmente capazes de consolidar, com a presença dos movimentos sociais, um projeto socialmente inclusivo de reforma do Estado.

Entretanto, ainda nos anos 80, acontecem, no bojo da crise recessiva, as primeiras alterações relevantes no quadro institucional do país. Entre elas, pode ser citada a extinção do BNH em 1986, um dos alvos dos protestos e reivindicações dos movimentos sociais urbanos, e o início das mudanças ministeriais e das mudanças no trato da administração pública que se acelerariam durante o governo Collor (Castanhar, 1991).

A presente década encontra-se marcada pela ênfase, quase exclusiva, no enfrentamento da crise social e da crise fiscal, trazendo, para o trato das questões nacionais, a reforma do Estado (tributária e na legislação trabalhista e previdenciária). Essa alteração ocorre de forma simultânea ao envolvimento de atores sociais, antes afastados da formulação de políticas públicas e do aparelho de governo, em questões relativas ao desemprego, à precarização dos vínculos de trabalho (Sabóia, 1994) e aos novos formatos empresariais (Martins e Ramalho, 1994). A atenção dirigida à temática do emprego, associada à ausência de crescimento da economia brasileira, tem sido acompanhada por projetos que visam à reforma da Constituição de 1988.

Nesta década, elementos da teoria da (in)governabilidade – mesclados a referências à crise do Estado do Bem-Estar nos países centrais e, até mesmo, à enunciação da crise do próprio Estado – pautam nitidamente as relações

Sociedade–Estado, tendendo a fazer da sociedade um referente emudecido do projeto de reforma do Estado. Nesse contexto, o aprimoramento da ação direciona, pelo menos aparentemente, a mudança desejada nas instituições públicas – conduzindo a percepção de desempenho e eficácia –, enquanto a busca da legitimidade ocorre, sobretudo, por meio de remissões aos setores sociais identificados como excluídos ou de referências genéricas à sociedade brasileira⁷. É em nome da sociedade e dos excluídos – entidades sem discurso – que se defende, com frequência, a reforma do Estado, como se a anunciada mudança institucional tivesse como fio condutor exclusivamente parâmetros internos de eficiência e o correlato distanciamento de qualquer forma de satisfação a privilégios sociais ou interesses particulares.⁸

Porém, mesmo os considerados excluídos também podem ser conjuntamente associados a práticas corporativas quando se apresentam organizados à

⁷ Evidentemente, não pretendemos reduzir a importância do fato objetivo da exclusão socioeconômica, ao qual dedicamos seguidos estudos. Afinal, a exclusão social tem sido analisada, desde os anos 60, na América Latina. Fazemos referência, neste momento, à nomeação do Outro no discurso do Estado. Agradeço, neste momento, a Carlos Vainer, com quem compartilho a disciplina Sociedade e Território, no Curso de Doutorado do IPPUR/UFRJ, o permanente alerta para a centralidade do discurso na configuração dos sujeitos sociais.

⁸ Trata-se de uma alteração prático-discursiva que induz à auto-referência do ator. Este (o Estado), a partir dessa alteração, torna rarefeito a remissão politicamente construída ao Outro (a sociedade), indispensável ao processo democrático. Afinal, a consolidação do espaço público depende dessa interlocução (embates, confrontos). Assim, o processo de auto-referência pode ser apreendido noutros conceitos em rápida difusão nos anos 90, tais como empregabilidade e trabalhabilidade, que acentuam a remissão de problemáticas sociais ao âmbito do indivíduo. As qualidades do ator, considerado isoladamente, adquirem portanto relevância crescente no quadro de valores difundido na década de 90. Nesse quadro, encontram-se cada vez menos presentes os princípios morais garantidores e expressivos da solidariedade.

cena pública, como demonstram embates com o MST e alguns discursos referidos à resistência social durante a seca que atingiu, em 1998, o Nordeste. Na década de 90, a ausência de voz dos excluídos – identificados, sobretudo, através de crité-

rios quantitativos – ou da sociedade (lida pelas pesquisas de opinião) tendeu a substituir a voz que iniciava a conquista do espaço público por meio dos movimentos sociais e da afirmação de antigos e novos sujeitos sociais.

Globalização e paradigma administrativo

Utilizamos a noção de paradigma administrativo para indicar a sistematização de valores e de práticas que atualmente traduz os ideais da eficácia, do bom desempenho e do sucesso e, portanto, a conduta racional correspondente à atual fase do capitalismo. Esse paradigma, calçado na empresa e no individualismo, corporifica o novo indivíduo desejável (trabalhador, administrador, governante, funcionário público, político). Esse indivíduo – verdadeiro protótipo divulgado por consultorias, assessorias, revistas especializadas, cursos (Ribeiro, 1995) – emerge como síntese construída a partir da ação, codificada e positivada. Com estas breves palavras, queremos denotar que a exacerbação da reflexividade, característica das últimas décadas, estimula a

codificação crescente da ação, permitindo que a própria ação (aparentemente vazia de valores e sem referências subjetivas ou culturais) transforme-se num imperativo⁹.

Além disso, a noção de paradigma administrativo transmite melhor a idéia, que desejamos acentuar neste texto, de que o sistema de ação pode ser até certo ponto autonomizado do sistema técnico. A apreensão dessa possibilidade, indicada pela transformação paradigmática de comportamentos e códigos de conduta, favorece a análise dos efeitos socioculturais do novo paradigma produtivo. E mais, a noção de paradigma revela, conforme proposto por Thomas Kuhn (1987) para a ciência¹⁰, a emergência de um

⁹ Nessa direção, Nicolau Sevcenko (1998) lembra-nos, em recente artigo publicado na revista *Carta Capital*, que o governo de Margaret Thatcher realizou uma política insidiosa de corrosão da solidariedade social. “Nunca é demais evocar seu imortal slogan de campanha: ‘Essa coisa chamada sociedade não existe. O que existe são indivíduos’”.

¹⁰ Não podemos deixar de citar o seguinte trecho de Thomas Kuhn por ser especialmente iluminador das potencialidades analíticas da noção de paradigma, também amplamente utilizada por Edgar Morin (1996): “Tal como uma decisão judicial aceita no direito costumeiro, o paradigma é um objeto a ser melhor articulado e precisado em condições novas e mais rigorosas. Para que se compreenda como isso é possível, devemos reconhecer que um paradigma pode ser muito limitado, tanto no âmbito como na precisão, quando de sua primeira aparição. Os paradigmas adquirem seu *status* porque são mais bem-sucedidos do que seus competidores na resolução de alguns problemas que o grupo de cientistas (no nosso caso, o grupo no poder) reconhece como graves.” (p. 44)

estado de normalidade, ou melhor, normatividade, apoiado por um consenso difuso, na vigência do qual deixam de ser formulados questionamentos de princípio. Esse consenso distingue-se radicalmente do consenso político, conforme tradicionalmente concebido, calcado no debate aberto de posições divergentes ou, quando sustentáculo do exercício legítimo do poder, através de mecanismos sociais de convencimento profundo.

Trata-se, atualmente, da difusão de orientações discursivas e de práticas administrativas que expressam um novo modo de fazer e de pensar favorecido pela globalização. Os processos indicativos da globalização da economia, em que prevalece a força crescente do capital financeiro, dependeram, para o seu sucesso, da renovação da base técnica da vida coletiva (Santos, 1994). Os movimentos de articulação dos fluxos econômicos na escala mundial estão associados, também, à difusão de instrumentos de gestão e de manipulação de recursos. Esses instrumentos são indispensáveis tanto ao aumento da produtividade quanto ao controle dos mercados e da sociedade. Propiciados pelas inovações tecnológicas, alteram a ação na esfera da economia, mas também a ação socialmente desejável, pressionando as formas historicamente reconhecidas de conquista da legitimidade política.

Nas palavras de Milton Santos: "Se compararmos as redes do passado às atuais, a grande distinção entre elas é a respectiva parcela de espontaneidade na (sua) elaboração (...). Quanto mais avança a civilização material, mais se

impõe o caráter deliberado na constituição de redes. Com os recentes progressos da ciência e da tecnologia e com as novas possibilidades abertas à informação, a montagem das redes supõe uma antevisão das funções que poderão exercer e isso tanto inclui a sua forma material, como as suas formas de gestão." (1996, p. 211) Acrescentaríamos que a antevisão indica, exatamente, a crescente racionalidade, a ocidentalização do mundo, apoiada pela rede técnica mas dela se descolando para penetrar, como intencionalidade e anseio sistêmico, na consciência social.

Novos desafios têm sido apresentados à ciência e à ética, como orienta Edgar Morin (1996). Fronteiras disciplinares são rompidas, assim como fronteiras culturais e psíquicas, possibilitando a instalação de um meio social propício ao uso das ciências sociais aplicadas no ordenamento da ação. As novas condições técnicas da vida social modificam a ação e os seus sentidos, mesmo que os significados da ação tendam a ser desgarrados do indivíduo.

Multiplicam-se as formas de interação e conexão, ao mesmo tempo que é expandido o efeito potencial da ação informada. Essa expansão do sistema de ação altera elementos do tecido social através do monitoramento mais seguro das reações sociais. Bastaria citar, como exemplo, o *marketing* político. Por outro lado, as práticas de monitoramento articulam-se com o anseio por um maior nível de exatidão da ação. Essas qualidades, transformadas em metas, tornam-se alcançáveis por meio da disponibilidade da

informação, permitida pelo novo meio; mas, também, pelo controle da ação e, assim, pela expansão dos mecanismos de avaliação e *feedback*.

A idéia da avaliação (e, portanto, de monitoramento e controle), cada vez mais onipresente, reflete esta possibilidade; adquirindo, gradualmente, um valor positivo em si mesma, independentemente do exame rigoroso do seu significado para a vida social. Aliás, esse é um dos caminhos de acesso ao alcance do consenso difuso, apoiado pela mídia, que amplia o poder daqueles segmentos sociais que decidem e aplicam os seus critérios. Seria necessário acrescentar, ainda sob a orientação de Edgar Morin (op. cit.), que a aguda codificação da ação racional introduz os riscos da racionalização¹¹.

A substituição da racionalidade por mecanismos institucionais e por práticas de racionalização pode ser apreendida, em sua gravidade, na seguinte definição proposta por esse autor: "A racionalização é a construção de uma visão coerente, totalizante do universo, a partir de dados parciais, de uma visão parcial, ou de um princípio único. Assim, a visão de um só aspecto das coisas (rendimen-

to, eficácia), a explicação em função de um único fator (o econômico ou o político), a crença que os males da humanidade são devidos a uma só causa e a um só tipo de agentes constituem outras tantas racionalizações. A racionalização pode, a partir de uma proposição totalmente absurda ou fantasmática, edificar uma construção lógica e dela deduzir todas as conseqüências práticas." (Morin, op. cit., p. 157-158). A racionalização atinge o discurso da ética quando permite que alguns se transformem em autoproclamados defensores do princípio único, o que viabiliza uma problemática simbiose entre moral (concebida a partir de valores elementares) e ética.

As mudanças na ação atingem particularmente o Estado, dada a sua natureza de ente burocrático e planejador (Ianni, 1963). Essa natureza torna mais elevados os riscos de racionalização associados ao novo perfil da ação e agilizados pelo sistema técnico. A racionalização também pode ser analiticamente articulada com a crescente abstração do exercício do poder, colaborando para afastar a sociedade da vivência da política. Esse afastamento constitui uma ameaça à democracia, inclusive nos países centrais.

¹¹ Edgar Morin propõe uma ampla rede conceitual articulada com a diferença entre racionalidade e racionalização. Entre os conceitos propostos encontra-se o de manipulação, ligado à sua proposta analítica da tecnologia. Por exemplo: "A tecnologia tornou-se, assim, o suporte epistemológico de simplificação e manipulação inconscientes que são tomadas por racionalidade." (op. cit., p. 112).

Novas arenas, nova gestão

Os desafios contemporâneos não se limitam a ser aqueles, como indicaria o diagnóstico da (in)governabilidade, com origem em demandas insatisfeitas e insaciáveis – em crescimento pela consolidação da denominada sociedade de consumo – frente a recursos escassos. A nova base técnica e o novo teor da ação dizem da presença das grandes corporações (Dreifuss, 1996) no comando de *modos de pensar e fazer* que, conforme referência anterior, alteram as relações entre aparelho de governo e âmbitos da vida social¹².

Os riscos trazidos pela racionalização são particularmente significativos nas políticas sociais. Nelas, encontram-se implicados os investimentos realizados diariamente pela sociedade (criação de filhos, busca da educação formal, com-

promisso com o trabalho). A influência exercida pelo Estado, nesse nível, reflete a sua capacidade tanto de fornecer o apoio necessário às tarefas exercidas pela sociedade – através da garantia de direitos – quanto de emitir e projetar orientações que a envolvam na construção do futuro coletivo.

A própria complexidade do mundo contemporâneo exige o aumento da capacidade de planejar e o encontro de metas, de médio e longo prazos, que orientem a ação social; orientação que depende do alargamento do espaço público. Essa exigência se torna mais aguda, inclusive, frente à instabilidade econômica e político-cultural decorrente dos fenômenos associados à globalização¹³. Como indica Milton Santos (1996), a globalização traz um movimento extre-

¹² Poderíamos acrescentar que, a cada grande momento de reconfiguração do capitalismo, tornam a aflorar certezas orientadas pelo liberalismo que transformam-se em políticas implementadas pelo Estado. Recorrendo a Gramsci: “A formulação do movimento da livre troca baseia-se num erro teórico do qual não é difícil identificar a origem prática: a distinção entre sociedade política e sociedade civil, de que distinção metódica se transforma e é apresentada como distinção orgânica. Assim, afirma-se que a atividade econômica é própria da sociedade civil e que o Estado não deve intervir na sua regulamentação. Mas, como na realidade factual sociedade e Estado se identificam, deve-se considerar que também o liberalismo é uma ‘regulamentação’ de caráter estatal, introduzida e mantida por caminhos legislativos e coercitivos (...). Portanto, o liberalismo é um programa político, destinado a modificar, quando triunfa, os dirigentes de um Estado e o programa econômico do próprio Estado; isto é, a modificar a distribuição da renda nacional.” (1968, p. 32)

¹³ Citando Alex Callinicus (1992): “(O) conflito entre forças e relações de produção é mais grave no tocante ao caráter anárquico do capitalismo. A competição entre capitais constitui um aspecto inerente a esse modo de produção, embora a forma que assume tenha variado de acordo com o estágio de desenvolvimento capitalista e com a maneira como mudaram os próprios agentes da competição: das firmas familiares da era vitoriana, passando pelos capitais estatais militarizados na primeira metade deste século, e chegando às empresas multinacionais do presente.” (p. 117)

mamente amplo de *presentificação* (acomodação ao presente), impulsionado pela própria natureza das redes técnicas. Nesse processo, assim pensamos, a ação positivada pelo pensamento dominante volta-se para o imediato, para metas palpáveis e controláveis. No movimento de *presentificação*, o planejamento tende a ser substituído pela gestão dos recursos disponíveis, sendo a sua tecnicidade agilmente absorvida pelo Estado e por instituições sociais.

Nesse ambiente, o planejamento adquire a fisionomia de projetos e programas. Sabe-se, ainda, que a globalização da economia fragiliza a autonomia dos Estados nacionais e, portanto, a sua real capacidade político-administrativa. Retornando à orientação conceitual oferecida por Milton Santos: "A tendência atual é a que os lugares se unam verticalmente e tudo é feito para isso, em toda parte. Créditos internacionais são postos à disposição dos países mais pobres para permitir que as redes modernas se estabeleçam ao serviço do grande capital (...). Na união vertical, os vetores de modernização são entrópicos." (op. cit., p. 206) Ainda seria possível dizer que a entropia, quando referida ao sistema de ação, pode ser apreendida através da energia despendida na codificação, organização e controle da própria ação,

sem os correlatos efeitos sociais desejáveis¹⁴.

Nesse contexto, pode-se compreender que os processos de organização social, fortalecidos nos anos 70 e 80, sofrem os efeitos das mudanças societárias até agora assinaladas. A relação entre movimentos sociais e Estado passa, de um primeiro período caracterizado pelo confronto Sociedade-Estado, para um período de conquistas institucionais, atingindo o atual momento, quando são sistematizados projetos que visam à alteração de papéis e funções assumidos por movimentos, por mediadores institucionais e pelo Estado. Entretanto, mesmo essa síntese, indicativa da complexidade, ainda constitui uma extrema simplificação.

No atual momento, permanecem ativos os confrontos movimentos sociais x Estado, assim como a luta social pela conquista de uma institucionalidade democrática. São exemplos: o Movimento Nacional pela Reforma Urbana; a força demonstrada pelo MST e a crescente visibilidade do Movimento dos Trabalhadores sem Teto (MTST). De fato, uma parte significativa das respostas às reivindicações sociais ainda depende da ação direta da sociedade: ocupações (de terras e prédios públicos); saques; quebra-

¹⁴ No *Concise Science Dictionary* (Oxford University Press, 1996, 3ª edição) observa-se que: "Em sentido amplo, entropia pode ser interpretada como uma medida da desordem; quanto mais elevada a entropia maior a desordem. Como qualquer mudança real num sistema fechado tende para uma mais elevada entropia, e desta maneira para uma desordem maior, segue-se que a entropia do universo (se este puder ser considerado um sistema fechado) é crescente e sua energia disponível é decrescente". Em nossa compreensão, a busca auto-referida da eficácia traz os riscos da entropia para as grandes instituições sociais.

quebras. Esta é a sociedade que Inaiá de Carvalho e Ruthy Laniado (1993) denominaram de *sociedade dos fatos consumados*. A presente conjuntura caracteriza-se, portanto, pela simultaneidade de tempos sociais.

Essa simultaneidade decorre da aceleração do tempo na periferia do capitalismo (Santos, 1993), da falta de resolução de questões estruturais em sucessivas moder-nizações da sociedade brasileira, da ampliação das carências coletivas e, também, da conquista de direitos (Gohn, 1997). Além disso, as mudanças antes observadas no planejamento – que aproximam a ação do Estado do envolvimento prático imediato com uma multiplicidade crescente de programas e projetos – também correspondem à emergência de um campo de intermediação e negociação das relações Sociedade–Estado.

Não se trata, somente, da institucionalização de novas arenas políticas, associadas a ganhos democráticos na gestão das políticas públicas (Schvasberg, 1993); mas, também, da posição ocupada pelo *social* nas relações Sociedade–Estado. Manifesta-se um novo ambiente *do fazer* associado à problemática social, responsável pela estranha situação hoje vivida, em que a vivacidade das práticas sociais – perceptível para aqueles com acesso ao universo das ONGs e movimentos sociais – perde correspondência com propostas institucionais abrangentes e com ganhos estáveis de democracia nas relações societárias.

As novas funções atribuídas às políticas sociais alteram os seus clássicos vínculos com a conquista da legitimidade política e com mecanismos culturalmente coerentes de integração social. Esses vínculos, na experiência brasileira, foram construídos tanto por conquistas da sociedade organizada quanto por práticas clientelistas e populistas de controle social. Sob esse aspecto, deve ser observado que atualmente, quando é ensaiada uma ampla mudança no campo das políticas sociais, tende a ser salientada apenas esta última face, isto é, a que vincula as políticas sociais a formas arcaicas de exercício do poder. Esquece-se, assim, da longa luta por direitos na sociedade brasileira.

A posição agora atribuída ao social envolve mudanças no financiamento das políticas públicas e na reconfiguração do padrão de relacionamento Sociedade–Estado. A busca de um enquadramento estratégico do *social* já pode ser observada no governo Sarney, quando foi ensaiada a sua tradução política na figura do consumidor. Acreditamos não ser impróprio dizer que o *consumidor*, dos anos 80, tem sido substituído, nos anos 90, pelo *excluído*.

A atribuição e/ou a conquista de fundos dedicados às políticas sociais – além do próprio acesso que *o social* viabiliza a recursos internacionais – têm despertado o interesse, por esse campo, de agentes econômicos e atores políticos antes afastados da formulação das políticas sociais. São exemplos: a multiplicação de organizações não governamentais

nos anos 80, a disputa entre igrejas pelo acesso aos recursos públicos e a presença de entidades empresariais e centrais sindicais na área da educação. A atuação de um leque heterogêneo de entidades e instituições no campo das políticas sociais pode ser apreendida, com facilidade, nos programas voltados para a qualificação e a requalificação do trabalhador financiados com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Talvez possa ser afirmado, nessa direção, que são cada vez mais heterogêneos os desenhos das políticas sociais. A heterogeneidade crescente tanto aponta para conquistas sociais como para os perigos da fragmentação. Afinal, os programas passaram a refletir os investimentos priorizados por um número crescente de atores, transformando a natureza da ação política. Observa-se, assim, a tendência ao lastreamento de um desigual nível de institucionalidade nas diversas facetas das questões sociais.

Nesse contexto, o exame da participação social nas políticas públicas – um âmbito extremamente relevante para o estudo da ação – impõe a consideração de diferenças setoriais e, ainda, o reconhecimento dos atores políticos e agentes econômicos presentes em cada processo. De fato, a participação nem sempre significa o resultado concreto de conquistas sociais. Pode significar, ao contrário, um esforço de adaptação da ação social a arenas distantes do aprendizado socialmente acumulado (Sousa, 1998). Além disso, a participação implica, dependendo do seu ritmo e teor

técnico, na substituição de atores sociais por mediadores distanciados da vivência popular.

Na reconstrução institucional do país, desejada democrática, encontram-se em jogo o fortalecimento (ou não) dos movimentos sociais, assim como o desvendamento de caminhos para o planejamento que reconheçam elementos únicos da formação social brasileira, além da diversidade de suas raízes culturais. Esses caminhos talvez possam ser reconhecidos naquelas experiências que não despotencializem atores sociais, sobretudo os que representam interesses populares.

A preparação para a cidadania plena exige tanto a consciência de direitos e deveres quanto a consolidação de uma institucionalidade socialmente integradora. Para o real alcance dessas condições, é indispensável que as políticas sociais percam as suas características de favor e/ou de espaço da participação outorgada. A superação dessas características depende da força da solidariedade social e de que os valores condutores da ação sejam objeto de debate e de amplo compartilhamento no âmago do tecido social. Na atual face da modernidade, o enfrentamento das tendências à racionalização da ação social e à manipulação da vida coletiva impõe a valorização, como indica Agnes Heller (1972), da comunidade de valores. A influência exercida pelo paradigma administrativo só pode ser contrarrestada por processos que fortaleçam a politização das questões sociais. Os conflitos de interesse e

a sua negociação constituem, afinal, elementos indissociáveis da experiência da democracia. O contrário da experiência democrática dos conflitos não é a eficácia, como se sabe, mas a violência.

A superação das faces lesivas da modernidade também depende de uma política para a educação – entendida em sentido amplo – que favoreça a cidadania. Nas palavras de Milton Santos: “A educação corrente e formal, simplificadora das realidades do mundo, subordi-

nada à lógica dos negócios, subserviente a noções de sucesso, ensina um humanismo sem coragem, mais destinado a ser um corpo de doutrina independente do mundo real que nos cerca, condenado a ser um humanismo silente, ultrapassado, incapaz de atingir uma visão sintética das coisas que existem, quando o humanismo verdadeiro tem que ser constantemente renovado, para não ser conformista e poder dar resposta às aspirações efetivas da sociedade (...).” (1987, p. 42)

Referências bibliográficas

- CALLINICUS, Alex. *A vingança da história: o marxismo e as revoluções do leste europeu* [trad. Ruy JUNGSMANN, revisão técnica Carlos Nelson COUTINHO]. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1992. [trad. Galeno de FREITAS]. *Estudos Latino-americanos*, v. 11. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Mãos à obra Brasil: proposta de governo / Fernando Henrique Cardoso*. Brasília, 1994.
- CARVALHO, Inaiá Maria M. de, LANIADO, Ruth Nadia. "A sociedade dos fatos consumados: ação direta, movimentos sociais e cidadania". In: NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do, BARREIRA, Irllys Alencar F. (org.) *Brasil urbano: cenários da ordem e da desordem*. Fortaleza: Notrya / SUDENE / Universidade Federal do Ceará, 1993.
- CASTANHAR, José Cezar. "Cem dias do governo Collor: avaliação da reforma administrativa". *Revista de Administração Pública*, v. 25, n. 1, 1991.
- DREIFUSS, René Armand. *A época das perplexidades: mundialização, globalização e planetarização (novos desafios)*. Petrópolis: Vozes, 1996.
- FERNANDES, Florestan. "Problemas de conceituação das classes sociais". In: ZENTEÑO, Raúl Benítez (org.) *As classes sociais na América Latina: problemas de conceituação* (Seminário de Mérida, Yucatã, México)
- FRAGA, Paulo César Ponte - 1995 - *ONGs no espaço público: uma trajetória de mudança*. Rio de Janeiro, 1995. Dissertação (Mestrado) – IPPUR/UFRJ.
- GOHN, Maria da Glória. *Os Sem-Terra, ONGs e cidadania*. São Paulo: Cortez Editora, 1997.
- GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a política e o Estado moderno* [trad. Luiz Mário GAZZANEQ]. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.
- GRAZIA, Grazia de. *Desafios e limites em formatos institucionais das lutas urbanas: o caso FAMERJ*. Rio de Janeiro, 1993. Dissertação (Mestrado) – IPPUR / UFRJ.
- GUIMARÃES, Gonçalo. *Uma cidade para todos: o Plano Diretor do Município de Angra dos Reis*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1997.
- HARVEY, David. "Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio". *Espaço & Debates*, ano XVI, n. 39, 1996.
- HELLER, Agnes. *O cotidiano e a história* [trad. Carlos Nelson COUTINHO e

- Leandro KONDER]. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1972.
- IANNI, Octavio. *Industrialização e desenvolvimento social no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1963.
- _____. *Teorias da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2 ed., 1996.
- KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas* [trad. Beatriz Vianna BOEIRA e Nelson BOEIRA]. São Paulo: Perspectiva, 2 ed., 1987.
- LATOUCHE, Serge. *A ocidentalização do mundo: ensaio sobre a significação, o alcance e os limites da uniformização planetária* [trad. Celso Mauro PACIORNIK]. Petrópolis: Vozes (Col. Horizontes da globalização), 2 ed., 1994.
- MARTINS, Heloísa de Souza, RAMALHO, José Ricardo. *Terceirização: diversidade e negociação no mundo do trabalho*. Editora HUCITEC - CEDI/NETS, 1994.
- MELLO, Marcus André B. C. de. "Ingobernabilidad: desagregando o argumento". In: VALLADARES, Lícia, COELHO, Magda Prates (org.) *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- MORIN, Edgar. *Ciência com consciência* [trad. Maria D. ALEXANDRE e Maria Alice Sampaio DÓRIA]. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.
- OFFE, Claus. *Partidos políticos e nuevos movimientos sociales* [trad. Juan GUTIÉRREZ]. Madri: Editorial Sistema, 1996.
- PEREIRA, Ricardo de Oliveira. *A reforma do marco institucional fordista: uma análise de estudos de caso*. Rio de Janeiro, 1996. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia / UFRJ.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres. "Movimentos sociais: caminhos para a defesa de uma temática nos anos 90". *Ciências Sociais Hoje*. São Paulo: Vértice, 1991.
- _____. "Crise urbana e novas imagens do trabalho: recortes analíticos do pequeno empresário". *Série Estudos e Debates*, n. 3, Rio de Janeiro: IPPUR / UFRJ, 1995.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres, SILVA, Cátia Antônia da. "Impulsos globais nas metrópoles da periferia capitalista". VI Encontro de Geógrafos da América Latina, 1997.
- SABÓIA, João. "Tendências do mercado de trabalho metropolitano: des(assalariamento) da mão-de-obra e precarização das relações de trabalho". In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz, SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (org.) *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão*. São Paulo: Nobel, 1987.

- _____. "A aceleração contemporânea: tempo mundo e espaço mundo". In: SANTOS, Milton et al. (org.) *Fim de século e globalização*. São Paulo: HUCITEC / ANPUR, 1993.
- _____. *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional*. São Paulo: HUCITEC, 1994.
- _____. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: HUCITEC, 1996.
- SCHVASBERG, Benny. *O Ocidente inacabado da política urbana brasileira: a experiência do FGTS*. Brasília, 1993. Tese (Doutorado) – Departamento de Sociologia / UnB.
- SEVCENKO, Nicolau. "Ondas de turbulência". *Carta Capital*, ano IV, n. 87, 1998.
- SOUZA, Jessé. "A ética protestante e a ideologia do atraso brasileiro". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 13, n. 38, 1998.
- TIRONI, Eugenio, LAGOS, Ricardo A. "Actores sociales y ajuste estructural". *Revista de la CEPAL*, n. 44, 1991.
- WEBER, Max. *A ética protestante e o espírito do capitalismo* [trad. M. Irene de Q. F. SZMRECSÁNYI e Tamás F. M. K. SZMRECSÁNYI]. São Paulo: Pioneira, 5 ed. (Biblioteca Pioneira de Ciências Sociais, Sociologia), 1987 [edição original, 1904, 1905].

(Recebido para publicação em novembro de 1998)

Ana Clara Torres Ribeiro é professora adjunta do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro

Pesquisas

Infra-estrutura Urbana e Produção do Espaço Metropolitano no Rio de Janeiro¹

Eduardo Cesar Marques

Este texto apresenta e analisa a política de saneamento na Região Metropolitana do Rio de Janeiro de 1975, data da fundação da concessionária dos serviços, a Cedae, até 1996.² O estudo parte de um levantamento exaustivo de informações primárias sobre os contratos de obras e serviços de engenharia entre a companhia e empresas privadas durante o período, assim como de inúmeras entrevistas em profundidade realizadas

com técnicos do setor. Essas informações permitem a reprodução dos perfis da política no tempo, assim como a distribuição dos investimentos nos diversos espaços da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Para tal foi utilizada uma base espacial produzida especialmente para a análise. Esse esforço analítico nos permite apresentar e discutir a política nos vários espaços da cidade, analisando de forma concomitante os principais

¹ Este artigo apresenta uma parte da tese de doutorado - Marques (1998a). Uma versão preliminar do mesmo foi apresentada no XI Encontro da ABEP, realizado em outubro de 1998 em Caxambu, Minas Gerais.

² A Cedae foi criada em 1975 a partir da incorporação à empresa de águas da Guanabara (Cedag) de duas outras empresas: a empresa de esgotos da Guanabara (Esag) e a empresa de saneamento do antigo Estado do Rio de Janeiro (Sanerj).

argumentos da literatura de estudos urbanos.³

O presente artigo se divide em cinco partes. Na primeira apresentamos em traços muito gerais o conjunto dos investimentos no período. Na segunda expomos a base espacial produzida para a distribuição dos investimentos no espa-

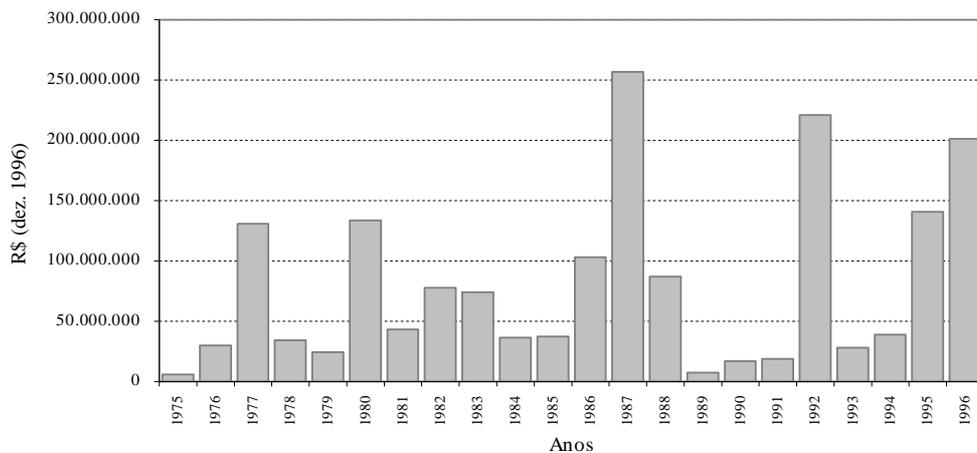
ço metropolitano. Na terceira discutimos as características gerais da política para os vários espaços da cidade. Na quarta analisamos os perfis temporais correspondentes a cada espaço separadamente. A quinta e última parte retoma as principais tendências observadas e apresenta as conclusões do estudo.

Os investimentos na região metropolitana

O total de investimentos do período incluiu 777 contratos na região metropolitana, somando aproximadamente

R\$ 1.748.197.754,89 (reajustados para dez./1996). A distribuição temporal dos recursos é apresentada no Gráfico 1.

Gráfico 1. Investimentos na Região Metropolitana



Fonte: Extratos de contratos da Cedae

³ Em Marques (1998a) analiso também as relações entre as políticas local e nacional, o “padrão de vitórias” dos capitais contratados nas licitações, especialmente para obras, e a comunidade profissional do setor saneamento. A partir dessas variáveis, construo uma explicação alternativa, de fundo relacional, às interpretações da literatura para as políticas e a permeabilidade do Estado.

Em uma pesquisa anterior (Marques, 1993 e 1996), essa mesma política foi analisada para um período mais curto (de 1975 a 1991), partindo dos contratos de financiamento do BNH e da CEF com a Cedae, e estudando apenas a distribuição da política, sem tentar investigar os padrões de intermediação de interesse que a explicam. A utilização dos contratos de obra torna os resultados apresentados neste artigo bem mais completos, além de muito mais precisos no tempo e no espaço.

O investimento médio anual foi de R\$ 80.362.308,00, mas houve grande variação anual, entre cerca de 6 milhões de reais em 1975 e quase 260 milhões em 1987. O contrato médio foi de cerca de 2,3 milhões de reais, mas a variação nos contratos foi ainda maior do que a

no perfil geral dos investimentos: entre 6.800 reais em um pequeno contrato de execução de sondagem em São Gonçalo em 1978 até quase 62 milhões de reais em um dos contratos de ampliação da estação do Laranjal em 1995.

O Rio de Janeiro e seus espaços

Para analisar a distribuição espacial dos investimentos sem lançar mão de uma estruturação espacial definida *a priori*,⁴ construímos uma base espacial agregando as unidades espaciais segundo a sua similaridade social, medida através de indicadores selecionados, como ocupação, renda, mortalidade infantil, cobertura por serviços, entre outros. A construção da base seguiu a metodologia desenvolvida em Marques (1993) e depois aplicada novamente em Marques (1994) e em Marques e Najjar (1995). No caso da presente pesquisa, foram construídas duas bases, referentes a 1980 e a 1991. Ambas foram estruturadas usando análise de agrupamentos segundo as variáveis escolhidas. Em seguida, alteramos a base de 1980 para levar em conta as grandes transformações indicadas pela base de 1991. Nesse processo se deu maior importância à primeira, e a segunda foi utilizada apenas para controlar grandes alterações de

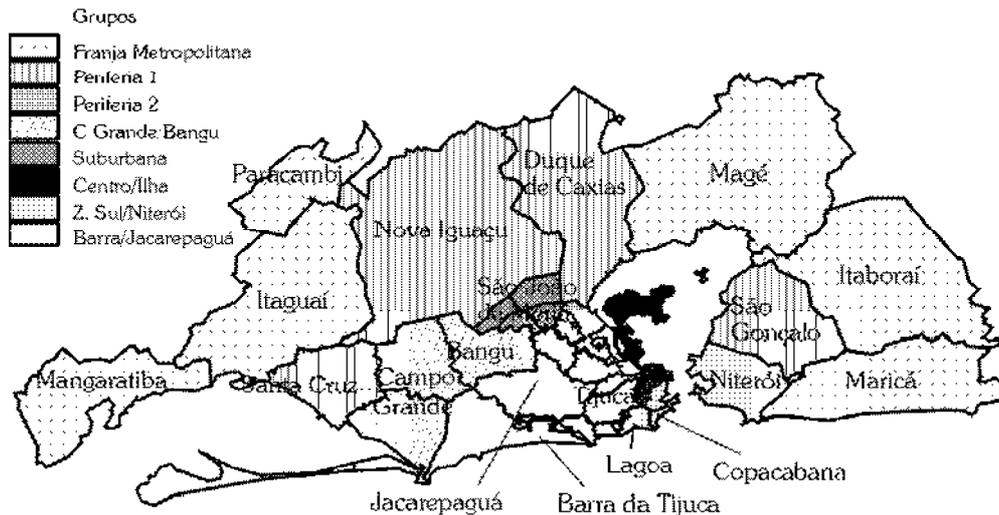
conteúdo social nas unidades ocorridas no período intercensitário.⁵

Como unidades mínimas de agregação, usamos os distritos censitários com dados publicados nos censos: as regiões administrativas (RAs) do Município do Rio de Janeiro e os municípios no caso do restante da região. A utilização de tais unidades implicou em limitações, já que em alguns casos os conteúdos sociais obviamente não são homogêneos. Com esse tipo de base certamente não conseguiríamos estudar a estrutura social na Cidade do Rio de Janeiro, mas como o agrupamento das unidades é apenas um passo metodológico para a análise das grandes direções da política pública ao longo do tempo, a precisão alcançada é considerada satisfatória.

A localização dos grupos, assim como as unidades que os compõem, são apresentadas no Mapa 1.

⁴ Para uma crítica e uma descrição dos problemas da utilização de modelos apriorísticos como metodologia de distribuição de eventos no espaço, ver Marques (1998a e b).

⁵ Para maiores informações sobre a metodologia de produção de base e de distribuição dos investimentos, ver Marques (1998a).

Mapa 1. Distribuição dos Grupos de Unidades Espaciais

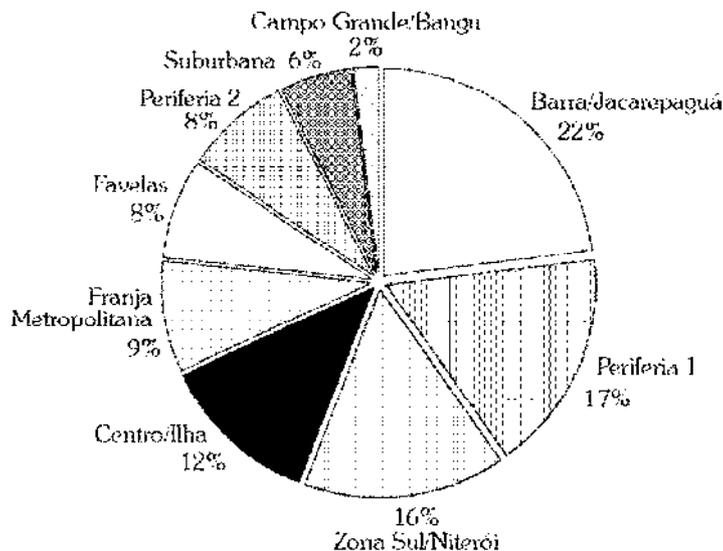
- Grupo 1:** Franja Metropolitana - Espaços pobres e rurais muito pouco providos de serviços urbanos: Itaguaí, Maricá, Itaboraí, Mangaratiba, Magé e Paracambi.
- Grupo 2:** Periferia 1 - Espaços pobres e urbanos muito pouco providos de serviços urbanos, com proporção elevada de ocupados na indústria de transformação: Nova Iguaçu, Duque de Caxias, São Gonçalo e Santa Cruz.
- Grupo 3:** Periferia 2 - Espaços pobres e urbanos pouco providos de serviços urbanos, com grande proporção de ocupados na indústria de transformação: São João de Meriti, Nilópolis e Anchieta.
- Grupo 4:** Campo Grande/Bangu - Espaços urbanos e pobres pouco cobertos por serviços, com altas proporções de ocupados na indústria: Campo Grande e Bangu.
- Grupo 5:** Suburbana - Espaços de renda média bem atendidos por serviços, com ocupação alta na indústria e baixo crescimento demográfico: São Cristóvão, Ramos, Penha, Irajá, Madureira e Méier/Engenho Novo.
- Grupo 6:** Centro ampliado/Ilha do Governador - Espaços de renda média bem dotados de serviços, com decréscimo populacional já na década de 1970: Centro, Portuária, Rio Comprido, Santa Teresa e Ilha do Governador.
- Grupo 7:** Zona Sul/Niterói - Espaços de renda alta muito bem atendidos por serviços urbanos, com baixa proporção de ocupados na indústria de transformação e na construção civil: Botafogo, Copacabana, Lagoa, Tijuca/Vila Isabel e Niterói.
- Grupo 8:** Barra/Jacarepaguá - Espaços heterogêneos de renda média e muito alta com médio analfabetismo e altíssimas taxas de crescimento demográfico: Barra da Tijuca e Jacarepaguá.
- Grupo 9:** Favelas - As favelas não foram separadas por seus indicadores socioeconômicos; foram consideradas como um todo por terem sido objeto de políticas específicas no período, que apresentaram grande importância distributiva.

Os investimentos nos espaços da cidade

Com as unidades espaciais agregadas nos grupos acima, procedemos à distribuição dos investimentos e, em seguida, ao cálculo dos valores *per capita* referentes a cada agrupamento em cada ano, de forma a anular a distorção gerada pela diferença de tamanho entre os grupos.

A distribuição por grupo é apresentada a seguir. Os espaços mais beneficiados foram a Barra/Jacarepaguá, com 21%; a Periferia 1, com 17%; a Zona Sul/Niterói e o Centro ampliado/Ilha do Governador, com 16% e 12%, respectivamente.

Gráfico 2. Distribuição dos investimentos por grupo



Fonte. Extratos de contratos da Cedae

De uma forma geral foram mais beneficiados os espaços habitados pela população de maior renda. Esses altos valores ficam ainda mais realçados se considerarmos que espaços como a Zona Sul e o Centro ampliado receberam investimentos desde o final do sé-

culo XIX, apresentando, portanto, um estoque de equipamentos muito superior.⁶ No entanto, convém destacar que as proporções alcançadas pelos espaços habitados pela população de baixa renda, especialmente a Periferia 1, com 17%, mas também as Favelas e a Peri-

⁶ Sobre o padrão histórico de dotação dos serviços, ver Marques (1995 e 1998a, Capítulo 2).

feria 2, com 8% do total investido, são muito superiores às descritas ou consideradas pela literatura. Apesar de não serem extremamente elevadas, especialmente considerando que aqueles espaços não haviam recebido quase nenhum investimento até então, as inversões representam um volume significativo de

recursos públicos dirigidos àquelas regiões, como podemos observar no Mapa 2, a seguir. Segundo a maior parte da literatura, esses espaços não teriam sido objeto de investimentos expressivos, o que explicaria o quadro geral de carência de serviços naquelas áreas da cidade.⁷

Mapa 2. Investimento Total por grupo de unidades



Fonte. Extratos de contratos da Cedae

Para melhor visibilidade do aspecto geral da política, podemos agregar os grupos novamente em dois espaços polares com relação à população que neles habita: Barra/Jacarepaguá, Zona Sul/Niterói e Centro ampliado/Ilha do Go-

vernador em um pólo, e as Periferias 1 e 2, as Favelas e Campo Grande/Bangu em outro. O procedimento simplifica muito os conteúdos dos espaços da cidade, mas permite uma comparação geral antes de discutirmos os grupos separa-

⁷ É interessante observar que os resultados obtidos por mim e Marques (1993 e 1996), para um número menor de anos e considerando apenas os contratos de financiamento, indicaram a mesma dinâmica, mas superestimaram a elevação proporcional dos investimentos nas periferias.

damente.⁸ Denominamos esses dois espaços polares de espaços das classes altas e espaços das classes baixas.

No conjunto do período, os espaços das classes altas receberam 55% do total de recursos, enquanto os espaços das classes baixas receberam 45% dos investimentos. Essa informação deve ser tratada com cautela, já que os espaços não são homogêneos e uma certa segregação na distribuição dos investimentos no interior de cada um dos dois grandes blocos certamente esteve presente. Isso quer dizer que provavelmente uma parte significativa dos investimentos em espaços predominantemente de classes baixas deve ter sido realizada nas áreas habitadas pela população de melhor renda e condições de vida, sendo seu efeito distributivo menor do que o indicado pela comparação geral. No entanto, mesmo considerando essa possibilidade, a proporção de investimentos nas áreas de menor renda é muito substancial e põe em cheque a percepção dominante da literatura, em especial da

que analisa os espaços habitados pela população de baixa renda.

Para a maior parte da literatura, os espaços periféricos se caracterizam, entre outras coisas, por não receberem investimentos públicos expressivos. Segundo numerosos autores, essa situação seria prevalecente até pelo menos a metade da década de 1980. A abertura política, associando a volta das eleições diretas com a pressão crescente dos movimentos sociais urbanos, teria invertido o perfil de investimentos nas principais metrópoles. Esse processo seria responsável pela melhora das condições sociais medida pelos indicadores, que veio a ser analisada pela literatura sobre a chamada "década perdida".⁹

Segundo essa hipótese, a significativa proporção de recursos para os espaços das classes baixas poderia ser explicada por grandes inversões ocorridas a partir de meados da década de 1980. A hipótese pode ser testada pela análise temporal dos investimentos nos dois espaços, apre-

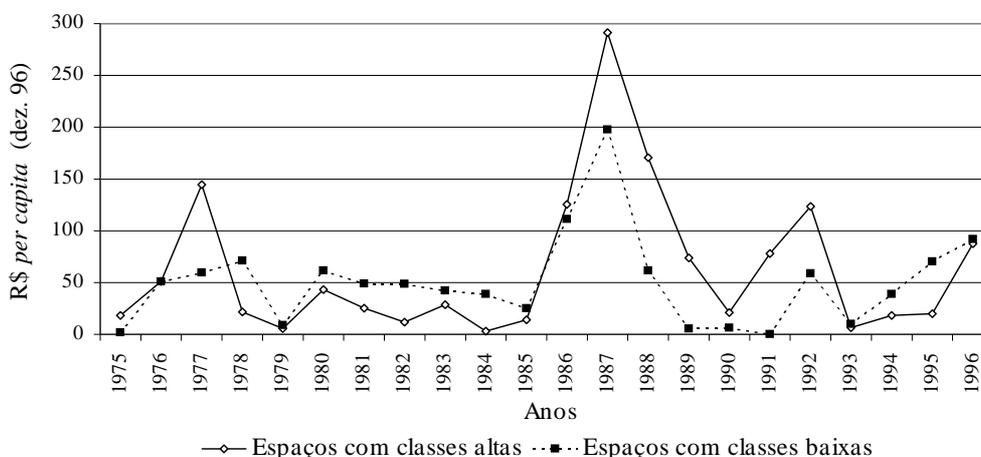
⁸ Estudos de detalhe utilizando setores censitários têm alcançado resultados semelhantes a esse padrão segregado dicotômico, ao menos para o Município do Rio de Janeiro. Najar (1998), utilizando componentes principais com inúmeras variáveis, definiu três fatores. O seu mapeamento produziu uma estrutura muito próxima a esses dois pólos. No primeiro fator, correlacionado positivamente com a renda e as condições de vida, os setores censitários se reagregaram englobando aproximadamente a Zona Sul, o Centro, a Tijuca/Vila Isabel, a Barra da Tijuca e uma parte de Jacarepaguá. O segundo fator, correlacionado negativamente com a renda e as condições de vida, agregou os subúrbios, a maior parte da zona oeste e uma área significativa de Jacarepaguá. O terceiro fator, muito menos importante estatisticamente, é correlacionado com o percentual de casas próprias e com o acesso às redes de água e esgotos. O seu mapeamento não segue o padrão dos dois primeiros. Para o autor, a sua dispersão expressa o fato de a propriedade das moradias no Rio de Janeiro não ter relação com *status* social ou renda.

⁹ Sobre esse nexos causal, ver Olivera et al (1991) e Faria (1992). Sobre a década perdida, ver Tavares e Monteiro (1994) e Faria (1992). Sobre a dinâmica dos indicadores nos espaços do Rio de Janeiro, ver Marques e Najar (1995).

sentada no Gráfico 3. O gráfico mostra que os espaços das classes baixas receberam mais investimentos que os das classes altas em quase todos os anos entre 1975 e 1985. A partir deste último e até

1993, inverteu-se a situação. Nos três últimos anos do período, entre 1994 e 1996, os investimentos nos espaços das classes baixas voltaram a superar os efetuados nos das classes altas.

Gráfico 3. Comparação das políticas por tipo de espaço



Fonte. Extratos de contratos da Cedae

A distribuição dos investimentos é absolutamente inesperada se considerarmos as explicações correntes da literatura para a dinâmica das políticas públicas urbanas nos anos 1980. No início do período analisado, as eleições para os governos estaduais eram indiretas, a política do BNH/Planasa estava em seu auge, contando com vultosos recursos e grande poder sobre as burocracias locais, e a organização dos movimentos sociais urbanos ainda era frágil ou inexistente. Apesar disso, em 9 dos 11 anos a partir da criação da Cedae, os espaços das classes baixas receberam proporcionalmente mais recursos que os das classes altas.

Esse fato não é contraditado pelas péssimas condições sanitárias de algumas dessas áreas, já que em sua maioria os investimentos observados foram os primeiros a alcançar aquelas regiões da cidade. Os demais espaços já tinham, no início do período, um grande estoque acumulado de equipamentos, o que explica as diferenças de atendimento. Além disso, e esta é uma dimensão muito importante no caso do saneamento, os sistemas implantados na periferia são muitas vezes incompletos e de má qualidade. Em muitos casos, a chegada das obras não significa a chegada dos serviços. Por pior que tenha sido o atendimento, entretanto, ocorreram inúmeras

ros investimentos, o que sem dúvida alguma contribuiu para a melhoria dos indicadores sociais e de mortalidade na "década perdida".

A partir da segunda metade da década de 1980, ao contrário, quando os movimentos já se encontravam organizados em federações ativas e quando as eleições diretas haviam sido implantadas para todos os níveis de governo, os investimentos nos espaços das classes altas passaram a superar os realizados nos espaços das classes baixas. É interessante observar ainda que foi justamente durante os anos 1985 e 1986, marcados tanto pelo colapso da política nacional de saneamento do BNH como pela intensa atividade dos movimentos sociais urbanos na Baixada Fluminense (Olivei-

ra et al, 1991), que as duas curvas se cruzaram. Os investimentos indicam um processo inverso ao habitualmente considerado pela literatura.

Observemos agora a distribuição proporcional dos investimentos por governante (Tabela 1). Considerando que os cargos de presidente da Cedae e de membro do Conselho de Administração da empresa são ocupados por pessoas de estrita confiança do chefe do executivo, pode-se imaginar que a política de investimentos em cada administração segue grandes diretrizes de política originárias do núcleo do executivo e que os ciclos de investimento estão de alguma forma relacionados aos ciclos das administrações.

Tabela 1: Investimentos por Administração Estadual

Governos Estaduais		Espaços das classes altas	Espaços das classes baixas	Total
Faria Lima	R\$/hab.	235,3	182,7	417,9
	%	56,3	43,7	100,0
Chagas Freitas	R\$/hab.	85,6	167,7	253,3
	%	33,8	66,2	100,0
Leonel Brizola	R\$/hab.	171,2	216,8	388,0
	%	44,1	55,9	100,0
Moreira Franco	R\$/hab.	556,5	270,5	827,1
	%	67,3	32,7	100,0
Leonel Brizola	R\$/hab.	226,2	106,9	333,1
	%	67,9	32,1	100,0
Marcelo Alencar	R\$/hab.	107,4	161,9	269,3
	%	39,9	60,1	100,0
Total	R\$/hab.	1382,2	1106,5	2488,7
	%	55,5	44,5	100,0

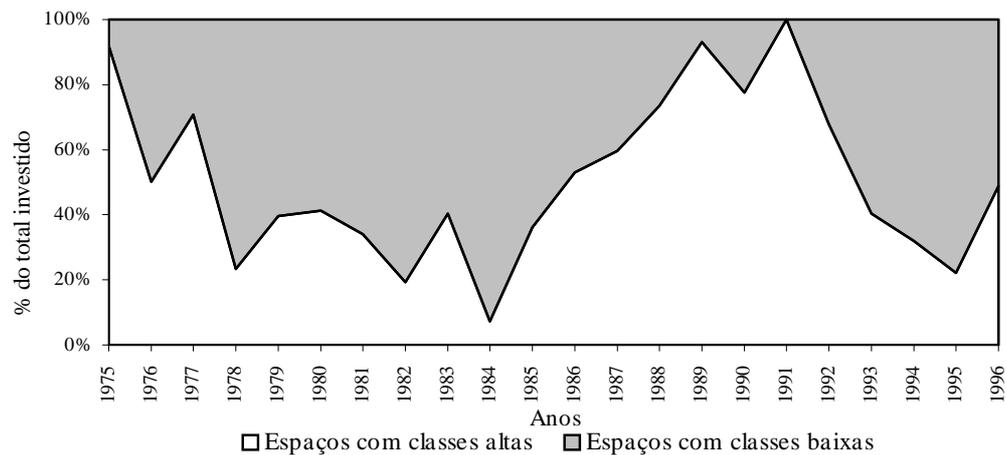
Fonte: Extratos de contratos da Cedae

Os Governos Moreira Franco e Faria Lima se caracterizaram por altas proporções de investimentos nos espaços das classes altas, cabendo ao primeiro uma das maiores proporções. O segundo governo Brizola apresentou volume total de recursos reduzido, mas também direcionou a maior parte dos recursos para os espaços das classes altas. Os três demais governos aplicaram mais nos espaços das classes baixas do que nos das classes altas. O governo Chagas Freitas foi o que apresentou maior proporção para os espaços das classes baixas em todo o período, mas também foi o que apresentou o menor volume total de recursos. O primeiro governo Brizola, assim como o governo Marcelo Alencar, também investiram mais nos espaços das classes baixas do que nos das classes altas.

A longa maturação de alguns programas, no entanto, faz com que devamos considerar essas informações com cautela. Alguns programas de grande impacto social foram negociados com agentes financiadores durante um governo, mas implantados com maior intensidade no governo seguinte. São os casos do Programa de Esgotamento Sanitário da Baixada Fluminense (Pebis) e do Prosanear (saneamento em favelas), negociados durante o primeiro e segundo governos Brizola, respectivamente, mas implantados quase em sua totalidade nos governos Moreira Franco e Marcelo Alencar.

De qualquer forma, essas informações aparentemente confirmam a caracterização do primeiro governo Brizola como fortemente redistributivo, assim como a do governo Moreira Franco, a do governo Faria Lima e a do segundo governo Brizola como regressivos com relação aos investimentos públicos. O governo Marcelo Alencar, apesar de incompleto na série histórica, parece trilhar os mesmos passos redistributivos do primeiro governo Brizola. Convém destacar que o governo Chagas Freitas, considerado pela literatura como populista e conservador, foi o que investiu a maior proporção de seus recursos em áreas das classes baixas.

A distribuição proporcional por tipo de espaço analisada até aqui, entretanto, sofre a influência do ciclo geral dos recursos. Essa informação é apresentada no Gráfico 4, que mostra a proporção relativa de cada espaço no total investido em cada ano. Nesse gráfico fica muito visível a existência de uma dinâmica de médio prazo da distribuição proporcional das duas linhas de política. Apesar das variações anuais (que são responsáveis pelas oscilações menores do gráfico), é inegável a presença de tendências de queda proporcional dos investimentos nos espaços das classes altas entre 1975 e 1984, de elevação entre 1985 e 1991 e novamente de queda a partir de 1991. Essas tendências são contrárias às consideradas pela maior parte da literatura de políticas urbanas.

Gráfico 4. Participação dos espaços no total investido

Fonte. Extratos de contratos da Cedae

Aparentemente o período inicial da Cedae se caracterizou por uma paulatina incorporação dos espaços das classes baixas às áreas de investimentos da empresa até meados dos anos 1980. A partir desse momento ocorreu uma recuperação constante da proporção de investimentos nos espaços das classes altas. Tanto a queda como a elevação são bem mais longas do que os mandatos dos governadores, durando de 8 a 10 anos. O mais intrigante é que esse padrão consistente é construído pela superposição de uma série de políticas espaciais aparentemente erráticas, algumas delas explicadas pelo surgimento e desaparecimento de programas específicos, como é o caso dos programas orientados para as favelas.

Esse padrão é explicado pelo fato de que a dinâmica dos investimentos é

definida basicamente por **fatores endógenos** à produção e gestão da política. A quase totalidade da literatura urbana tem focado fenômenos e atores relacionados com o lado da demanda dos serviços de infra-estrutura. O que indicam os dados apresentados aqui é que, apesar da importância do lado da demanda, a política de saneamento é muito mais definida por atores e processos envolvidos diretamente com o lado da oferta dos serviços. No conjunto da política, e ao contrário do que gostariam os defensores dos papéis dos movimentos sociais e dos capitais imobiliário e fundiário, a dinâmica dos investimentos é ditada muito mais por fatores como disponibilidade de recursos financeiros, poder relativo de pressão de certas parcelas da burocracia técnica, ligações específicas de grupos profissionais do setor com políticos e empreiteiros, entre outros.

As políticas nos diversos espaços

Os perfis individuais dos grupos serão analisados a partir de agora, assim como os mais importantes investimentos e contratos que os compõem. A Tabela 2 apresenta as informações por ano e grupo de unidades espaciais. O único

perfil não analisado em detalhes é o correspondente à Franja Metropolitana, por apresentar pequena importância para a compreensão da dinâmica dos investimentos na cidade.

Tabela 2: Investimentos por Grupo de Unidades Espaciais (R\$ per capita de 12/96)

Anos	Espaços								
	Área suburbana	Campo Grande / Bangu	Periferia 1	Periferia 2	Centro / Ilha do Gov.	Zona Sul / Niterói	Barra / Jacarep.	Franja Metrop.	Favelas
1975	0,03	0,02	1,24	0,02	15,77	2,48	0	0,01	0,32
1976	2,87	0,04	46,75	0,98	27,85	22,71	0,39	1,12	0,03
1977	32,69	0,06	19,93	6,75	14,35	130,08	0	5,78	0,05
1978	11,32	4,09	48,17	7,27	9,48	12,15	0	22,27	0,03
1979	0,68	0,34	6,23	1,11	1,27	4,38	0,02	0,12	0,29
1980	4,55	0,62	48,15	7,65	4,19	15,22	23,70	0,11	0,52
1981	9,86	10,22	14,57	12,53	0,26	11,67	13,25	0	1,67
1982	27,02	0,79	18,72	0,68	3,18	8,23	0,26	0,74	1,45
1983	16,78	5,89	16,7	1,58	7,25	18,58	2,77	0,08	1,19
1984	1,26	0,73	5,63	3,8	1,53	1,45	0,01	0,34	27,22
1985	0,63	0,32	7,39	4,83	0,27	0,46	13,36	0	11,71
1986	6,32	5,09	5,02	9,11	0,19	0,32	124,9	0,11	85,59
1987	3,72	0,32	57,57	131,14	1,47	30,17	259,5	0,14	4,86
1988	19,06	2,74	29,05	10,54	0,75	51,23	118,50	115,54	0,01
1989	0,21	0,02	1,26	3,94	70,49	3,35	0	0,05	0,01
1990	4,58	1,11	0,32	0,04	11,93	9,03	0	7,30	0,04
1991	0,01	0	0,02	0	0	22,4	55,61	0	0
1992	5,55	2,29	39,99	8,26	92,19	31,07	0,17	5,50	2,49
1993	0,33	0,17	6,8	0,16	3,65	2,91	0,01	0,47	2,25
1994	2,43	0,43	10,76	0,26	0,63	17,52	0,01	69,1	24,72
1995	0,36	0,35	26,73	0,26	0,15	19,72	0,01	5,66	42,47
1996	3,35	17,1	61,16	5,28	65,56	7,2	14,78	1,47	4,86
Total	153,61	52,74	472,16	216,19	332,41	422,33	627,40	235,91	211,78

Fonte: Extratos de contratos da Cedae

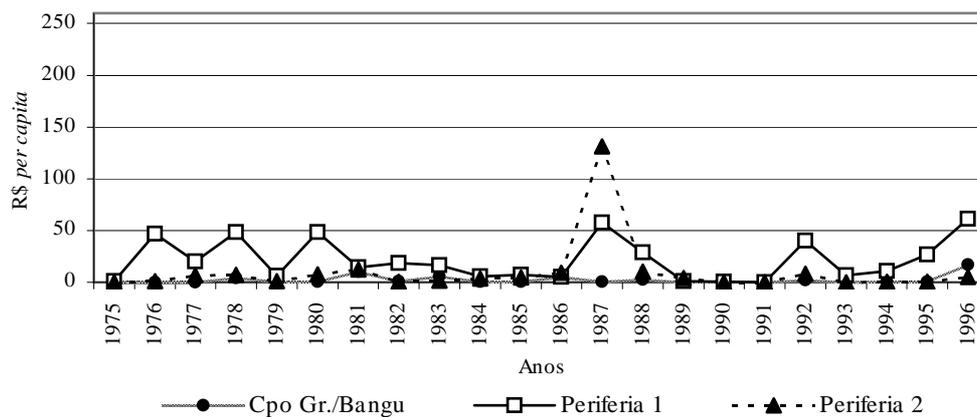
Periferias

A distribuição temporal dos investimentos nas Periferias 1 e 2 e em Campo Grande/Bangu é apresentada no Gráfico 5.¹⁰ O perfil da Periferia 1 é o de valores mais altos, apresentando montantes significativos entre 1975 e 1980, em 1987 e entre 1992 e 1996.

Os valores registrados na década de 1970 dizem respeito, em menor propor-

ção, à implantação do abastecimento de água no Pólo Industrial de Santa Cruz (1976/77), mas principalmente à implantação da subadutora da Baixada Fluminense e demais obras complementares de abastecimento (1977/80). Esta foi a primeira obra a disponibilizar água da estação do Guandu para a região, a partir do reservatório do Marapicu.¹¹ Os contratos referentes à obra, no valor aproximado de 20 milhões de reais, estão entre os 50 maiores da história da Cedae.

Gráfico 5. Evolução dos investimentos em espaços periféricos



Fonte. Extratos de contratos da Cedae

¹⁰ Para permitir a comparação entre os vários perfis, a escala dos gráficos relativos aos grupos apresentados a partir desta seção é a mesma, independentemente dos valores máximos das séries.

¹¹ Expressando um padrão típico do setor, a ligação da Baixada foi localizada em um ponto alto no reservatório. Com isso, a adutora somente recebia água quando a vazão nas demais adutoras já estava garantida. Essa captação era também a primeira a ser atingida em momentos de escassez. Segundo entrevista, essa situação foi alterada na reforma da estação em 1992.

Convém acrescentar que esse investimento, apesar de significativo (e pioneiro), ficou longe do necessário para abastecer a região em quantidade suficiente. Durante a década de 1980, as redes locais foram sendo ampliadas por obras menores, inclusive executadas com pessoal próprio da empresa, mas os volumes aduzidos assim como a capacidade de reserva sempre estiveram muito abaixo do necessário. Por isso, a falta de água e os rodízios e manobras sempre fizeram parte do cotidiano da população local. Os sistemas de esgotamento sanitário também inexistiam até a segunda metade dos anos 1980.

Os investimentos verificados nos anos 1986, 1987 e 1988 representam a complementação do sistema de abastecimento da Baixada, assim como a construção de redes de esgotamento sanitário na região. A construção dessas redes é responsável pelos investimentos observados nas periferias 2 (principalmente) e 1 naqueles anos, formados basicamente pelo PEBS e pelo Programa de Setorização do Abastecimento na Baixada Fluminense. Essas iniciativas aumentaram muito a cobertura de esgotamento, como ajudaram a racionalizar o abastecimento, sendo impressionantes as metas físicas alcançadas. Quanto ao serviço implantado, não é possível afirmar o mesmo. As obras, especialmente as de esgotamento, foram incompletas e de péssima qualidade e, em alguns casos, foram perdidas.

Duas questões-chave para a compreensão das intervenções na periferia

parecem ser a grande distância no tempo entre a ocupação e o início dos serviços e a baixíssima **efetividade** dos arranjos institucionais e da implantação das intervenções. A qualidade das obras na periferia é sempre inferior à das executadas nas áreas centrais da cidade. A fiscalização da companhia é sempre menos rigorosa em relação tanto aos resultados quanto ao processo, sendo muito comum a permanência durante semanas ou até meses de ruas interditadas, parcial ou totalmente obstruídas com material escavado ou valas abertas. Como quase sempre as redes são implantadas sem as outras obras essenciais (como pavimentação e drenagem), uma parte significativa das redes é danificada pelas águas das chuvas e pelas inundações típicas da região, sendo necessárias desobstruções e reconstruções antes mesmo do início da operação.

Apesar disso, no entanto, não é possível sustentar que os investimentos públicos não alcançaram as periferias na região metropolitana, como já ressaltado em Marques (1993 e 1996). Os investimentos tiveram início já nos anos 1970, ainda durante a ditadura militar, quando as eleições para governador ainda eram indiretas, período áureo da política nacional do regime militar e antes da consolidação de movimentos sociais de peso na região.

O fato de os investimentos terem ocorrido antes da volta das eleições diretas para governadores e da consolidação de movimentos sociais de vulto na Baixada Fluminense está relacionado com as elites políticas locais e com

as eleições. Nesse particular, é preciso que se explicita que a presença e a importância de fortes elites políticas locais não desapareceram durante os governos militares. Na verdade, parte significativa dessa mesma elite continuou ativa após a redemocratização, como comprovado pelos casos de Silvério do Espírito Santo, José de Amorim e Hydekel de Freitas Lima, todos importantes políticos locais que continuaram a dominar suas regiões após a volta das eleições diretas para os cargos executivos.

Em alguns casos, determinados políticos viram seu poder declinar a partir da implantação do regime militar, mas conseguiram transferi-lo parcialmente para herdeiros mais palatáveis ao regime. O melhor exemplo é a dupla Tenório Cavalcante-Hydeckel de Freitas. Tenório, chefe político e "coronel urbano" na Baixada a partir dos anos 1930, foi cassado e caiu no ostracismo a partir de 1964, mas Hydeckel, seu genro, foi deputado federal pela Arena em 1975, pelo PDS em 1979, foi prefeito nomeado de Caxias em 1982 e, no final dos anos 1980, prefeito eleito, suplente de senador e depois senador pelo PFL (Beloch, 1986).¹²

A implantação dos governos militares certamente significou a supressão das regras democráticas, assim como reduziu significativamente a representação das camadas mais pobres da população.

No entanto, algumas das piores características da representação política brasileira e da relação dos políticos com a população periférica persistiram, embora com outras regras de funcionamento. Não se quer dizer com isso que os investimentos sejam explicáveis somente (ou principalmente) por essa dimensão, mas que, ao contrário do que considera a maior parte da literatura sobre o espaço urbano do Rio de Janeiro, o clientelismo continuou a imperar nas relações entre os chefes políticos locais (nomeados para cargos executivos ou eleitos para legislativos) e as populações das periferias.

Uma outra dimensão do fenômeno tem natureza institucional e nunca foi explorado pela literatura. Até a fusão, as áreas da Baixada Fluminense e de São Gonçalo componentes das periferias 1 e 2 eram atendidas (ou **não** eram atendidas) pelo antigo Estado do Rio de Janeiro, muito menos capacitado técnica e financeiramente para a gestão dos serviços que o Estado da Guanabara, além de envolvido com grande quantidade de sistemas de água e esgotos no interior. Com a fusão dos estados, a nova empresa, sob hegemonia dos técnicos da empresa de águas da Guanabara, ganhou uma ampla periferia desassistida, cujo atendimento, mesmo que precário, passou a ser encarado como prioritário durante o governo Chagas Freitas.

¹² A história de Tenório está tão ligada à da Baixada Fluminense que seu primeiro emprego na região, recém-chegado de Alagoas, foi de apontador de obra da construção da rodovia Rio-São Paulo, conseguido diretamente pelo eng^o Hildebrando de Góes, o responsável pela dragagem da região nas décadas de 1930 e 40. Por um outro efeito de "social network", o filho de Hildebrando viria a ser presidente da Cedae em 1991 e 1992.

A elevação relativa dos investimentos nos espaços das classes baixas observada no Gráfico 4 é explicada em primeiro lugar pela presença de importantes políticos locais, com acesso aos centros de decisão do executivo. No entanto, o fenômeno tem origem principalmente na transformação institucional que representou a incorporação da Baixada Fluminense e São Gonçalo à mesma estrutura administrativa que gerava os sistemas de áreas como a Zona Sul carioca.¹³

Sobre os movimentos sociais, algumas informações a respeito das mobilizações devem ser apresentadas para a melhor compreensão do quadro político que cercou os investimentos nas periferias na segunda metade dos anos 1980. Desde o início da década, numerosas associações de bairro se organizaram na Baixada a partir de reivindicações ligadas a condições de vida e infra-estrutura urbana. Essas associações unificaram suas lutas em federações municipais; a primeira, fundada em 1981 – o MAB de Nova Iguaçu –, e as duas outras, em 1983 – a ABM de São João de Meriti e o MUB de Caxias. Essas federações se engajaram em intensa mobilização em torno do saneamento básico e da saúde, especialmente na segunda metade da década.

Com o apoio dos grupos de base da igreja católica e de organizações não governamentais, as federações conseguiram se articular em um fórum comum em 1984 – o Comitê Político de Saneamento Básico da Baixada Fluminense, que realizou reuniões periódicas e mobilizações, incluindo passeatas à sede do governo estadual e a Brasília.

A partir de 1986, a Cedae iniciou uma experiência piloto de esgotamento sanitário em São João de Meriti (Vilar dos Teles) com tecnologia não convencional, a ser usada em toda a Baixada Fluminense. As redes foram implantadas no sistema condominial, em que as redes internas às quadras são implantadas como em um condomínio até um ponto de ligação na rede pública, reduzindo declividades, profundidades e diâmetros e simplificando os materiais utilizados. O tratamento testou a tecnologia de tratamento eletrolítico, bastante inovadora e experimental. As duas iniciativas fracassaram e as licitações realizadas a partir de 1987 utilizaram apenas tecnologias convencionais.

Os investimentos efetuados a partir da segunda metade dos anos 1980, portanto, podem ser associados à pre-

¹³ A fusão das três empresas responsáveis pelos serviços, em 1975, representou também a fusão das suas redes de relações pessoais, alterando significativamente a forma pela qual tanto os políticos locais como o comando da administração estadual influenciavam as políticas. Essa dimensão é importante para se entender a política, mas é ainda mais fundamental para a compreensão das vitórias dos capitais "contratistas" nas licitações, embora esteja fora do escopo do presente trabalho. Ver Marques (1998a).

sença dos movimentos sociais ativos nas periferias.¹⁴ Os investimentos na região, no entanto, como já descrevemos, começaram cerca de dez anos antes, em grande parte devido a uma dinâmica institucional completamente desconhecida pela literatura que tem descrito as políticas urbanas no Rio de Janeiro.

Embora o programa de esgotamento implantado a partir de 1987 na Baixada Fluminense incluisse oficialmente o Município de São Gonçalo, os investimentos realizados de 1986 a 1988 praticamente não o atingiram. O município veio a receber seus primeiros investimentos de vulto apenas no início dos anos 1990, já no Programa de Despoluição da Baía da Guanabara. A elevação da Periferia 1

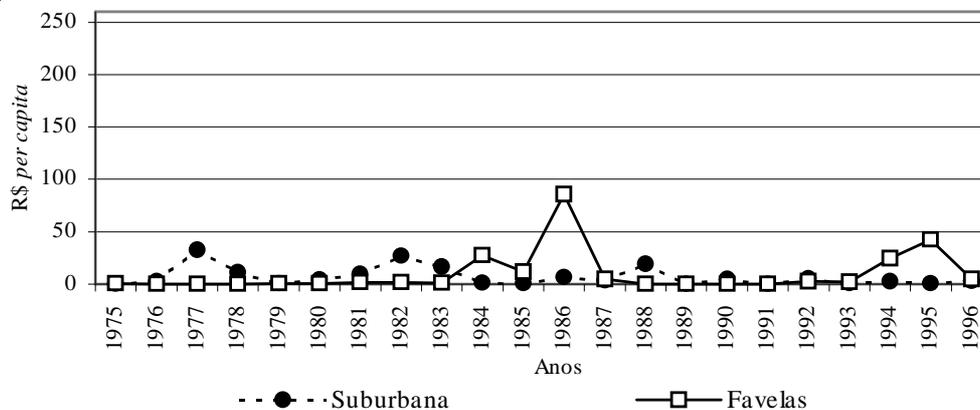
observável no Gráfico 5 na década de 1990 diz respeito exatamente aos investimentos naquele espaço. O volume de recursos aplicado foi extremamente elevado, cerca de 55 milhões de reais exclusivamente para o município e cerca de 62 milhões de reais para São Gonçalo juntamente com outros municípios.

Como pode ser observado no Gráfico 5, os investimentos em Campo Grande/Bangu foram muito reduzidos durante todo o período.

Favelas e Subúrbios

Os investimentos nas favelas e subúrbios são apresentados no Gráfico 6.

Gráfico 6. Evolução dos investimentos em favelas e subúrbios



Fonte. Extratos de contratos da Cedae

¹⁴ Em fevereiro de 1988 a região foi arrasada por uma inundação que resultou em 18 mortos e 4.150 famílias desabrigadas. As obras de esgotamento realizadas nos anos seguintes se confundiram com as de controle de enchente na região. Para informações sobre os movimentos sociais na região, as enchentes e a luta pelo saneamento, ver Oliveira et al (1991).

O perfil da área suburbana indica a presença de dois períodos de investimentos médios, 1977/78 e 1982/83, além de um ano com valor médio isolado, 1988. O primeiro conjunto de investimentos destinou-se à ampliação da estação de tratamento de esgotos da Penha, construída em 1941 como parte do esforço do governo federal para ocupação daquela região pela indústria e o operariado urbano (Marques, 1995 e 1998a). No início dos anos 1980 (1982/83), novos investimentos foram realizados na região, especialmente no reforço do seu abastecimento. O Programa de Despoluição da Baía da Guanabara, iniciativa responsável pela retomada de altos índices de investimento nos dois últimos anos de nossa série histórica (ver Gráfico 1), inclui novas obras na estação da Penha e nas bacias de esgotamento que contribuem para essa estação, mas tais obras não chegaram a ser executadas até o final do período estudado.

Durante o período estudado, as favelas foram objeto de duas políticas específicas, o Proface, durante o primeiro governo Brizola, e o Prosanear, iniciado no segundo governo Brizola e implementado na sua maior parte no governo Alencar. Até o início do Proface as favelas não haviam recebido investimentos, e é interessante observar que, apesar dos investimentos do governo Chagas Freitas em espaços das classes baixas e de suas ligações com políticos do MDB vinculados a favelas, não ocorreram investimentos nesses núcleos no seu governo.

O Proface foi responsável pelos altos valores dos investimentos entre 1984 e

1986. De acordo com informações de entrevistas, a implantação de um programa com o objetivo de dotar as favelas de serviços foi uma decisão política oriunda diretamente do gabinete do governador. Para coordená-lo foi escolhida uma engenheira da estrita confiança do presidente e do PDT, que só deixou essa função para assumir a diretoria mais importante da empresa.

Apesar do envolvimento de parte dos técnicos na implementação das propostas, também nesse caso a qualidade das intervenções deixou muito a desejar. Apesar de as obras nas favelas terem sido significativamente mais bem executadas que as efetuadas posteriormente na Baixada, as condições urbanísticas e topográficas dos núcleos favelados agravaram os problemas, e alguns anos mais tarde a maior parte das intervenções já tinha fracassado totalmente, em especial pela falta das outras infra-estruturas. A partir do fim do Proface, com a troca do executivo estadual, os investimentos naqueles espaços voltaram ao patamar anterior, próximo de zero.

A partir de 1994 se iniciou um novo pico nos investimentos. A história institucional desse programa merece ser contada com algum detalhe. Ao contrário da política de favelas anterior, as origens do programa foram externas, pois tratava-se de iniciativa de âmbito nacional. Em 1992, a Cedae fora informada pela CEF de que havia uma dotação alocada há alguns anos para a favela da Rocinha, e não aplicada, e que ela seria redirecionada para outro estado. Em um mês a Cedae apresentou proje-

tos para seis favelas, e como os custos previstos para esses projetos extremamente simplificados e preliminares não consumiriam todo o recurso, a Cedae solicitou a inclusão de mais cinco favelas. As licitações de obra foram realizadas em 1993, com base nesses projetos elaborados às pressas.¹⁵

Em todas as licitações efetuadas, os vencedores apresentaram preços muito menores que os estabelecidos pela empresa, que não havia fixado preço mínimo. Os “mergulhos” (ou *dumping*), como são comumente denominados os abatimentos estratégicos, variaram de 68 a 29%¹⁶. No caso de uma favela do programa, por exemplo, o preço inicial era de aproximadamente 11 milhões de reais, e a empresa vencedora se ofereceu para executar a obra por 3,8 milhões. Após sua vitória e a concessão de todos os aditamentos possíveis, a empresa solicitou o rompimento do contrato, auxiliada pela legislação referente a contratos com o Plano Real. A Cedae realizou nova licitação para as “obras complementares”, no valor de cerca de 14 milhões de reais. Desnecessário dizer que essa nova licitação foi vencida pela mesma empresa.

Graças aos descontos oferecidos pelas empreiteiras e aceitos pela Cedae e pela CEF, grande parte do valor do programa não seria utilizado. A Cedae negociou então com os agentes financeiros a inclusão de mais 42 favelas, elaborando para elas projetos no mesmo nível de precisão dos anteriores. Essas favelas foram divididas em dois novos pacotes de licitações.

Se no primeiro grupo de licitações a prática de *dumping* foi disseminada, os seguintes parecem ter sido marcados pela cartelização.¹⁷ É isso que sugerem os resultados dos certames: em três lotes a empresa “C” teve o menor preço, sendo secundada por “P”; em outros três, “P” ficou em primeiro e “C”, em segundo. Em apenas uma licitação, uma terceira empresa venceu: “M” ficou em segundo, e com a desclassificação da primeira colocada (“P”) por problemas de documentação, foi contratada. Como resultado, “P” ganhou as obras em seis favelas; “C”, em oito; e “M”, em duas. Mais tarde, “C” faliu e suas obras foram paralisadas.

Com todos esses problemas e os recursos de uma favela sendo utilizados

¹⁵ Segundo entrevistas, os projetos foram elaborados por duas empresas projetistas que não estavam contratadas para tal, mas que tinham outros contratos com a Cedae. Os serviços foram pagos por contratos assinados no início de 1996 através de uma dispensa de licitação no valor de cerca de 1,8 milhão de reais. A maior parte das informações sobre esse programa é originária de entrevistas com técnicos do setor. Cf. Marques (1998a).

¹⁶ O *dumping* tem a seguinte lógica: as empresas realizam as partes mais lucrativas dos sistemas – elevatórias, reservatórios e outras obras civis e redes de maior porte – e em seguida pedem todos os aditamentos possíveis aos contratos. Quando não é mais possível aditar, ameaçam romper o contrato alegando desequilíbrio econômico-financeiro.

¹⁷ A cartelização se caracteriza pelo acordo prévio das empresas licitantes com relação a preços ou demais condições, dividindo previamente as licitações existentes entre elas e acordando o conteúdo das propostas dos “concorrentes”, supostamente sigilosas.

para 53 núcleos, o valor inicial do programa pulou de 28 milhões de reais (13 milhões do BIRD, 8,5 milhões da CEF e 6,5 milhões do estado) para 79 milhões de reais (os mesmos 13 milhões do BIRD, 36 milhões da CEF e 30 milhões do estado). Mesmo com esses aportes financeiros, quase nenhuma favela teve seus sistemas concluídos, embora em diversos casos redes tenham sido colocadas em funcionamento. Considerando as dificuldades de fechar as intervenções, o planejamento foi paulatinamente reduzido, e em meados de 1997 a Cedae esperava concluir apenas 10 obras.¹⁸

Não é muito difícil adivinhar que as intervenções desse programa também apresentaram os problemas já citados com relação à efetividade dos investimentos. A durabilidade das obras nesse caso tem sido às vezes inferior a quatro anos, não apenas pela péssima qualidade da maioria das obras físicas, mas pela não conclusão das mesmas. Como diversos desses núcleos estão sendo também objeto de intervenções de urbanização pela Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, talvez parte dos investimentos realizados não seja perdida.

No último ano da série histórica, os investimentos em favela caíram significativamente e é provável que se mantenham baixos. No caso das favelas, a

questão central é que durante todo o período não houve uma única política que apresentasse **continuidade** gerencial e administrativa e conseguisse implantar procedimentos técnicos (como normatizações específicas para projeto e obra) e administrativos (de forma a dar conta das especificidades das obras em tais espaços). Os investimentos ocorreram aos espasmos, quando houve diretriz política clara (como no caso do Proface) ou quando houve recursos externos designados especificamente para áreas desse tipo (como no caso do Prosanear).

Zona Sul/Niterói, Barra / Jacarepaguá e Centro / Ilha do Governador

Os perfis dos três espaços são apresentados no Gráfico 7. As três curvas apresentam comportamento extremamente irregular, mas seus pontos altos têm os valores individuais mais altos dentre todos os perfis.

O perfil referente ao Centro ampliado/Ilha do Governador apresenta valores baixos nos primeiros anos do período (1975/77) e altos a partir dos anos 1980 (1989/90, 1992 e 1996). Esse espaço congrega regiões heterogêneas sob os pontos de vista urbano e socioeconômico. A Ilha do Governador é um bairro suburbano de classe média, com

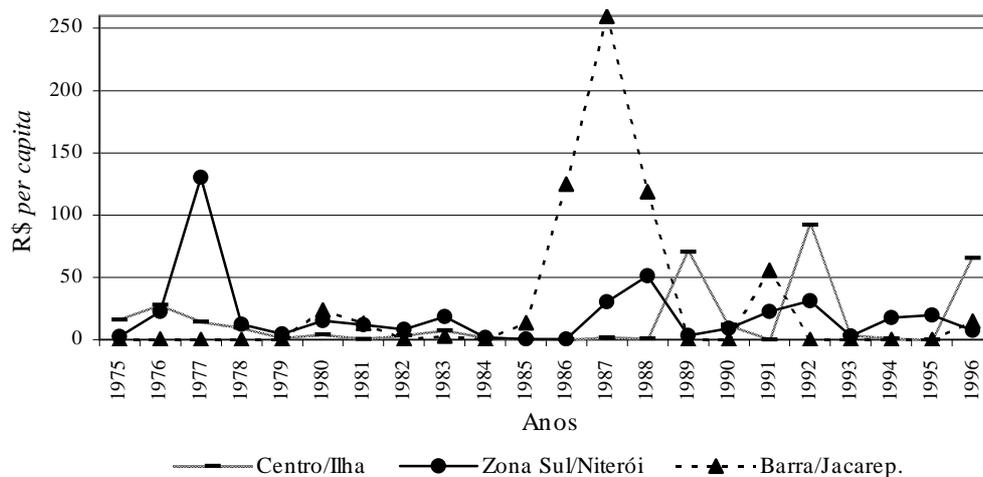
¹⁸ Institucionalmente, o Prosanear do Rio de Janeiro também merece menção. Em seis anos, o programa passou por cinco superintendentes. Pesam sobre o programa acusações na Assembleia Legislativa de uso da estrutura de trabalho social (que envolveu até a UERJ) para fins político-eleitorais. Segundo várias entrevistas, essa estrutura, que no início do programa tinha 23 funcionários, passou a ter 140 no início do governo Marcelo Alencar e em determinado momento chegou a contar com 2.000 funcionários. Em 1996, um assessor do trabalho social se elegeu vereador e o coordenador, apesar de ter se candidatado, não obteve sucesso.

condições socioeconômicas superiores às do restante do subúrbio. O elevado investimento nesse grupo verificado em 1996 foi resultado de investimento na Ilha do Governador: a ampliação do sistema de esgotamento sanitário e de sua estação de tratamento de esgotos (a Etig). Exceto por este, todos os demais investimentos dizem respeito ao somatório de inversões pontuais superpostas.

A Zona Sul/Niterói apresenta um perfil bastante regular em termos relativos. Apresenta um elevado pico em 1977, explicado pela complementação

dos investimentos em esgotamento do emissário submarino e pela ampliação da estação de tratamento de água do Laranjal, que abastece a margem esquerda da Baía da Guanabara. No final do período, numerosos investimentos de valores médios foram feitos na região em 1987/88, 1991/92 e 1994/95. Exceto pelos valores de 1991/92, explicados pelos recursos aplicados no conserto do Emissário Submarino de Ipanema, os demais são explicados por um grande número de obras de pequeno e médio portes superpostas.

Gráfico 7. Evolução dos investimentos nos espaços das classes altas



Fonte. Extratos de contratos da Cedae

De acordo com a literatura de estudos urbanos, esse seria o espaço mais beneficiado a longo prazo pelos investimentos em infra-estrutura urbana. Embora essa afirmação seja verdadeira no

que se refere ao estoque histórico de investimentos (como descrita por Coelho [1986] e Marques [1995], a região começou a ser esgotada na segunda metade do século XIX), a idéia de que a maior

parte dos investimentos recentes é dirigida para a região não encontra respaldo empírico. Apesar disso, exceto pelos anos 1979 a 1986, os valores investidos sempre são expressivos, indicando uma completa integração da região às rotinas de funcionamento da companhia. Ao contrário das políticas de favela, os investimentos nessa área, assim como no Centro ampliado, representam o cerne da política rotineira da Cedae e apresentam grande inércia.

O perfil da Barra da Tijuca, ao contrário, indica uma grande variação dos investimentos na região ao longo do tempo. O pico da curva da Barra da Tijuca indica o valor máximo mais elevado de toda a metrópole. Exceto por esse investimento em 1986/1988 e por valores reduzidos em 1980/1981 e 1991, a região praticamente não recebeu investimentos nos demais anos.

A Barra da Tijuca se constituiu no mais importante espaço de valorização para os capitais imobiliários a partir da década de 1980. A região, até então um extenso areal entremeado com rios e lagoas, transformou-se em autêntica fronteira urbana aberta com obras públicas de infra-estrutura viária. Historicamente, essa forma de expansão espacial é característica da produção de habitação de alto padrão no Rio de Janeiro, sendo a Barra uma reedição em novas bases dos deslocamentos para Botafogo, Copacabana, Ipanema e Leblon desde meados do século XIX.

A região é caracterizada por extrema concentração fundiária (cercada de que-

relas judiciais seculares) e teve sua ocupação regulada por plano urbanístico do arquiteto Lúcio Costa (Cardoso, 1988). A regulação do seu espaço foi complementada ao longo dos anos, sendo a Barra um dos primeiros bairros da cidade a dispor de um PEU (Plano Estratégico de Urbanismo), condição para poder receber novas construções a partir do início dos anos 1990 (Monteiro, 1995). A conjugação dessas características com as obras viárias realizadas nos anos 1970 transformou a região nos anos 1980 no principal filão para a produção imobiliária em grande escala através de grandes condomínios fechados de alto padrão. Do total produzido na Barra da Tijuca entre 1979 e 1988, 94,2% foram lançados pela incorporação imobiliária (Ribeiro, 1997).

Segundo alguns autores, como Ribeiro (1997), grande parte da produção imobiliária formal na cidade durante a década de 80 ocorreu na Barra, passando de menos de 10% do total lançado em 1980 para 32% em 1984 e 50% em 1989. Após passar por uma crise no início dos anos 1990, o mercado imobiliário do Rio de Janeiro retomou seu ritmo a partir de 1994, novamente com liderança da Barra da Tijuca, dessa vez com 60% dos lançamentos (Monteiro, 1995).

O aumento de participação da região no total da metrópole se fez em um momento de forte elitização do mercado, com o preço médio por metro quadrado crescendo 25% entre 1980 e 1989 em termos reais e a área média se elevando em 15% no mesmo período (Ribeiro,

1997). Da mesma forma, enquanto 81,6% dos lançamentos em 1981 eram de sala-quarto e 18,5%, de sala-quatro quartos, em 1987, 51,3% eram de sala-quarto e 38,6%, de sala-quatro quartos. Atualmente, o padrão da região é exemplificado por lançamentos como o "Barra Golden Green", com 132 apartamentos de 400 m², ao preço unitário de 500 mil dólares (Monteiro, 1995).

Nesse espaço se realizaram os maiores investimentos individuais e agregados em saneamento de toda a região metropolitana. Os investimentos do início dos anos 1980 representaram a implantação inicial do sistema de abastecimento de água na região, e os realizados em 1986/88, a sua complementação, assim como o início da implantação do sistema de esgotos. Este último continuou a ser implementado em 1991 e provavelmente ainda será

objeto de investimentos de vulto em futuro próximo.

Convém acrescentar que a existência de serviços de saneamento, especialmente de esgotamento sanitário, era imprescindível para a exploração econômica da Barra pela produção imobiliária, uma vez que aquele espaço fora vendido como região saudável e ecologicamente equilibrada, onde seus moradores teriam uma agradável proximidade com rios, lagoas e praias, em uma ocupação de baixa densidade. A ausência de esgotamento (e tratamento) representava a poluição dos sistemas lagunares da Barra. Assim, menos de 10 anos depois do início da ocupação, aquele espaço passou a ser objeto de investimentos significativos, que, se não equiparam completamente a região, o fizeram de forma muito mais ampla do que como ocorreu na Baixada Fluminense, que já esperava pelos serviços há pelo menos 50 anos.

Conclusão e resumo das tendências

A observação do padrão espacial e temporal de distribuição dos investimentos em saneamento na RMRJ deixa claras algumas importantes tendências que não seguem o descrito pela literatura de estudos urbanos, indicando processos muito mais complexos de produção das políticas públicas e do espaço urbano.

Em primeiro lugar, os investimentos em periferias e favelas são muito maiores e ocorrem mais cedo do que se con-

sidera. Apesar disso, não houve uma inversão de tendências, e os investimentos nas áreas mais ricas parecem continuar estruturando as ações rotineiras da companhia. Os recursos nas periferias foram em sua maioria aplicados em sistemas incompletos e tiveram menor efetividade. Estes eram por vezes até mesmo desconectados dos grandes sistemas e via de regra apresentavam pior funcionamento que os implantados no restante da cidade. Como já descreve-

mos, em alguns casos o equipamento chegou, mas o serviço não.¹⁹

Paralelamente, as regiões habitadas pela população de alta renda continuaram a ser servidas, em especial nas áreas em expansão e construção, pelo grande capital imobiliário de incorporação, como no caso da Barra da Tijuca.

Embora não tenhamos detalhado essa faceta da política neste artigo (ver Marques, 1998a), ambas as políticas foram financiadas por um "mix" de recursos oriundos do sistema nacional e de empréstimos internacionais, mas também e principalmente de recursos próprios da empresa e de origem estadual. Convém ressaltar a total prioridade para a construção de obras novas, sendo muito raras as melhorias operacionais, o controle de perdas (aliás, sempre altíssimas), em padrão do "quanto mais caro melhor". As políticas são orientadas para esse tipo de intervenção, provavelmente pelo nível denso das redes de relações que ligavam desde o início do período os técnicos do estado com os das empresas privadas do setor (Marques, 1998a).

É importante que se explicita, no entanto, que os investimentos nas periferias, mesmo que incompletos, contribuíram para uma sensível melhoria das

condições de vida durante a década de 1980. O aumento das coberturas em todos os espaços da metrópole liderou uma série de outros fatores na produção de uma apreciável queda dos coeficientes de mortalidade infantil, mesmo nos espaços de piores condições de vida. Na metrópole como um todo, o coeficiente médio caiu de 51 óbitos por mil nascidos vivos para 30 por mil (Marques e Najjar, 1985).

No início dos anos 1970, a existência de serviços urbanos estratificava os espaços da metrópole, como destacado pela própria definição sociológica de periferia. Apesar da persistência nos dias de hoje de áreas não atendidas, os problemas aparentemente passaram a ser mais a existência ou não de rodízio, a presença (e a qualidade da água) nas tubulações, a ausência de contaminações, o tratamento de esgotos e o funcionamento das redes.

Essa realidade, no entanto, não é apenas produto de contatos diretos entre os grupos sociais mais ricos ou entre os produtores da cidade com técnicos do setor, que redirecionariam recursos para áreas mais ricas ou em produção. Embora existentes (e básicas para a explicação do "padrão de vitória" das empreiteiras nas licitações, como descritas em

¹⁹ No caso paulistano essa situação é ainda mais visível. No início dos anos 1990 a região metropolitana vivia uma situação dicotomizada, sendo dotada de elevatórias, estações de tratamento, coletores tronco e interceptores (do sistema Sanegram, talvez o maior exemplo de escolha técnica grandiosa) e sistemas dispersos com redes locais de água de abastecimento precário ou de esgotamento desligadas dos sistemas de transporte e do destino final. O componente de esgotos do Projeto Tietê, implementado a partir de 1992 pelo governo estadual, alardeado como solução nova, tem por objetivo simplesmente a ligação dos dois grupos de instalações existentes e já previstas mais de dez anos antes.

Marques, 1998a), essas ligações diretas são complementadas por um fator originário do campo da cultura: o referencial hegemônico dos quadros técnicos do setor se baseia no pressuposto de que é justo investir mais e primeiro (assim como operar sistemas melhor) para as

camadas mais ricas da população. Esse comportamento está relacionado a um sentimento de pertencimento a esses grupos sociais e regiões da cidade, mas se deve principalmente à presença na comunidade de um referencial hierarquizado da sociedade (e da cidade).

Referências bibliográficas

- ARRETCHE, M. Política nacional de saneamento: a reforma do sistema na perspectiva das principais entidades do setor. In: *Anais do VI Encontro da ANPUR*. Brasília: 1995.
- _____. Políticas de desenvolvimento urbano na crise: descentralização ou crise do BNH? In: REIS, E., ALMEIDA, M. H., FRY, P. *Pluralismo, espaço social e pesquisa*. São Paulo: HUCITEC/ANPOCS, 1995.
- BELOCH, I. *Capa Preta e Lurdinha: Tenório Cavalcante e o Povo da Baixada*. Rio de Janeiro: Record, 1986.
- BRAGA, J. C., MEDICI, A., ARRETCHE, M. Novos horizontes para a regulação do sistema de saneamento no Brasil. In: *Rev. de Administração Pública*, v. 29, n. 1, 1995.
- BUENO, L. *O saneamento na Urbanização de São Paulo*. São Paulo, 1993. Dissertação (Mestrado) – FAU/USP.
- CARDOSO, A. *Construindo a utopia: urbanismo e modernidade no Brasil*. Rio de Janeiro, 1988. Dissertação (Mestrado) – IPPUR/UFRJ.
- COELHO, F. *Cooperação urbana e saneamento básico: das grandes cidades à rede urbana*. Rio de Janeiro, 1985. Dissertação (Mestrado) – IPPUR/UFRJ.
- FARIA, V. A Conjuntura Social Brasileira: Dilemas e Perspectivas. In: *Novos Estudos CEBRAP*, n. 33, 1992.
- FIZSON, J. *A política nacional de saneamento de 1968 a 1984: o caso do Planasa*. São Paulo, 1990. Dissertação (Mestrado) – ENSP/FIOCRUZ.
- MARQUES, E. *Redes sociais e permeabilidade do Estado: instituições e atores políticos na produção da infra-estrutura urbana no Rio de Janeiro*. Campinas, 1998a. Tese (Doutorado) – IFCH/UNICAMP.
- _____. Os modelos espaciais como instrumento para o estudo dos fenômenos urbanos. In: NAJAR, A., MARQUES, E. (org.) *Saúde e espaço: estudos metodológicos e técnicas de análise*. Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ, 1998.
- _____. Equipamentos de saneamento e desigualdades no espaço carioca. In: *Cadernos de Saúde Pública*, 12 (2), 1996.
- _____. Da higiene à construção da cidade: a constituição do setor saneamento no Rio de Janeiro. In: *Revista Manguinhos*, 2(3), 1995.
- _____. O Rio de Janeiro e seus espaços. In: *Cadernos IPPUR*, 7(2), 1994.

- _____. *Desigualdades Sociais e Infra-Estrutura Urbana: A Produção dos Equipamentos de Saneamento no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 1993. Dissertação (Mestrado) – IPPUR/UF RJ.
- MARQUES, E., NAJAR, A. Espaço e mortalidade no Rio de Janeiro da década de 80. In: *Anais do VI Encontro Nacional da ANPUR*. Brasília, 1995.
- MONTEIRO, M. Aumentam as vendas de imóveis residenciais. In: *Gazeta Mercantil*, 20 jan./1995.
- NAJAR, A. *Políticas Públicas no Brasil: Estado de Bem-Estar Social ou de segurança nacional?* Rio de Janeiro, 1991. Dissertação (Mestrado) – IPPUR/UF RJ.
- _____. Mapa do Bem-Estar Social do Rio de Janeiro utilizando técnicas de análise espacial. In: NAJAR, A., MARQUES, E. (org.) *Saúde e espaço: questões metodológicas e técnicas emergentes*. Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ, 1998.
- OLIVEIRA, J., SANTOS JR., O., MATINEZ, C. *Saneamento Básico na Baixada: Direito à Cidade, Direito à Vida*. Rio de Janeiro: FASE, 1991.
- RIBEIRO, L. C. *Dos cortiços aos Condomínios Fechados: As formas de Produção da Moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.
- TAVARES, R., MONTEIRO, M. População e condições de vida. In: GUIMARÃES, R., TAVARES, R. *Saúde e sociedade no Brasil dos anos 80*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.
- VETTER, D., MASSENA, R. Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos do Estado em infraestrutura? In: MACHADO, L. *Solo urbano: tópicos sobre o uso da terra*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- WATSON, G. *Water and sanitation in São Paulo, Brazil: Successful strategies for service provision in low-income communities*. Massachusetts, Estados Unidos, 1992. Dissertação (Mestrado) – MIT.

(Recebido para publicação em novembro de 1998)

Eduardo Cesar Marques é pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - CEBRAP

O Papel do Banco Mundial na Formulação de Políticas Territoriais na Amazônia Brasileira. O Caso de Rondônia

Marcos A. Pedlowski

Ao final da Segunda Guerra Mundial, os governos dos Estados Unidos e do Reino Unido realizaram em Bretton Woods (no Estado norte-americano de Massachusetts) uma conferência para discutir a reorganização do funcionamento do sistema capitalista em nível mundial. Dentre as principais decisões ali tomadas estava a criação das chamadas instituições de Bretton Woods – o Fundo Monetário Internacional (FMI), ao qual coube a normatização e a fiscalização do funcionamento do sistema capitalista, e o Banco para a Reconstrução e Desenvolvimento Internacional (BIRD), ou simplesmente Banco Mundial, que ficou voltado para o fomento de programas e projetos de desenvolvimento econômico.

Para melhor cumprir o seu papel de agência multilateral de desenvolvimento econômico, o BIRD acabou sendo orga-

nizado como um grupo composto por quatro agências distintas. O primeiro membro do chamado Grupo do Banco Mundial, o Banco Mundial, faz empréstimos para financiar projetos e programas de seus países membros com taxas de juros vigentes no mercado internacional, com períodos de carência de 5 a 10 anos para início do pagamento do principal. Esses empréstimos são financiados primariamente através da venda de bônus no mercado internacional. O segundo membro do Grupo, a Corporação Financeira Internacional (IFC), estabelecida em 1956, financia e segura investimentos de corporações em países pobres. O terceiro membro, a Associação de Desenvolvimento Internacional (IDA), criada em 1959, faz empréstimos com taxas de serviços de cerca de 0,75% para cerca de 70 países com renda anual *per capita* de menos de US\$ 765 dólares. Por fim, a Agência Multilateral de Garan-

tia de Investimentos (MIGA) foi criada em 1988 com a finalidade de promover investimentos em países pobres através da mitigação de riscos “não comerciais” (World Bank, 1989). Na prática, dada a complexa teia de atribuições de todas as suas organizações, o BIRD tem estendido a sua atuação para um amplo arco de atividades que extravasam o âmbito do fomento de programas de desenvolvimento econômico inicialmente idealizado em Bretton Woods.

Já em termos estruturais predomina uma unicidade relativa no funcionamento do Grupo. O Banco Mundial e a IDA são dirigidos por uma única Diretoria (o Board of Governors) e por uma Diretoria Executiva¹. Os diretores, um para cada país membro, realizam um encontro anual para decidir assuntos referentes ao funcionamento do Banco. Entretanto, as decisões cotidianas da operação do Banco são delegadas aos diretores executivos. Os países membros têm seu poder de voto nos corpos diretivos do Banco definido proporcionalmente às suas respectivas subscrições de capital na instituição. Os Estados Unidos são o país com maior poder de voto desde a origem do Banco em 1947, ainda que a participação norte-americana tenha

diminuído progressivamente a partir de então². Além disso, os cinco maiores acionistas (EUA, Japão, Alemanha, Reino Unido e França) têm direito a um diretor executivo, enquanto o restante da diretoria executiva é formada por um grupo de países, o que acaba reforçando o poder político dos países desenvolvidos no interior das instituições do Banco Mundial. É interessante notar que as subscrições acionárias dos países membros estão na forma resgatável e, desse modo, apenas disponíveis para serem concretizadas como empréstimos do Banco Mundial quando necessário.³

Este predomínio político dos países desenvolvidos que, devido à sua posição acionária avantajada, detêm na prática o controle decisório do principal organismo da instituição tem resultado numa importante preocupação formal: a necessidade de se manter a “soberania” dos países tomadores de empréstimos. Dentro da ortodoxia do Banco, a soberania estaria formalmente assegurada através de quatro itens básicos:

- 1) o direito de ingerência dos países em desenvolvimento, por meio dos governadores e diretores executivos que os representassem⁴;

¹ Todas as agências do Grupo do Mundial estão localizadas fisicamente numa mesma área na região central da cidade de Washington, capital dos Estados Unidos.

² Em 1947 o percentual norte-americano, que era de 35%, diminuiu para 24% em 1971 e para 17% em 1991.

³ Nelson (1995) estima que apenas 10% das subscrições acionárias do Banco Mundial são realmente pagas pelos países que as detêm.

⁴ Os chamados países em desenvolvimento são também os principais, senão únicos, tomadores de empréstimo do Banco Mundial.

- 2) a divulgação das decisões relacionadas às operações do Banco que levariam em conta a autonomia política dos países tomadores de empréstimos;
- 3) a prática administrativa de indicar se os projetos financiados são totalmente formulados e controlados pelos países que tomam o empréstimo;
- 4) a tentativa de o Banco assumir uma postura de mero mediador entre os países credores e os países devedores. Segundo Nelson (1995), a eficácia desses procedimentos tem pouca ressonância com o cotidiano do Banco, principalmente pela percepção de que a instituição é fortemente influenciada pelo peso norte-americano na formulação de suas políticas⁵.

Do ponto de vista administrativo, o Banco Mundial possui gerências regionais que são responsáveis pela formulação, implementação e acompanhamento de programas e projetos de desenvolvimento econômico⁶. O corpo técnico do Banco inclui técnicos extremamente bem preparados nos diversos ramos do desenvolvimento econômico. Assim, mesmo sem esquecer as contradições entre aspectos formais e práticos que regem o funcionamento do Banco Mundial, pode-se seguramente afirmar que se tornou

uma instituição-chave no funcionamento do sistema capitalista em nível internacional. Tal relevância deve-se não só à sua capacidade de investimento, mas também à sua capacidade institucional, em especial nos aspectos relacionados à formulação de políticas públicas para os países tomadores de empréstimos (que em sua maioria são países subdesenvolvidos).⁷ Nesse contexto, o envolvimento do Banco Mundial no desenvolvimento econômico da região ocidental da Amazônia brasileira, especialmente no Estado de Rondônia (Figura 1), parece ser bastante emblemático. Este artigo discutirá dois aspectos da ação do Banco Mundial:

- 1) a sua atuação como agência multilateral de desenvolvimento econômico;
- 2) a sua participação na formulação de políticas públicas. A opção por estudar a influência do Banco Mundial em Rondônia deve-se ao papel singular que a instituição tem tido na implementação de seguidos programas de desenvolvimento econômico naquele estado, seja simplesmente como fornecedor de capital ou como o principal formulador de políticas públicas (ainda que não de direito mas de fato), desde que Rondônia saiu da condição de território federal em 1981.

⁵ Essa noção é realçada não só pela localização física do Banco Mundial em Washington DC, mas também pelo papel dominante dos Estados Unidos na formulação das políticas implementadas pelo Banco.

⁶ O Brasil está incluído na Gerência para a América Latina e Caribe.

⁷ Convém ressaltar que, entre outras políticas de alcance global, o Banco teve participação tão destacada quanto o FMI na formulação das chamadas políticas de estabilização que foram aplicadas no Terceiro Mundo.

Figura 1. Mapa Político de Rondônia

O Programa POLONOROESTE: o início da presença do Banco Mundial em Rondônia

O envolvimento direto do Banco Mundial com o processo de desenvolvimento regional no Estado de Rondônia iniciou-se no final dos anos 70. Em 1979, o governo federal brasileiro encetou negociações com o Banco Mundial para o

financiamento da reconstrução e pavimentação da Rodovia BR-364, que ligaria Cuiabá a Porto Velho (Millikan, 1988; Brown, 1992). A pavimentação havia sido iniciada por volta de 1976, mas o projeto fora abandonado após a pavi-

mentação de poucos quilômetros por falta de verbas. A suspensão do financiamento da obra deu-se principalmente devido aos crescentes problemas com os saldos da balança comercial na metade da década de 70, que tinham sofrido um agravamento durante a primeira crise do petróleo, em 1973 (Rich, 1994).

Durante as negociações entre o governo brasileiro e o Banco Mundial, diversos membros do corpo técnico do Banco expressaram suas preocupações com o financiamento de uma estrada em Rondônia. Esses técnicos argumentavam que a pavimentação da BR-364 iria estimular o processo migratório, aumentar a possibilidade de invasões em terras indígenas e contribuir para acelerar o processo de desflorestamento na região (Cultural Survival, 1981; Rich, 1994). Contudo, durante o trâmite do programa dentro dos diferentes setores do Banco, as críticas relativas aos potenciais impactos negativos sobre as condições sociais e ambientais foram basicamente desconsideradas (Schwartzman, 1984). Paralelamente, acreditava-se no interior do Banco Mundial que o governo brasileiro iria proceder à pavimentação da BR-364 com ou sem o financiamento da instituição. Desse modo, os defensores internos do envolvimento do Banco em Rondônia argumentavam que um programa de desenvolvimento regional com um caráter amplo serviria para criar

mecanismos de proteção para as questões sociais e ambientais (Mahar, 1983).

No final de 1980, o Banco Mundial anunciou que financiaria a reconstrução da BR-364 e de uma rede de estradas secundárias, como parte de um amplo programa regional, o Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil (POLONOROESTE). Esse programa foi oficialmente criado em maio de 1981, através do decreto presidencial nº 86.029, com um orçamento estimado em 1,1 bilhão de dólares, para ser desembolsado entre 1981 e 1985 (World Bank, 1981). O objetivo central do POLONOROESTE era nominalmente promover o desenvolvimento "ordeiro" da região influenciada pela BR-364⁸. Entre outros componentes, o programa incluiu o chamado "Projeto de Novos Assentamentos", idealizado para organizar o processo de colonização em Rondônia. Esse componente antecipava o assentamento de cerca de 15 mil famílias. Além disso, também foram incluídos componentes nas áreas de proteção do meio ambiente⁹ e das comunidades indígenas, supostamente com o objetivo de minimizar os possíveis impactos adversos do programa.

Quando a BR-364 foi inaugurada, em 1984, os efeitos da ocupação indiscriminada de terras levaram ao desmatamento incontrolado e foram amplamente noticiados mundialmente. Em

⁸ Essa região incluiria o centro e o norte do Mato Grosso e a totalidade de Rondônia. A área total coberta pelo projeto era de 410.000 km².

⁹ O aspecto ambiental do POLONOROESTE incluía não só a demarcação de reservas e parques, mas também o apoio ao desenvolvimento de sistemas agrícolas que fossem sustentáveis do ponto de vista ambiental.

um contraste flagrante com os objetivos do POLONOROESTE, as pressões causadas pelo assentamento indiscriminado ficaram ainda mais fortes, ocorrendo uma verdadeira corrida em busca de terras em Rondônia. Como resultado, a popu-

lação de Rondônia saltou de 111.064 habitantes em 1970 para 593.094 habitantes em 1980. A Tabela 1 mostra o crescimento vertiginoso da população de Rondônia entre 1950 e 1996.

Tabela 1: Crescimento Populacional de Rondônia (1950-1996)

Ano	População
1950	36.935
1960	70.232
1970	111.064
1980	593.142
1991	1.130.400
1996	1.229.036

Fonte: Perdigão e Basségio (1992); IBGE (1996)

Para complicar a implementação do POLONOROESTE, a migração explosiva de colonos vindos de diferentes partes do Brasil não foi seguida por um planejado processo de ocupação ordeira de terras. Como Millikan (1988) sugere, um fato simples, mas difícil de ser admitido pelos técnicos do Banco Mundial, foi o de que a maioria das terras férteis de Rondônia já se encontrava ocupada quando o *boom* populacional ocorreu. Em consequência, a implementação dos chamados "Novos Projetos de Assentamento" foi totalmente comprometida. Em 1987, apenas 1.246 propriedades tinham sido distribuídas em 3 grandes projetos de colonização (Urupá, Machadinho e Cujubim). Esse total representava apenas cerca de 30% do objetivo original e

correspondia a somente 12% das famílias que estavam buscando terras em Rondônia naquele período.

Por outro lado, as tentativas de estabelecer sistemas agrícolas considerados ambientalmente sustentáveis, baseados no estabelecimento de culturas perenes, também falharam. Na verdade, os colonos rapidamente aprenderam que obteriam maiores retornos vendendo suas terras e procurando melhores condições em outras áreas do estado. O resultado final foi um aumento exponencial na comercialização de propriedades nas áreas de colonização e a formação de uma classe de latifundiários e de uma outra de trabalhadores rurais sem terra (World Bank, 1987).

O quadro caótico de ocupação e utilização das terras em Rondônia teve outras duas repercussões negativas. Primeiro, a chegada de migrantes combinada com a construção de estradas resultou num acelerado processo de perda da cobertura vegetal. Análises de imagens do satélite AVHRR mostraram que o desmatamento em Rondônia saltou de 8.000 km² em 1980 para 28.000 km² em 1985, chegando a um total de 41.000 km² em 1987 (Malingreau e Tucker, 1988). Segundo, algumas das estradas construídas durante o POLONOROESTE cruzavam áreas ocupadas por diversas nações indígenas, e várias tribos foram levadas à beira de extinção pelo contato com os colonos brancos (Greenbaum, 1984). A maioria das reservas indígenas de Rondônia sofreu contínuas invasões durante o POLONOROESTE, resultando em sérios conflitos entre colonos e povos indígenas (Brown, 1992).

Quando a maioria dos problemas relacionados à implementação do POLONOROESTE tornou-se pública em meados de 1983, uma intensa campanha (a chamada "Campanha dos Bancos Multilaterais") foi lançada por ONGs ambientalistas internacionais (principalmente as sediadas nos Estados Unidos) para aumentar a influência da sociedade civil na formulação de projetos do Banco Mundial. O grande objetivo dessa campanha era forçar o Banco Mundial a incluir salvaguardas sociais e ambientais durante a formulação e implementação de seus

projetos. Os ecologistas norte-americanos utilizaram a discussão sobre os impactos do POLONOROESTE como um teste para medir a disposição do Banco Mundial para assumir as mudanças por eles preconizadas (Rich, 1994). A resposta inicial da diretoria do Banco Mundial foi minimizar os problemas na implementação do POLONOROESTE e também recusar a abertura do debate com os ambientalistas norte-americanos.

Entretanto, essa postura teve que ser alterada por causa da intensa discussão que acabou ocorrendo dentro do congresso norte-americano, onde uma aliança inesperada entre ambientalistas e senadores democratas e republicanos do subcomitê de Relações Exteriores forçou a suspensão temporária dos desembolsos para o POLONOROESTE¹⁰, logo revogada com a reorientação de alguns componentes do programa e a criação de duas agências estaduais voltadas para o controle e proteção do meio ambiente naquele mesmo ano.¹¹ Contudo, essas medidas tiveram pouco efeito prático porque a maior parte do financiamento original já havia sido desembolsada pelo Banco Mundial e não havia muito interesse do governo estadual em alterar os rumos do programa.

No entanto, o evidente fracasso do POLONOROESTE acabou resultando em modificações importantes na estrutura do próprio Banco Mundial. Em 1987, o

¹⁰ Essa suspensão foi meramente simbólica pois durou apenas alguns meses, e a maior parte dos fundos do programa já havia sido utilizada, principalmente com a construção da BR-364.

¹¹ Essas agências foram a Secretaria de Meio Ambiente de Rondônia (SEMARO) e o Instituto Estadual de Florestas (IEF).

Banco iniciou mudanças organizacionais que resultaram na criação do Departamento de Meio Ambiente e de três escritórios regionais com seus respectivos setores ambientais. Contudo, mais significativa foi a inclusão de salvaguardas destinadas a garantir a proteção ambiental na formulação e implementação de seus projetos. Do ponto de vista das relações políticas, a medida mais relevante foi a garantia de que ONGs pudessem participar no processo de desenvolvimento de projetos financiados pelo Banco Mundial.¹²

Desse modo, não foi surpresa que o Relatório Anual do Banco Mundial de 1992 (World Bank, 1992) fosse dedi-

cado a demonstrar que o Banco estava firmemente comprometido com a conservação do meio ambiente. Nesse Relatório, uma breve (mas importante) seção noticiava a implementação de um novo programa de desenvolvimento econômico em Rondônia. Entre outros aspectos, desse novo programa o Relatório destacava o compromisso com a proteção do meio ambiente e a democratização de seu processo de implementação através da inclusão de organizações não governamentais nos seus órgãos diretivos. As próximas seções deste artigo estão voltadas para uma análise do processo de formulação e dos resultados práticos do sucessor do POLONOROESTE.

PLANAFLORO: a nova etapa da saga do Banco Mundial em Rondônia

A intrincada construção do sucessor do POLONOROESTE

As primeiras negociações entre a gerência do Banco Mundial e técnicos do governo de Rondônia para a formulação de um programa para suceder o POLONOROESTE ocorreram ainda em 1986. Contudo, somente em 1987 o Banco Mundial enviou um grupo de técnicos para uma primeira discussão *"in loco"* sobre a configuração que deveria ter o novo programa, bem como as condições institucionais que deveriam existir em

Rondônia para que o mesmo pudesse ser aprovado pela diretoria do Banco Mundial. A proposta inicial, que foi finalizada em 1988, batizava o programa de POLONOROESTE II, mas dadas as repercussões negativas do POLONOROESTE I, o nome foi rapidamente abandonado. A nova denominação indicava as dificuldades que viriam acompanhar as discussões em torno do novo programa. A versão inglesa era "Rondônia Natural Resources Management", enquanto a tradução adotada em português foi "Plano Agropecuário e Florestal de

¹² Alguns autores têm argumentado que a incorporação de ONGs ficou relegada às fases de implementação dos projetos do Banco, inexistindo portanto nas fases de formulação dos projetos e programas (por exemplo, Nelson, 1995; Rich, 1994).

Rondônia”, ou simplesmente PLANAFLORO. Essa diferença sutil no nome do programa traduzia concepções diferentes no âmbito do Banco Mundial e no do governo de Rondônia.

Como já foi dito anteriormente, naquele momento o Banco Mundial passava por mudanças políticas internas que afetavam diretamente a formulação de seus novos programas. Entre outras cláusulas, o Banco Mundial começou a exigir mais diretamente a inclusão de salvaguardas institucionais para garantir proteção ambiental e a participação de grupos potencialmente afetados no processo de formulação e implementação de seus programas. Contudo, em Rondônia pouco havia mudado na filosofia operacional da máquina estatal, que ainda não abandonara a concepção

desenvolvimentista que havia guiado a implementação do POLONOROESTE. Depoimentos de técnicos governamentais envolvidos no planejamento do PLANAFLORO indicam que algumas das novas condições impostas pelo Banco Mundial eram vistas como interferência na soberania nacional do Brasil, sendo uma ingerência nos assuntos internos do governo de Rondônia (Pedlowski, 1997).¹³ Apesar desse aparente clima de desconfiança, o governo de Rondônia sancionou em 1988 uma lei estadual (o Zoneamento Agro-Ecológico de Rondônia) que atendia a uma das condições centrais impostas pelo Banco Mundial para a aprovação de um empréstimo que viabilizasse o PLANAFLORO. O Zoneamento dividiu o estado em 6 zonas, com usos bastante claros (Tabela 2).

Tabela 2: Zoneamento Agro-Ecológico de Rondônia

Zona	Tipo de Uso da Terra Permitido	Área (km ²)
1	Intensificação da agricultura (incluindo consórcios agroflorestais) e atividades pecuárias em propriedades individuais	61.950
2	Pequena produção baseada em unidades comunitárias, com o plantio de culturas anuais consorciadas com culturas perenes	30.150
3	Comunidades ribeirinhas. Utilização de solos aluviais em áreas sazonalmente inundadas para a prática agroflorestal e da pesca	5.890
4	Extrativismo. Extração de castanhas, borracha, gomas, frutas e raízes com valor comercial	35.000
5	Manejo Florestal. Extração manejada de madeiras, com recuperação e enriquecimento das espécies extraídas	24.350
6	Preservação e Conservação Permanente. Reservas indígenas, reservas biológicas e parques nacionais	64.000

Fonte: Pedlowski (1997)

¹³ Entre outras condições estavam a garantia da demarcação de áreas indígenas, a participação da sociedade civil na formulação do projeto e o estabelecimento de um zoneamento ambiental que regulasse o uso dos recursos naturais em Rondônia.

Além disso, o novo projeto foi idealizado em termos muito diferentes dos que guiaram o POLONOROESTE, principalmente no relativo à preocupação com a proteção do meio ambiente. Os objetivos principais do PLANAFLORO incluíam:

- a) a conservação da biodiversidade em Rondônia;
- b) a demarcação e proteção de unidades de conservação (parques nacionais, estaduais e municipais, reservas biológicas);
- c) a realização de investimentos prioritários em infra-estrutura e agências governamentais que agilisassem a

implementação de fato do Zoneamento;

- d) o apoio à implementação de consórcios agroflorestais com base em sistemas agrícolas ecológica e economicamente sustentáveis.

Ainda em tese, o PLANAFLORO diferia do POLONOROESTE em termos da alocação e do uso de seus recursos financeiros. Enquanto o POLONOROESTE havia concentrado os recursos nos componentes de infra-estrutura e transporte, o PLANAFLORO destinou parcelas significativas deles aos componentes de proteção ambiental e crédito para pequenos produtores (Tabela 3).

Tabela 3: alocação de recursos financeiros no POLONOROESTE e no PLANAFLORO

Componente	POLONOROESTE (%)	PLANAFLORO (%)
Proteção Ambiental	1,0	20,7
Transporte	57,3	17,6
Infra-estrutura	23,0	5,5
Regularização Fundiária	2,8	8,1
Extensão e Crédito Rural	12,7	25,0
Apoio para Comunidades Indígenas	2,1	1,7
Custos Administrativos	1,0	4,8
Pesquisa de Consórcios Agroflorestais	0,0	3,9
Outros	1,1	12,7
Total	100,0	100,0

Fonte: World Bank (1981 e 1987)

Quando os aspectos técnicos já haviam sido inicialmente acordados, outras divergências de caráter político impediram um avanço mais rápido das negociações. O exemplo mais significativo desse tipo de problema ocorreu em 1989, quando o governo federal tentou

reduzir a área da reserva indígena Uru-Eu-Wau-Wau. Essa tentativa acabou retardando ainda mais as negociações entre o Banco Mundial, o governo de Rondônia e agências federais. As discussões em torno do PLANAFLORO acabaram sendo retomadas apenas em 1990, após a posse

do governador Oswaldo Piana. O renovado interesse do governador Piana pelo PLANAFLORO possibilitou a solução temporária da questão Uru-Eu-Wau-Wau, e o processo se encaminhou para a aprovação do empréstimo nas instâncias administrativas do Banco Mundial.

Contudo, um novo e sério problema político surgiu para protelar mais uma vez a formalização do programa. Em março de 1990, um grupo de 20 organizações não governamentais enviou uma carta à diretoria do Banco Mundial protestando contra uma percebida alienação dos potenciais beneficiários do PLANAFLORO do processo de formulação do programa.¹⁴ A atitude inicial do Banco Mundial e do governo de Rondônia foi rejeitar o pleito das ONGs. No entanto, a diretoria do Banco ficou numa posição delicada quando José Lutzenberger¹⁵ enviou uma carta ao presidente da instituição em que requeria uma maior participação da sociedade civil no processo de elaboração do PLANAFLORO. A intervenção de Lutzenberger acabou forçando a abertura de um complexo processo de negociação política que envolveu o governo de Rondônia, o Banco Mundial e ONGs (com atuação desde o nível local até o internacional). Finalmente, em junho de 1991,

graças a uma intervenção direta do corpo administrativo do Banco, foi assinado o chamado “Protocolo de Entendimento”, que garantiu a participação paritária de ONGs sediadas em Rondônia nos corpos diretivos do PLANAFLORO.¹⁶ Apesar de positivo do ponto de vista da busca de democratização do processo decisório, o modelo de participação imposto pelo Banco Mundial deixou seqüelas importantes entre os segmentos envolvidos localmente na implementação do projeto (técnicos governamentais e lideranças de ONGs) e possivelmente explica parte dos problemas de implementação, discutidos em seguida.

A História se repete na implementação do PLANAFLORO: farsa, tragédia ou ambas?

Como já mencionado anteriormente, o PLANAFLORO incluía objetivos bastante audaciosos em várias áreas. Entre os mais importantes, podem-se apontar: o fortalecimento institucional das diferentes agências governamentais responsáveis pela implementação do zoneamento ambiental de Rondônia, a redução das taxas de desmatamento, a demarcação de reservas extrativistas e indígenas e o desenvolvimento de sistemas agrícolas

¹⁴ Dentre os beneficiários diretos do PLANAFLORO foram nominadas 52.000 famílias de pequenos agricultores, os grupos indígenas de Rondônia (cerca de 6.000 indivíduos) e as comunidades de seringueiros e ribeirinhos (cerca de 3.300 famílias).

¹⁵ O conhecido ambientalista brasileiro que havia causado grande impacto nas audiências públicas realizadas pelo Congresso norte-americano sobre o POLONOROESTE e que tinha sido recentemente indicado para ser o secretário nacional de Meio Ambiente do governo Collor.

¹⁶ Tais corpos eram o Conselho Deliberativo (CD), o órgão superior de decisão política e as Comissões Normativas de Programa (CNPs), responsáveis por conduzir as discussões de caráter técnico.

ecologicamente sustentáveis. Além disso, o PLANAFLORO também contou, ainda que tardiamente, com a participação de ONGs que visavam democratizar o processo de tomada de decisão e implementação de seus diversos componentes, o que garantiria o acesso direto dos beneficiários à discussão sobre a alocação dos recursos econômicos do programa.

Embora não se possa traçar uma conclusão final dos resultados do PLANAFLORO, já existem evidências suficientes de que vários de seus objetivos ficaram bastante aquém do planejado. No final de 1994, o relatório do Comitê de Avaliação Independente (COMAI 1994) indicava que a implementação do PLANAFLORO havia sido bastante deficiente nos dois anos iniciais do programa.¹⁷ O COMAI apontou deficiências sérias na implementação de praticamente todos os componentes do PLANAFLORO. Contudo, as críticas mais graves foram centradas em três aspectos. Primeiro, o COMAI avaliou que ocorreria uma falta total de coordenação entre as diversas agências estaduais e federais envolvidas na implementação do programa¹⁸. Além disso, o relatório indicou que instituições-chave para o sucesso do PLANAFLORO, entre as quais se encontra-

vam o INCRA e o IBAMA, haviam de fato atuado contra os objetivos estratégicos do PLANAFLORO. Para corroborar essa afirmação, deram-se como exemplos práticos o estabelecimento de novos assentamentos rurais, a legalização de atividades madeireiras e derrubadas de áreas de floresta nativa, especialmente nas áreas tidas como de preservação ambiental dentro do Zoneamento Ecológico de Rondônia (Zonas 3, 4, 5 e 6).

Uma segunda crítica do COMAI estava na alocação dos recursos financeiros e de seus impactos sobre a implementação do PLANAFLORO. O COMAI notou um predomínio de dispêndio de verbas em atividades ligadas à infra-estrutura (por exemplo, construção de estradas e pontes) e na aquisição de veículos e outros equipamentos visando reequipar as agências governamentais. Enquanto isso, itens importantes como a Segunda Aproximação do Zoneamento Ecológico de Rondônia e o crédito rural para o estabelecimento de consórcios agroflorestais estavam sendo subfinanciados (Tabela 4).¹⁹ O COMAI argumentava que a continuidade nessa tendência do ritmo de desembolso poderia trazer sérias consequências para os componentes mais ligados à preservação ambiental.

¹⁷ Organismo composto por consultores externos, técnicos de agências governamentais atuando em Rondônia e membros de ONGs, que foi reunido apenas uma vez para avaliar a implementação do PLANAFLORO.

¹⁸ Um exemplo dessa falta de coordenação foi a suspensão de um convênio entre o IBAMA e a Secretaria de Meio Ambiente de Rondônia (SEDAM), que inviabilizou a presença desta nas atividades de fiscalização ambiental em áreas federais.

¹⁹ A primeira versão do Zoneamento Agro-Ecológico, publicada em 1988, é conhecida também como a Primeira Aproximação, e por isso a nova versão em preparação é chamada de Segunda Aproximação.

Tabela 4: Utilização dos recursos financeiros do PLANAFORO até dezembro/1993

Componente	Total de Gastos (%)
Conservação ambiental	6,9
Infra-estrutura	51,6
Crédito rural	35,6
Administração do projeto	5,9
Total	100,0

Fonte: COMAI (1994)

De fato, os trabalhos da Segunda Aproximação, cujo início havia sido marcado para junho de 1992, começaram apenas em princípios de 1996.²⁰ Como consequência dessa demora, é seguro afirmar que houve uma nova corrida pela terra (que eu decidi rotular de "zoneamento de fato") que comprometeu de maneira significativa a integridade das zonas estabelecidas em 1988. Nesse sentido, a expectativa de que a segunda versão do Zoneamento resultará numa redução nas zonas de preservação ambiental é corroborada pelos seguintes fatos:

- 1) diminuição do tamanho das áreas de conservação ambiental em relação ao que havia sido planejado em 1992 (Tabela 5);
- 2) aumento das taxas de desmatamento de 1992 a 1997, o que resultou num crescimento da área desmatada em Rondônia para cerca de 52.000 km²;
- 3) a contínua invasão de áreas de proteção ambiental (especialmente áreas indígenas e reservas extrativistas) por madeireiros, garimpeiros e pescadores, amplamente divulgada através da imprensa por organizações não governamentais.²¹

Tabela 5: Demarcação de unidades de conservação em Rondônia até dez. / 1995

Unidade	Área planejada em 1992 (A) (km ²)	Área demarcada (B) (km ²)	Diferença (B-A)
Reserva extrativista	22.352	10.094	- 12.258
Parque estadual	8.670	6.762	- 1.912
Reserva biológica	689,7	767,4	+ 77,7
Reservas em bloco	147,9	130,0	- 17,9
Total	31.859	17.755	- 14.104

Fonte: SEDAM (1996)

²⁰ A nova versão do Zoneamento estava prevista para ser concluída em outubro de 1998, salvo algum novo atraso, o que equivale a um retardamento de mais de 6 anos.

²¹ Entre os casos mais crônicos encontra-se o da reserva dos Uru-Eu-Wau-Wau, que tem estado no centro das preocupações desde o início da década de 80.

Finalmente, o relatório do COMAI também indicou que os mecanismos criados para a participação da sociedade civil (o Conselho Deliberativo e as Comissões Normativas de Programa) não estavam funcionando a contento. Essa deficiência nos mecanismos participativos tinha importantes conseqüências no processo de democratização das decisões dentro do PLANAFLORO e também criava sérias dificuldades para o acesso direto dos beneficiários aos recursos financeiros que lhes destinava o programa. Apesar de conter importantes elementos para possíveis correções de percurso, o relatório do COMAI nunca foi oficialmente publicado e circulou apenas informalmente dentro do corpo técnico do PLANAFLORO em meados de 1995, sem nunca ter sido formalmente avaliado. As conseqüências desse fato são discutidas na seção seguinte.

A reação do Banco Mundial ao pedido de investigação do PLANAFLORO: quando os sinos dobraram pela defesa do *status quo*

O destino dado ao relatório foi visto pela maioria das ONGs que participavam das instâncias do PLANAFLORO como um claro sinal de que havia pouca vontade política em corrigir os aparentes desvios ocor-

ridos no programa. Como resultado, um grupo de 25 ONGs decidiu preparar e entregar um pedido de investigação do PLANAFLORO ao Painel de Inspeção do Banco Mundial em julho de 1995 (Fórum das ONGs, 1995).²² O pedido de investigação foi substanciado por um documento técnico, preparado e formalmente apresentado pelo Fórum das ONGs e Movimentos Sociais de Rondônia, realizado segundo as mesmas linhas do relatório do COMAI.²³ No entanto, o documento das ONGs foi mais incisivo e imputava uma grande parcela de culpa à gerência do Banco Mundial pelos problemas ocorridos durante a implementação do PLANAFLORO. Entre os pontos citados no documento encontravam-se:

- 1) o fracasso do estabelecimento de um convênio entre o governo de Rondônia e o INCRA que viabilizasse o processo de regularização fundiária requerida para a implementação do Zoneamento;
- 2) o fracasso em estabelecer, institucionalizar e manter as unidades de conservação preconizadas pelo PLANAFLORO;
- 3) a manutenção de incentivos a atividades predatórias por parte de agências estaduais e federais;
- 4) a ausência de um plano para a proteção das comunidades indígenas e suas reservas.

²² O Painel de Inspeção foi criado em 1993 pela diretoria executiva do Banco Mundial para examinar se as operações realizadas pelo corpo técnico seguem ou não os procedimentos e políticas operacionais da instituição.

²³ ONGs internacionais como o Friends of the Earth e a OXFAM tiveram um papel decisivo na preparação do documento, o que expõe o caráter supralocal do processo.

A resposta da administração do Banco Mundial ao pedido de investigação foi dúplíce. Ao mesmo tempo que reconhecia os problemas apontados, procurava demonstrar que não só as questões levantadas estavam sob controle, como avanços significativos estavam em curso na implementação do programa. Além disso, a gerência do Banco Mundial adotou uma estratégia dupla para que o pedido de investigação do PLANAFLORO fosse aprovado pela diretoria executiva. Por um lado, a gerência exigiu que o Estado de Rondônia, então governado por Valdir Raupp, adotasse um calendário rígido para garantir o cumprimento de metas básicas que respondessem às críticas apresentadas pelo Fórum das ONGs.²⁴ Por outro lado, a gerência iniciou um *lobby* político junto a membros da diretoria executiva para que eles se posicionassem de maneira contrária, usando argumentos essencialmente técnicos para desqualificar as denúncias das ONGs (World Bank, 1995).

No entanto, um argumento essencialmente político acabou sendo chave para que a gerência do Banco impedisse a abertura do processo de investigação. A gerência argumentou que uma possível investigação afetaria negativamente o balanço institucional em Rondônia, deixando o governo do estado numa situação politicamente desfavorável ante as ONGs. A estratégia da gerência teve êxito porque, apesar de o relatório pre-

parado pelo Painel de Inspeção ter reconhecido a correção da maioria das denúncias apresentadas pelas ONGs, a diretoria executiva do Banco decidiu rejeitar o pedido de investigação em janeiro de 1996. Essa decisão reforça a posição de críticos do Banco Mundial que postulam que, apesar dos discursos de mudança, a instituição mantém na prática a noção de que os parceiros principais da instituição são países e não segmentos de sua população. No entanto, dadas as evidências de que problemas realmente tinham ocorrido, a diretoria do Banco decidiu convidar o Painel de Inspeção para continuar acompanhando a evolução do PLANAFLORO.

A resolução da diretoria do Banco acabou gerando uma situação de impasse entre a gerência do Banco Mundial, o estado e as ONGs que haviam apresentado o pedido de investigação, o que tornou mais grave a paralisia dos organismos deliberativos do PLANAFLORO. Por outro lado, o corpo técnico do Banco envolvido na implementação do PLANAFLORO adotou, nos primeiros meses de 1996, uma linha de ação que buscava persuadir as ONGs de Rondônia de que a persistência das denúncias na sede do Banco nos Estados Unidos poderia pôr em risco a continuidade do programa. Assim, a gerência enviou diversas vezes seus representantes a Porto Velho para assegurar que uma agenda mínima de realizações para os diversos componen-

²⁴ Durante a campanha, Valdir Raupp prometera redirecionar o PLANAFLORO visando diminuir o peso da preservação ambiental, tida como danosa ao desenvolvimento econômico de Rondônia.

tes do PLANAFLORO fosse estabelecida.²⁵ Essa postura acabou servindo para deslocar de Washington para Brasília e Porto Velho a discussão sobre os problemas que vinham ocorrendo no PLANAFLORO, o que diminuiu o poder de pressão das ONGs internacionais sobre a gerência do Banco (além de reduzir o poder de fiscalização do Painel de Inspeção).

De maneira concomitante, a gerência do Banco começou a preparar a chamada "Avaliação de Meio Termo" do PLANAFLORO, cujo objetivo teórico era avaliar a implementação e discutir possíveis correções nos objetivos do programa. O processo de avaliação acabou aprofundando a intervenção do Banco Mundial sobre as instâncias deliberativas do

PLANAFLORO, o que pode ser verificado na presença acentuada do responsável técnico do programa em Rondônia.²⁶ Após uma série de reuniões preparatórias, o Banco Mundial organizou em Porto Velho, no final de junho de 1996, o que ficou conhecido como "Seminário de Avaliação de Meio Termo do PLANAFLORO". Esse seminário, que contou com a presença de líderes de ONGs locais e internacionais, de técnicos de agências governamentais e do Banco Mundial, acabou tendo um resultado inesperado. Depois de dois dias de deliberações, foi assinado um acordo que reestruturava o programa quanto aos seus objetivos, à estrutura de órgãos deliberativos e à alocação do saldo de US\$ 110 milhões que o PLANAFLORO ainda possuía (Tabela 6).

Tabela 6: Estrutura e alocação orçamentária após o Seminário de Meio Termo

Componente	Total alocado (US\$ milhões)
Ambiental	23,0
Zoneamento	20,6
Cooperação técnica	3,0
PAICs	22,0
Transporte	30,0
Administração do projeto	7,3
Extensão e pesquisa	4,5
Total	110,4

Fonte: Notícias do Fórum (1997)

²⁵ Entre outras medidas, o Banco Mundial obteve a alocação de cerca de US\$ 500.000,00 para a execução de projetos de iniciativa comunitária (PICs).

²⁶ O escritório do Banco Mundial responsável pelo acompanhamento esteve até recentemente localizado em Cuiabá, MT.

Esse acordo foi inesperado porque representou uma concessão das ONGs às exigências do governo do estado para que mais verbas fossem alocadas para o componente infra-estrutura (visto que aquela rubrica concentrava uma parte significativa dos recursos gastos pelo PLANAFLORO). A aparente concessão feita às ONGs foi a alocação de US\$ 22 milhões para o Programa de Apoio às Iniciativas Comunitárias (PAIC), que financiaria projetos apresentados e implementados por organizações representativas dos segmentos sociais beneficiários do programa. Além disso, segundo o acordo, as ONGs participariam de uma nova forma de deliberação tripartite – as Câmaras Setoriais – composta por representantes de agências governamentais, entidades patronais e ONGs.

No entanto, fatos ocorridos entre 1996 e 1998 indicam que as expectativas de que o novo formato resultaria numa melhora na implementação do PLANAFLORO foram frustradas em, pelo menos, três aspectos principais. Primeiro, as Câmaras Setoriais funcionaram apenas precariamente no momento da apreciação das propostas apresentadas para financiamento através do PAIC. Além disso, as ONGs reclamaram que a aprovação dos PAICs obedecia mais aos desígnios de políticos atuando junto à coordenação geral do PLANAFLORO

do que a critérios técnicos.²⁷ O segundo aspecto refere-se ao processo de desembolso dos recursos segundo a alocação elaborada no Seminário de Meio Termo do PLANAFLORO. De acordo com dados da administração do PLANAFLORO, o desequilíbrio nos gastos entre os diversos componentes continuam até o presente momento (Figura 2).

A persistência da predominância de gastos no setor de infra-estrutura demonstra a dificuldade que o estado rondoniense tem de implementar os componentes conservacionistas do PLANAFLORO. Ao mesmo tempo, o Banco Mundial também demonstrou uma clara dificuldade de implementar a sua face “mais humana”, ao interferir apenas timidamente na aplicação dos recursos financeiros (através do chamado mecanismo de desembolso *pari-passu*), o que acabou favorecendo a continuação das distorções observadas ao longo do PLANAFLORO.²⁸ Além disso, essa atitude do Banco serviu também para neutralizar a ação das ONGs, visto que elas perderam definitivamente a capacidade de pressão por não poderem interferir na utilização dos recursos do programa. Finalmente, o terceiro aspecto é relativo à perseverante fragilidade das agências (SEDAM, IBAMA e FUNAI) responsáveis pela fiscalização das unidades de conservação existentes em Rondônia,

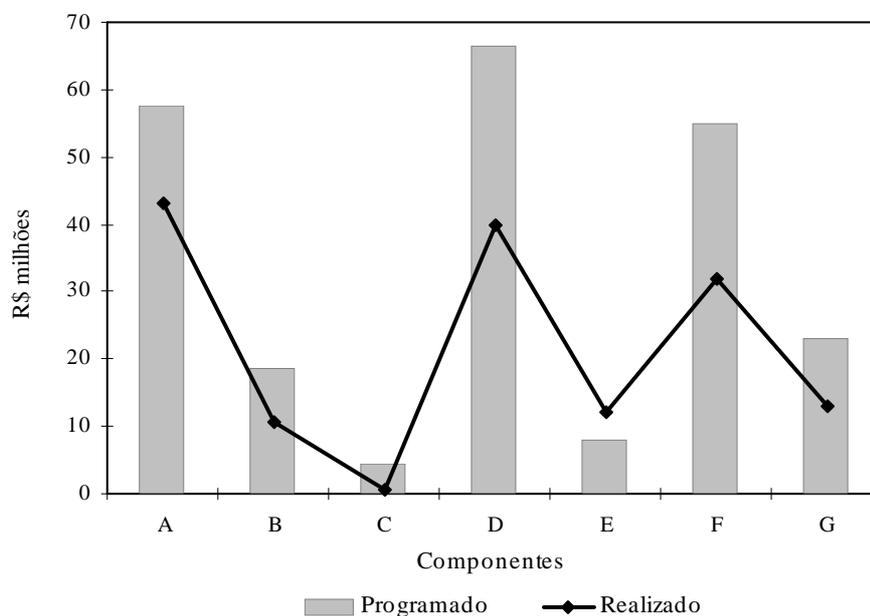
²⁷ Contatos feitos com líderes de associações de produtores na região central de Rondônia tenderam a corroborar essa afirmação. Além disso, o *boom* de criação de novas associações que seguiu à criação do PAIC guarda grande semelhança com fatos ocorridos durante o POLONOROESTE, quando associações foram criadas apenas para gastar, nem sempre de forma honesta, recursos do programa.

²⁸ Através desse mecanismo o Banco procurou obrigar uma paridade de gastos nos componentes de infra-estrutura e nos ligados à conservação ambiental.

que tem comprometido os avanços trazidos pelo PLANAFLORO. Se tal fragilidade persistir, teremos a reedição de eventos ocorridos durante o POLONOROESTE, quando a maior parte dos avanços con-

seguidos foi rapidamente dissipada pelas ações práticas dos diferentes atores sociais envolvidos na exploração dos recursos naturais em Rondônia.²⁹

Figura 2. Total programado e realizado entre componentes no PLANAFLORO 1993 a 1997



Legendas

- A - Gerenciamento e Proteção Ambiental,
- B - Fortalecimento Inst. Est. e Assist. Técnica
- C - Programa de apoio à Iniciativa Comunitária
- D - Estradas de Transportes Hidroviário
- E - Adm. do Projeto, Monitoria e Avaliação
- F - Pesquisa e Desenvolvimento Agroflorestal
- G - Infraestrutura Sócio Econômico e Serviço

²⁹ Para uma excelente discussão sobre a fragilidade do sistema de conservação ambiental criado pelo POLONOROESTE, indica-se a leitura do artigo escrito por Fearnside e Ferreira (1985).

Mesmo tendo em mente que não existe aqui a pretensão de uma análise global, há de se deixar claro que apesar de ter nascido como um programa ambicioso, o PLANAFLORO acabou comprometido em vários de seus objetivos. Dentre os principais podem-se destacar:

- persistência e, mais recentemente, crescimento das taxas de desmatamento;
- atraso na edição da segunda versão do Zoneamento Agro-Ecológico de Rondônia;
- contínua falta de proteção às diferentes unidades de conservação, inclusive às áreas indígenas e reservas extrativistas;
- predominância de gastos com infraestrutura em detrimento dos dispêndios financeiros com proteção ambiental e o limitado financia-

mento direto que foi dado aos beneficiários nominais do programa;

- exclusão política das organizações não governamentais, especialmente após o pedido de investigação do PLANAFLORO.

Em suma, pode-se dizer que os resultados do PLANAFLORO são bastante modestos e continuam sujeitos a um comprometimento ainda maior pela dinâmica social que existe de fato, que não foi modificada qualitativamente. É também importante frisar que os diferentes atores institucionais envolvidos (Banco Mundial, Estado de Rondônia e ONGs) enfrentaram grandes dificuldades de convivência, o que serviu para diminuir ainda mais as chances de sucesso pleno do PLANAFLORO. Esse balanço é particularmente importante para que possamos situar a discussão sobre a formulação, já em andamento, e a futura implementação da chamada Agenda Úmidas.

A Agenda Úmidas: a proposta do Banco Mundial para o século XXI em Rondônia

Como já havia ocorrido no período final do POLONOROESTE, a conclusão do PLANAFLORO está sendo acompanhada por um novo esforço de planejamento, envolvendo o Banco Mundial, o governo de Rondônia e setores da sociedade civil rondoniense. Apesar de nominalmente não estar caracterizado que está em preparo um novo programa de desenvolvimento regional, como foi o caso da

transição do POLONOROESTE, fica evidente que o Banco Mundial tem a intenção de permanecer como formulador (ainda que não declaradamente) de políticas públicas e financiador do Estado de Rondônia. Em tese, a Agenda Úmidas deve servir para garantir os avanços obtidos pelo PLANAFLORO, bem como para apresentar soluções para as questões que não foram plenamente resolvidas por ele.

Do ponto de vista teórico, é interessante observar que o processo iniciado em 1997 está referenciado na Agenda 21, que foi o principal documento elaborado durante o "Earth Summit" realizado no Rio de Janeiro em 1992. O último documento liberado pela Secretaria de

Planejamento de Rondônia sobre o assunto (SEPLAN, 1998) indica que as oficinas de trabalho conceberam que a Agenda Úmidas deverá estar assentada em um conjunto de macrocondicionantes e estratégias de desenvolvimento (Tabela 7).

Tabela 7: Macrocondicionantes e estratégias para o desenvolvimento de Rondônia segundo a Agenda Úmidas

Macrocondicionantes	Estratégias de Desenvolvimento
1. Fortalecimento institucional	1. Reforma do estado
2. Recuperação da capacidade de investimento do estado	2. Mudança na matriz energética
3. Universalização da disponibilidade de condições básicas de vida	3. Reforma agrária
4. Enraizamento cultural e ilustração científica e técnica da população	4. Valorização da hidrovia do Madeira e saída terrestre para o Pacífico
5. Reconfiguração do padrão de ocupação territorial	5. Agroindustrialização
6. Prosperidade econômica e geração de oportunidades de renda e emprego	6. Promoção do turismo ecológico
7. Integração de Rondônia aos eixos de transformação nacionais e internacionais	7. Implementação de práticas efetivas de gestão ambiental
8. Disponibilização espacialmente equânime de recursos de infraestrutura e logística	8. Melhoria da qualidade de vida
9. Redefinição dos termos de inserção de Rondônia no pacto federativo	9. Promoção de uma política de enraizamento cultural e ilustração científica e técnica
10. Defesa da soberania territorial em áreas de fronteira vulneráveis	10. Consolidação de democracia plena

Em que pese a aparente correção dos indicadores selecionados, estes repetem a mesma forma de abordagem demasiadamente abrangente (e para não dizer ambiciosa), que marcou tanto o

POLONOROESTE quanto o PLANAFORO. Além disso, a atual crise econômica do Brasil, que repercute fortemente na capacidade de investimento público, manifesta-se ainda mais fortemente em Rondônia,

que possui uma capacidade de arrecadação fiscal bastante baixa. A situação da economia internacional, que tem resultado na fragilização das instituições de Bretton Woods (em especial do FMI e do Banco Mundial), parece denotar futuras dificuldades para obtenção de financiamentos de alta monta que viabilizem os objetivos da Agenda Úmidas.

Além disso, o mesmo fator complicador que marcou a formulação do PLANAFLORO repete-se também na Úmidas. Tal fator relaciona-se à recusa formal dos setores da sociedade civil organizada em Rondônia que participaram do PLANAFLORO (principalmente as ONGs que se alinham em torno do FÓRUM de ONGs de Rondônia) em reconhecer ou mesmo em participar do processo de preparação

inicial da Úmidas. As contradições surgidas durante o PLANAFLORO, quando a cooperação entre o Banco Mundial, o estado e as ONGs foi bastante precária, parecem ter criado um ambiente que dificultou a continuidade do diálogo entre esses setores e podem comprometer as chances de sucesso da Úmidas. No entanto, ainda é possível que sejam feitas correções que aumentem as possibilidades de cooperação política entre os diferentes atores institucionais envolvidos no processo. Dada a posição estratégica de Rondônia no desenvolvimento econômico e nos esforços de preservação ambiental para toda a Amazônia, uma eventual deterioração nas condições de sua economia e meio ambiente certamente trará repercussões negativas para toda a região.

Conclusão

O presente artigo discutiu o papel-chave ocupado pelo Banco Mundial na estruturação e sustentação do Estado em Rondônia, seja como formulador de políticas públicas seja como financiador majoritário de programas de desenvolvimento regional que lá têm sido implementados. Aqui foi demonstrado que, apesar do grande aporte de capital e da capacidade institucional trazidos pelo Banco Mundial através do POLONOROESTE e do PLANAFLORO, Rondônia encontra-se num estado de permanente fragilidade institucional (especialmente de suas agências de proteção ambiental). Essa

fragilidade institucional é aguçada pelo baixo desempenho fiscal do estado e pelo acelerado processo de degradação ambiental associado à exploração irracional dos recursos naturais que nele ocorre desde o início da década de 70. Desse modo, avanços como o estabelecimento do Zoneamento Agro-Ecológico acabam sendo comprometidos, em sua eficácia, com graves danos sociais e ambientais para todo o estado, especialmente para os setores socialmente marginalizados (índios, seringueiros, ribeirinhos e pequenos proprietários rurais).

A experiência do PLANAFLORO também demonstra que mudanças de caráter normativo não são suficientes para garantir o sucesso de programas de desenvolvimento regional, principalmente quando os atores sociais responsáveis pela implementação prática (no caso as agências governamentais operando em Rondônia) não estão dispostos – ou mesmo capacitados – a implementar tais mudanças. Além disso, fica evidente que o Banco Mundial, apesar de mudanças nominais no processo interno de formulação e de implementação de seus projetos, continua tendo dificuldades de se relacionar com parceiros distintos do estado, como é o caso das ONGs. O fra-

caso relativo do processo participativo idealizado para o PLANAFLORO e uma proposta muito limitada para o fortalecimento institucional da sociedade civil dentro da Agenda Úmidas são claros indicativos dessa dificuldade. Finalmente, é importante observar que, contrariamente à sua ortodoxia oficial, o Banco Mundial não é um agente neutro no processo de desenvolvimento econômico. Assim, a continuidade da atuação do Banco Mundial em Rondônia deve ser acompanhada por um escrutínio ainda maior, dados os custos social, econômico e ambiental que têm acompanhado a presença da instituição naquela parte da Amazônia brasileira.

Referências bibliográficas

- BROWN, J. C. *Development in Rondônia, Brazil 1980-1990: POLONOROESTE, Nongovernmental Organizations (NGOs) and the World Bank*. Lawrence, Kansas, 1992. M.A. Thesis – University of Kansas.
- COMAI. *Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia – PLANAFLORO: Relatório Final*. Porto Velho / Brasília, 1994.
- CULTURAL SURVIVAL, INC. *In the Path of POLONOROESTE: Endangered Peoples of Western Brazil*. Cambridge, MA: Occasional Paper n. 6, 1981.
- FEARNSIDE, P. M., FERREIRA, G. L. Roads in Rondônia: Highway Construction and the Farce of Unprotected Reserve in Brazil's Amazonian Forest. *Environmental Conservation*, 11: 358-360, 1984.
- FÓRUM DAS ONGS, MOVIMENTOS SOCIAIS DE RONDÔNIA, FRIENDS OF THE EARTH. *Pedido de Investigação sobre o Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia*. Porto Velho, 1995, p. 57.
- GREENBAUM, L. The Failure of Protecting Tribal Peoples: The POLONOROESTE Case in Brazil. *Cultural Survival Quarterly*, 8(4): 76-77, 1984.
- MAHAR, D. Development of the Brazilian Amazon: Prospects for the 1980s. In: *Dilemma of Amazonian Development*. Ed. E. F. Moran. Boulder: Westview Press, 1983.
- MALINGREAU, J. P., TUCKER, J. C. Large-scale Deforestation in the South-eastern Amazon Basin of Brazil. *Ambio*, 17 (1): 49-55, 1988.
- MILLIKAN, B. H. *The Dialectics of Devastation: Tropical Deforestation, Land Degradation and Society in Rondônia, Brazil*. Berkeley, 1988. M.A. Thesis – University of California.
- NELSON, P. J. *The World Bank and Non-Governmental Organizations: The Limits of Apolitical Development*. New York: St. Martin Press, Inc., 1995.
- PEDLOWSKI, M. A. *An Emerging Partnership in Regional Economic Development: Non-Governmental Organizations (NGOs), Local State and the World Bank. A Case Study of PLANAFLORO, Rondônia, Brazil*. Virginia, 1997. PhD Dissertation – Techm Blacksburg.
- PERDIGÃO, F., BASSÉGIO, L. *Migrantes Amazônicos. Rondônia: A Trajetória da Ilusão*. São Paulo: Edições Loyola, 1992.
- RICH, B. *Mortgaging the Earth: The World Bank, Environmental Impoverishment, and the Crisis of Development*. Boston: Beacon Press, 1994.

- SCHWARTZMAN, S. Indigenists, Environmentalists and the Multilateral Development Banks. *Cultural Survival Quarterly*, 8:74-75, 1984.
- SEDAM. *Desmatamento em Rondônia (1978 a 1993)*. Porto Velho: s. ed., 1996, p. 47.
- SEPLAN. *Agenda Úmidas. Volume III: Diretrizes Estratégicas para o Desenvolvimento sustentável de Rondônia 2020*. Porto Velho, 1998.
- WORLD BANK. *Brazil: Integrated Development of the Northwest Frontier*. Washington, DC: Latin America and Caribbean Regional Office / World Bank, 1981.
- _____. *Brazil: Northwest I, II and III Technical Review. Final Report*. Washington, DC: Latin America and Caribbean Regional Office / World Bank, 1987.
- _____. *World Bank Annual Report, 1989*. Washington, DC: World Bank, 1989.
- _____. *World Bank Annual Report, 1992*. Washington, DC: World Bank, 1992.
- _____. *Request for Inspection of Rondônia Natural Resources Management Project (Loan N° 3444-BR). Additional Review by the Inspection Panel*. Washington, DC: Inspection Panel / World Bank, 1995.
-
- (Recebido para publicação em novembro de 1998)
-
- Marcos A. Pedlowski** é professor do Laboratório de Estudo do Espaço Antrópico do Centro de Ciências do Homem da Universidade Estadual do Norte Fluminense

Resenhas

Misères du présent, richesse du possible *

André Gorz

Paris: Éditions Galilée

1997, p. 230

Pedro Cláudio Cunha Bocayuva

Na sua obra *Adieux au prolétariat: au-delà du socialisme* (Paris: Éditions Galilée, 1980) e, posteriormente, no seu trabalho de maior fôlego teórico, *Métamorphoses du travail. Quête du sens: critique de la raison économique* (Paris: Éditions Galilée, 1988), André Gorz abriu um filão analítico voltado para uma análise do quadro de crise do regime fordista de acumulação: o autor aposta no horizonte de uma reconstrução utópica do projeto de transformação da sociedade capitalista.

A construção de um projeto de emancipação social passa a se relacionar com a luta pela apropriação do tempo livre, gerado pelas condições socioprodutivas que nascem da crise das

sociedades capitalistas avançadas. A crítica ao processo social engendrado pelo modo de produção capitalista, ao contrário da leitura clássica marxista, não aponta para uma autonomia nascida no seio do processo de socialização gerado nas formas fabris e nas estruturas produtivas das grandes empresas. A autonomia e o controle operário da produção não seriam, portanto, o caminho para a construção de uma utopia do tipo socialista.

A estratégia de recusa operária em relação ao domínio do capital e as formas clássicas da organização coletiva do trabalho no taylorismo-fordismo originariam formas extremamente limitadas de poder alternativo. A autono-

* Trad. em espanhol, *Miseria del presente, Riqueza de lo posible*. Buenos Aires: Paidós, 1998, 160 p.

mia não nasceria da heteronomia na disputa das formas capitalistas de produção, mas sim da crise da valorização do capital e da recusa à submissão ao poder do capital, que levariam a uma perspectiva de geração de tempo livre, de geração de condições sociomateriais para a autonomia. Essa nova dialética que dualiza trabalho autônomo e trabalho heterônomo se aprofunda em *Misères du présent, richesse du possible*.

A crise da sociedade salarial e do regime fordista tem sido o foco dos debates que questionam a centralidade do trabalho nas sociedades de capitalismo avançado. As formas de produção e trabalho pós-fordistas ou pós-industriais são o centro da maior parte das análises sobre as tendências para uma transição nos padrões de desenvolvimento. No capitalismo avançado a crise do regime de acumulação resulta, tanto para Gorz quanto para outros estudiosos da questão do trabalho, da combinação entre luta de classes como estratégias de recusa e de autonomia e mutações tecnológicas e organizacionais.

O modo de produção capitalista estaria sofrendo modificações em duas direções: a compressão e a limitação das formas clássicas de contratação fordista; e a modificação do sentido da acumulação/apropriação do excedente, com desconstrução de direitos e adoção de formas flexíveis de exploração e organização do trabalho. A ligação entre a crise de valorização do capital e as novas formas de distribuição e organização do trabalho se traduz numa mutação das formas coletivas e heterônomas do tra-

balho sob regime fordista. Ao mesmo tempo, os processos de produção, baseados na inteligência, na tecnologia e na informação, expandem a produtividade e reduzem o papel do trabalhador direto em tempo regulado e permanente. Esse processo modifica os sistemas que conectam produção e consumo e que afetam o padrão redistributivo, aprofundando a crise da forma taylorista fordista de produção e consumo de massas.

O resultado desse processo, perverso quanto à força das perdas sociais que gera, é passível de ser reapropriado no plano da política e da ação social coletiva, com vistas à superação da sociedade salarial.

A estratégia de apropriação do tempo livre e de geração de formas sociais de autonomia e cooperação, as quais reduzem o tempo dedicado às atividades heterônomas nas empresas, pode ser apoiada por uma política que resolva a questão social dos que estão desempregados ou descartados, por força do potencial produtivo e das mutações técnicas e organizacionais. O gigantesco processo de produção, articulado pela base informacional e pelo trabalhador integrado às novas formas de trabalho desmaterializado em rede, em vez de apontar para uma emancipação impulsionada pelo novo trabalhador intelectual de massa, do *general intellect*, criado pela mudança no modo de produção, acaba por gerar uma divisão entre trabalhadores integrados de forma individual e privilegiada e trabalhadores temporários e precários, ao lado da nova multidão de excluídos.

Assim, segundo Gorz, a base material e intelectual da nova produção pós-industrial não seria capaz de originar condições objetivas nem subjetivas para a emancipação social. A saída para a crise da sociedade salarial com a apropriação positiva do tempo livre gerado deveria ser orientada pela existência de uma *renda de base suficiente*, que permitisse a construção das formas cooperativas e associativas e engendrasses uma redefinição de esferas de autonomia e de heteronomia (trabalho alienado).

A redução do tempo de trabalho e as políticas sociais de proteção e inserção social deveriam estar condicionadas, do ponto de vista ético-político, por uma redistribuição baseada na renda suficiente e necessária. Dessa forma, seria redefinida a luta contra o comando e o controle do capital na apropriação do *general intellect*, em que a inteligência e a imaginação se converteram na principal fonte de valorização do capital.

Ao contrário de buscar alternativa ao padrão hegemônico de precarização e exclusão do trabalho na crise da sociedade salarial, através das formas de economia solidária e social via *terceiro setor*, André Gorz se aproxima das correntes políticas que apostam que a autonomia social pode ser alavancada por uma renda de base suficiente. Quanto às propostas que, como as de Claus Offe e Jeremy Rifkin, apostam em políticas de emprego e renda que estimulem a integração, via terceiro setor ou pelas ocupações de utilidade social, o autor de *Misères du présent, richesse du possible* considera que uma reorientação do pro-

cesso social deveria ir além da lei do valor. Deveria mudar as práticas e ocupações no terreno dos trabalhos autônomos, sociais e comunitários, assim como na redistribuição da ocupação e na duração do trabalho no interior das esferas produtivas heterônomas.

Para Gorz, a auto-organização e a auto-atividade podem ser apoiadas numa política da cidade enquanto base para um projeto conscientemente voltado para uma outra sociedade. Alguns desses elementos são encontrados em cidades como Copenhague e Bolonha, onde os espaços urbanos já são ordenados por políticas de reconstituição do mundo vivido. Citando Marcuse, o autor de *Misères du présent* aposta na reconstrução ativa de cidades. Estas nascerão de uma nova densidade do tecido social em que o formato das políticas públicas dará dimensão policêntrica à cidade, onde os diferentes quarteirões dos bairros oferecerão para todos, em todas as horas, uma profusão de equipamentos e atividades voltados para as auto-atividades, auto-aprendizagens e auto-produções. A. Gorz cita um conjunto de experiências em que relações horizontais e autônomas engendram práticas comunitárias e solidárias, por fora das relações mercantis capitalistas. Tais prefigurações indicam que já emergem agenciamentos sociais e produtivos horizontais que fortalecem a autonomia dos sujeitos individual e coletivamente.

O aproveitamento da potencialidade produzida pelas condições do trabalho desmaterializado e em redes nas formas pós-fordistas não se dará pela nova con-

tratação e padrões cooperativos do tipo desenvolvido no arco alpino europeu. Para Gorz, a subjetividade integrada nesses arranjos reguladores não engendra autonomia no interior do processo de produção. O mesmo ocorre com a simples redução e redistribuição do tempo de trabalho, que não soluciona os problemas da transição. Distanciando-se da perspectiva social-democrata de esquerda ou das formas de capitalismo solidário, Gorz se aproxima das correntes que pretendem gerar dinâmicas anticapitalistas de luta. Sua avaliação dualista da crise da sociedade salarial minimizaria o potencial antagonista e emancipatório das novas formas de trabalho.

O problema, bem enunciado por Antonio Negri¹, desde seu cárcere na Itália, onde resenhou esse livro de Gorz, é saber – se separarmos o potencial sociomaterial que condiciona as novas formas de trabalho e as suas forças subjetivas da perspectiva crítica para a su-

peração do regime salarial – quais são as forças políticas que sustentarão o processo de emancipação?

Para Negri, faltou a Gorz tirar todas as conseqüências e implicações do uso da categoria marxista do *general intellect*, ou seja, da relação entre trabalho difuso e intelectualidade de massa como base social do processo emancipatório, o que significaria reapresentar o tema da autonomia do trabalho construída no interior do processo de produção. Essa questão ontológica de fundo, recusada na análise de Gorz, repercute na precariedade da sua proposta de uma transição politicamente orientada pelo fio condutor da renda suficiente.

Pedro Cláudio Cunca Bocayuva é doutorando do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro

¹ Antonio Negri. "Recension: Misères du présent, richesse du possible, de André Gorz". *Futur Antérieur*, n. 43. Paris: Éditions Syllepse, 1997-1998/3.

Géographies imaginaires

Pierre Jourde

Paris: J. Corti

1991, 352 p.

Jamil Elias Coelho

Escrita no século do Renascimento, a *Utopia* de Thomas Morus constitui o primeiro país imaginário criado pela prosa narrativa, já que as descrições de Heródoto, na Antiguidade clássica, não obstante o muito que encerram de mítico e legendário, dizem respeito a povos e nações de existência real, mais ou menos conhecidos dos gregos de seu tempo. Inaugurando um novo modelo narrativo, a *Utopia* tem inspirado, desde a sua aparição, inúmeras viagens imaginárias por países cujas instituições, cultura e organização do espaço diferem quase sempre de maneira radical do mundo que conhecemos.

É com os escritores do século xx que a literatura ocidental se torna literalmente pródiga em inventar povos, países e até continentes inteiros, ao mesmo tempo que os espaços criados pela ficção literária deixam de ser o simples

marco físico em que se desenvolve a ação para assumirem o estatuto de elemento significantes essenciais à estrutura narrativa e à compreensão de seus aspectos simbólicos. Borges idealiza cidades, Michaux ensaia a etnologia de um povo estranho e inédito, Julien Gracq atravessa fronteiras nunca suspeitadas e Tolkien chega ao extremo de traçar, com relativa precisão de detalhes, a representação cartográfica dos mundos nascidos de sua imaginação. A incomum geografia produzida por esses quatro "inventores de mundos" fornece a matéria para o ensaio de Pierre Jourde, obra exploratória em que o autor se interroga sobre a especificidade da paisagem imaginária e sugere uma tipologia dos espaços criados pela narrativa contemporânea. *Géographies imaginaires* é um ensaio de interpretação dessa redescoberta de um mundo mítico e fabuloso, e é também uma proposta de análise

estrutural dos seus elementos constitutivos. Para Pierre Jourde, os mares, florestas, acidentes naturais, em suma, as formas da geografia física engendradas pela imaginação literária, importam sobretudo pela sua função na configuração geral de um espaço imaginário e, por conseguinte, “possuem significação também em suas relações, em sua articulação, e não apenas em si mesmos”.

Quem pretende escapar ao mundo, ao seu modo também o traduz, constata Henri Michaux. A ficção literária nos transporta a terras longínquas, “espaços desconcertantes que nos surpreendem e encantam pelo que têm de inusitado”, e “onde as montanhas, os rios, os animais, as próprias leis da natureza não são aquelas que nós conhecemos”. Recriando um espaço mítico ao construir os seus territórios de fábula, o escritor contemporâneo coloca o leitor precisamente face a face com o mundo, a que se busca escapar e paradoxalmente se regressa através de um processo compensatório que implica fuga e reaproximação.

Os manuais de Geografia dividem o nosso globo em continentes, países e regiões. Em si mesmos, espaço e paisagem constituem realidades neutras, somente adquirindo significação a partir das formas de ocupação determinadas pelas intervenções humanas. Para Pierre Jourde, essa significação decorre da forma como intervém a imaginação do escritor na construção da narrativa e na configuração dos seus mundos fictícios. Por isto mesmo, a sua peculiar geografia se organiza em primeiro lugar a partir

de temas, e não de uma divisão por regiões desses territórios imaginários. Os acidentes geográficos e as características da paisagem física e humana constituem tópicos para cuja análise o autor recorre ora a um ora a outro dos textos narrativos que fornecem a matéria da sua investigação. Seu método inclui uma leitura intertextual dessas obras, podendo-lhe atribuir um papel determinante em função dos objetivos propostos. É o que ocorre, por exemplo, quando confronta a *Utopia* de Morus e *O Senhor dos anéis*, de Tolkien, no capítulo dedicado ao tema da representação cartográfica. Ou quando, ao estudar o que define como uma etnologia imaginária, recorre paralelamente a Tolkien (obra citada) e a Henri Michaux (*Ailleurs*, ciclo de novelas de cunho surrealista, das quais a primeira foi publicada em 1936).

Pierre Jourde inicia seu estudo pela análise dos espaços naturais e acidentes físicos. Deixando de lado “qualquer pretensão científica”, busca nesses elementos a paisagem – “essa entidade vaga e em si mesma não significante” – e os conteúdos simbólicos de que se revestem as suas formas mais amplas no contexto narrativo. Desertos, mares, florestas e montanhas constituem esses imensos “domínios do visível” que preenchem os espaços geográficos. Sua metodologia implica uma interpretação global da paisagem, uma visão do sítio geográfico equivalente à de um observador debruçado sobre um mapa. Nessa perspectiva, os diversos elementos da paisagem passam a formar um todo articulado: vista do alto, a montanha será contemplada em relação com outros acidentes, oposta

à planície ou à vastidão do oceano. A representação cartográfica, no entanto, interessa-o particularmente em função das relações que entretém com a própria narração. Ela possui o dom, escreve, de clarificar o texto, desmenti-lo ou alterá-lo a significação. O mapa impõe limites, tende a encerrar o espaço imaginário numa ordem rígida, estreitando a margem de independência do leitor frente ao mundo criado pelo narrador-demiurgo. Mas também possibilita complementar a leitura linear do texto por uma "visão sinóptica", definindo um campo que o olhar poderá "percorrer ordenadamente ou de modo errático".

Como explicar a gênese desses mundos imaginários? Qual o seu fundamento, qual o impulso que os faz emergir como realidade? Para Pierre Jourde, a origem dessa estranha geografia reside na linguagem, no próprio ato de escrever e nos segredos que encerra. Mas essa revelação somente lhe virá *a posteriori*, vencidas uma por uma as etapas do seu itinerário, não diferente, afinal, segundo o confessa ele mesmo, do percorrido por outros inventores de mundos.

No romance moderno, a imaginação não se aplica apenas a criar fatos e personagens. Ela cria também novos espaços, povos e cidades. No momento em que a Geografia, ciência da organização do espaço na sociedade humana, se interroga sobre a especificidade e o âmbito do seu objeto, o livro de Pierre Jourde pode ser considerado um manual dessa outra geografia, que nasce da imaginação e mesmo do inconsciente. Partindo da paisagem como realidade concreta de uma espécie particular, Pierre Jourde esboça uma antropologia dos mundos imaginários e chega ao limite de uma abordagem filosófica do imaginário na literatura. Precisamente porque impregnado de conteúdos simbólicos, é este um conhecimento bem menos objetivo na formulação das suas hipóteses.

Jamil Elias Coelho é mestrando em Língua Espanhola e Literaturas Hispânicas da Universidade Federal do Rio de Janeiro

Instruções aos colaboradores sobre o envio de artigos para publicação em CADERNOS IPPUR

1. Os artigos devem ser apresentados em no máximo 25 (vinte e cinco) laudas de 20 (vinte) linhas de 70 (setenta) toques; se possível, os textos devem ser enviados em disquete flexível (de 5,25" ou 3,5") de computador padrão IBM PC ou compatível, utilizando um dos programas de edição de textos disponíveis para esses equipamentos.

2. As referências bibliográficas devem ser incluídas em notas de rodapé e redigidas na forma seguinte:

a) *livro* - nome do autor (sobrenome em caixa alta), título do livro (em itálico); local de publicação; nome da editora; data da publicação; número da(s) página(s) (quando for o caso).

Exemplo: FIGUEIRA, Ricardo Rezende. *A justiça do lobo*. Petrópolis: Vozes, 1986, p. 60.

b) *artigo* - nome do autor; título do artigo (entre aspas); nome do periódico (em itálico); volume (se houver) e número do periódico; data da publicação; número da página.

Exemplo: OLIVEIRA, Francisco de. "A metamorfose da arribação". *Novos Estudos*, nº 27, julho de 1990, pp. 67-92.

3. Com o artigo, deve ser enviado um resumo, com cerca de 10 (dez) linhas e uma relação de palavras-chave para efeito de classificação bibliográfica.

4. O autor deve enviar referências profissionais.

5. O autor de artigo publicado em CADERNOS IPPUR receberá três exemplares da respectiva revista.

5. Os artigos devem ser enviados ao IPPUR.

IPPUR / UFRJ

Prédio da Reitoria, Sala 543
Cidade Universitária / Ilha do Fundão
21941-590 Rio de Janeiro RJ
Tel.: (021) 590-1191 / (021) 260-5350
Fax: (021) 564-4046



ASSINATURA

O CADERNOS IPPUR é um periódico semestral, editado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ.

Para fazer uma assinatura ou obter os exemplares avulsos, preencha esta ficha e a envie ao **IPPUR** juntamente com um cheque cruzado e nominal à **FUJB**, no valor correspondente ao seu pedido.

Assinatura anual: R\$ 18,00
Assinatura bianual: R\$ 34,00
Exemplar avulso: R\$ 10,00

Nome _____

Instituição _____

Endereço _____

Cidade _____

Estado ____ CEP _____

País _____

Tel. () _____

Fax: () _____

E-mail: _____

Desejo fazer uma assinatura anual

Desejo fazer uma assinatura de 2 (dois) anos

Desejo obter os seguintes exemplares avulsos: (mês e ano dos exemplares)

1 _____

2 _____

3 _____

4 _____