
Bases para análises de políticas urbanas: os interesses sociais em jogo

Candido Malta Campos Filho *

Na tentativa de desvendar os interesses sociais implicados pelas questões urbanas e regionais ou da organização espacial, o artigo procura dar um passo metodológico no debate das questões públicas urbanas mais candentes; mais especificamente, a questão da terra urbana e das possíveis transformações em curso nos interesses de parcelas diferenciadas dos capitalistas e proprietários de terra, suas relações com organismos estatais e setores sociais urbanos mais organizados e combativos. Faz-se um esforço no sentido de especificar as contradições internas aos interesses dos distintos capitais envolvidos na produção do espaço urbano e de buscar elementos de análise na própria "especialidade" das forças econômicas e sociais.

INTRODUÇÃO

A formulação de uma política pública sempre se realiza estabelecendo-se prioridades de ação do Estado com o atendimento de certas necessidades sociais e o postergamento de outras.

A análise para avaliação, das políticas públicas, tanto ao nível do discurso do Estado como no da sua ação prática deve procurar levantar e compreender não apenas as prioridades adotadas quanto aos fins sociais a serem atingidos e os meios escolhidos para tal, mas, e principalmente, quais foram os grupos sociais atendidos em seus interesses e quais os preteridos, mesmo que esse atendimento tenha sido efetivado parcialmente.

No que se refere às questões maiores nacionais, as análises de políticas públicas têm sido realizadas tendo como fulcro o objetivo básico do desenvolvimento nacional tanto ao nível de suas estratégias como de suas táticas. Os paradigmas teóricos utilizados dependem das correntes de pensamento que informam as diversas tendências políticas em disputa.

No caso das questões urbanas, tanto aquelas a nível da rede de cidades procurando compreender o processo de urbanização como um todo e questionando o tamanho relativo das cidades entre si (como quando aponta o tamanho excessivo de metrópoles a exemplo do Grande Rio de Janeiro e da Grande São Paulo), quanto às questões levantadas no referente ao espaço interno das cidades questionando um desequilíbrio entre suas porções centrais, em geral ricas e possuindo todos os serviços urbanos, e as periferias, na sua imensa maioria pobres e com gran-

* Professor da Universidade de São Paulo (USP)

de carência dos mesmos serviços, os paradigmas teóricos se empobrecem se comparados com os utilizados nas análises macrossociais a nível da nação.

Nos últimos 20 anos as questões urbanas e regionais foram tratadas privilegiando-se duas delas:

- a) de um lado o desequilíbrio físico quanto ao tamanho das cidades, sob a ótica de que tal desequilíbrio físico, expresso em sua ênfase maior no surgimento das grandes cidades e especialmente das grandes metrópoles nacionais multinacionais populacionais, é gerador de perigosas tensões sociais;
- b) de outro lado, a necessidade de se desenvolver a indústria da construção civil tanto para a produção habitacional como a da infra-estrutura urbana, ou seja, da produção do espaço urbano.

A primeira meta citada decorre do padrão estratégico de intervenção governamental e busca ser compensatória da ação que visa promover a modernização do País, a qual exige integrar-se ao espaço nacional, onde o privilégio da eficiência econômica sobre a equidade social produziu a concentração interpeçoal e espacial de riquezas e uma rápida urbanização concentrada e concentradora.

A segunda meta obedece também a anterior e tem ainda o objetivo básico compensatório das tensões sociais a nível intraurbano, além do desenvolvimento de um capitalismo da grande empresa no setor da construção civil.

Para compreender por que foram realizadas essas opções, que se constituem nas opções estratégicas do padrão de intervenção territorial urbana adotado nos últimos 20 anos (1964-84), é preciso integrar na análise os interesses gerados na produção e organização territorial das atividades produtivas e de consumo.

Como a busca para se atingir o objetivo de uma política regional e urbana de intervenção governamental leva a interferir nesses interesses, só melhor os compreendendo saberemos desenhar mais claramente cenários alternativos de ação pública a partir da análise da ação do Estado nesse campo.

Entendemos assim que, por isso, temos ainda que realizar progressos teóricos importantes para melhor avaliar as questões que pretendemos resolver.

O enfoque teórico que se segue de forma condensada é utilizado com a finalidade antes exposta, sabendo-se de antemão que inúmeras e importantes questões permanecem em aberto e portanto fora, ainda, da sua capacidade de interpretação, entre as quais destacamos as relações entre a especulação imobiliária e a financeira no quadro do capitalismo dependente onde se insere o Brasil no cenário mundial. Na direção da análise das relações entre a questão urbana e a questão nacional desenvolvemos o texto "A terra no desenvolvimento urbano; o caso do Brasil" (Campos Filho, 1983) onde procuramos alinhar algumas idéias com aquele objetivo.

OS INTERESSES SOCIAIS IMPLICADOS PELAS QUESTÕES URBANAS E REGIONAIS OU DA ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL

Ao analisar as questões territoriais com a finalidade de se esclarecer o papel do Estado é preciso partir-se da compreensão de que o poder público responde a interesses concretos da sociedade a que serve. Para entender o papel do Estado é, portanto, ponto básico compreender quais são esses interesses concretos. Na análise da rede de cidades e da organização interna do seu espaço um importante avanço teórico teve lugar nos últimos dez anos que nos permite melhor avaliar o papel das cidades no conjunto da vida social. Trata-se de entender as cidades como parte das **condições gerais do processo produtivo e do consumo de bens**. A rede hierarquizada de núcleos urbanos se constitui em base importante do processo produtivo ao abrigar as atividades de produção, tanto na expressão física do capital, como é o capital fixo, como na do capital dinheiro. Aquele é representado pelas instalações industriais, a exemplo do capital fixo constituído pela infra-estrutura de serviços urbanos, especialmente o de transportes; como este é representado na expressão monetária do capital dinheiro e nas organizações e instalações destinadas à sua circulação.

No interior das cidades essas atividades de produção, expressões do capital fixo, se materializam em áreas físicas ocupadas na forma de edificações, terrenos vagos, praças e parques, em determinada organização estruturada.

O ângulo de análise do processo histórico de urbanização que vai produzindo as condições de nossa vida cotidiana que interessa ao planejador urbano é o que o vê como produzindo as **condições gerais da produção e do consumo dessa mesma produção**.

Analisando por esse ângulo o processo de urbanização no interior das sociedades capitalistas verifica-se que há uma contínua ampliação da área de exercício dessas condições gerais, inclusive nos serviços de infra-estrutura urbana, e sua contínua socialização, podendo esta chegar ou não à estatização desses serviços.

As análises mostram que, à medida em que o capitalismo avança em seu processo interno de transformação, de um sistema baseado em uma concorrência entre empresas médias e pequenas para um sistema comandado por grandes empresas, essa nova estrutura produtiva passa a exigir para a sua viabilização uma nova escala de serviços básicos que constituem uma parte das condições gerais mencionadas, as quais obrigam a sua retirada do mercado concorrencial, definindo-se para esses serviços uma nova posição, ou seja, a do serviço de utilidade pública. Esses serviços de utilidade pública, por sua natureza, exigem uma interferência do Estado na sua execução regulamentando-os com o sentido de regular os conflitos que decorreriam, na sociedade, de uma liberdade empresarial no seu exercício, devido ao poder derivado da sua posição estratégica no conjunto da estrutura de produção, que lhe dá um poder de monopólio na fixação de preços. Essa interferência do Estado em determinadas circunstâncias pode chegar à sua completa estatização.

Uma das condições gerais para as atividades de produção e de consumo é o acesso tanto à terra como à água; o ar e as riquezas do subsolo com determinadas

qualidades específicas. No caso da água, seu acesso é regulado de há muito nas sociedades capitalistas por serviços públicos nas cidades. O controle da sua qualidade, quando em rios, lagos e mares, é fato mais recente. No caso do ar, a regulamentação do seu uso, que quando inadequado provoca a sua poluição, também só na última década ganhou espaço no interior do Estado brasileiro.

O acesso à terra para fins urbanos é regulado desde o início da formação das sociedades capitalistas (na verdade desde sempre na formação das sociedades ocidentais não indígenas) como basicamente uma propriedade privada garantidora dos benefícios relativos aos valores através dela obtidos, seja pelo seu uso seja por sua venda ou troca.

Essa privatização da terra, em oposição à socialização da água, do ar¹ e das riquezas do subsolo, confere a essa condição geral específica um papel todo peculiar no processo de produção e de consumo de bens. No caso das áreas urbanas e de expansão urbana tal privatização dá aos detentores da terra a possibilidade de auferirem um rendimento para o qual nada contribuíram, constituindo parte importante do seu valor de troca.

Na modificação da organização dos espaços internos das cidades e até mesmo, embora de forma bem mais atenuada, no desenvolvimento ou estagnação de cidades inteiras, e portanto na transformação da hierarquia da rede de cidades, a possibilidade de um ganho maior ou menor desse tipo de rendimento joga um papel chave.

Esse rendimento deriva, em última instância, do poder monopólico exercido pelos proprietários fundiários, já que estes só têm a ganhar com a retenção de terrenos vazios e também o aumento do potencial construtivo dos terrenos já edificados.

Ou melhor dizendo, a mercadoria terreno não se deteriora com o tempo e, pelo contrário, se valoriza na medida do crescimento populacional, físico e econômico das cidades, mesmo que para isso o seu proprietário em nada tenha contribuído, seja na forma de trabalho pessoal, seja na de investimento produtivo.

O fato de os proprietários de terrenos não se sentirem pressionados à venda e sim, ao contrário, à estocagem — pois as condições do mercado de terras, se mantido livre de controles públicos, produz, à exceção de períodos em que a economia se mantém em recesso, contínua valorização, sem riscos — é que lhes confere o poder maior na negociação com os utilizadores da terra urbana.

Na análise histórica do processo de transformação das sociedades capitalistas a partir do já ocorrido com as nações hoje consideradas mais desenvolvidas, como a França, a Alemanha, a Itália e os países escandinavos, verifica-se que no início do processo, há cerca de 100 anos, os proprietários de terras rurais e urbanas detinham grande poder político pela aliança que mantinham com o capital mer-

¹ Pode à primeira vista parecer estranha a expressão socialização das condições de produção e consumo do ar, um bem da natureza abundante ao alcance de todos. No entanto, a sua poluição crescente de uns 15 anos para cá vem obrigando o poder público, por pressão da sociedade, especialmente camadas mais influentes, a estabelecer normas legais visando o controle da sua qualidade. O ar bom passou a ser produto de um controle da poluição ambiental.

cantil, então hegemônico. Na medida em que o capital industrial vai se afirmando e, paralelamente, as classes médias vão ganhando maior espaço político nessas democracias, vão se constituindo controles públicos sobre o uso do solo urbano, na forma de limitações ao seu parcelamento (leis de loteamento), intensidade e natureza do seu uso (leis de zoneamento) e, principalmente, sobre a transformação de terra privada em terra pública, seja por doações compulsórias por ocasião dos loteamentos, seja por aquisição pública compulsória por desapropriação. Também esses controles públicos vão se ampliando no sentido do controle da renda da terra, reduzindo-a, através das já citadas normas urbanísticas e também através de instrumentos fiscais via impostos sobre os ganhos com a propriedade imobiliária, especialmente quando os ganhos tenham a natureza de ganhos especulativos com a terra sem utilização.

No Brasil a situação urbana é de gigantescos desequilíbrios, não apenas a nível da rede de cidades, como a nível do seu espaço interno. A nível da rede de cidades tais desequilíbrios já são comumente discutidos pela opinião pública e absorvidos pelo Estado a níveis do Governo Federal como dos governos de alguns Estados, sendo vistos como problemas a serem resolvidos por ações governamentais implementando políticas de desconcentração e descentralização da localização de atividades no território.

A nível do espaço interno das cidades, tais desequilíbrios, embora à vista de todos os brasileiros que nelas habitam, são mais dificilmente percebidos. Isso talvez resulte da idéia falsa da inevitabilidade desses desequilíbrios no quadro do sistema capitalista. Se de um lado analisarmos historicamente a formação desses desequilíbrios no Brasil, levantarmos os imensos malefícios que eles provocam em termos de capacidade produtiva da riqueza e da desigualdade sociais que eles acentuam — isso é, problemas graves de eficiência e equidade — e, por último, verificarmos o que ocorreu em países do capitalismo avançado — mesmo aqueles com a mesma idade do Brasil, contada desde a sua descoberta no que se refere à qualidade da organização urbanística das suas cidades —, conseguiremos construir um caminho político de solução para os problemas referentes aos congestionamentos constantes nas vias centrais das cidades, pela insuficiência viária crônica, à insuficiência crônica dos espaços públicos, especialmente os verdes, à insuficiência de moradias em número e qualidade, à insuficiência de serviços urbanos até os mais essenciais como esgoto e pavimentação de ruas, ao desencontro da trama viária devido à clandestinidade de loteamentos contíguos, à ocupação de vales e várzeas inundáveis, à construção com gabaritos excessivos depredadores da paisagem, à perda da memória resultante da demolição de espaços urbanos edificados com bens culturais, à insuficiência crônica de recursos para a urbanização de cidades excessivamente caras devido ao desequilíbrio básico entre áreas altamente densas nas partes centrais e, ao contrário, excessivamente vazias em suas periferias, sendo que todos estes problemas têm como uma causa fundamental a especulação imobiliária. A outra causa é o nível geral de riqueza social atingido pelo Brasil e a sua distribuição inter-regional e interpessoal. Os custos de urbanização altíssimos, derivados desses desequilíbrios espaciais gerados pela especulação imobiliária, especialmente no que se refere à produção habitacional, somados à crise econômica do País que avilta os salários, dramatizaram os problemas urbanos de forma a alcançar o seu nível mais elevado hoje, em valores nunca atingidos.

Mas, mesmo no Brasil, e ajudadas nesta etapa de nosso desenvolvimento por essa dramática situação social, as forças sociais que se opõem à especulação imobiliária vão aumentando sua presença política e seu poder de pressão. A análise concreta das políticas públicas do Governo Federal a partir da década de 60 e de governos estaduais, como no Rio Grande do Sul — talvez o que mais avançou nesse campo no Brasil —, Paraná, Minas Gerais e São Paulo, e também e principalmente a de governos municipais nas cidades maiores, mostrará os passos desse lento avanço, cujo ritmo se mede, não por anos, mas por períodos de governo e, melhor até, por décadas.

Hoje, nos países capitalistas desenvolvidos, tais controles da especulação imobiliária encontram-se em fase bastante adiantada, como na Itália, na França e nos países escandinavos. Na Grã-Bretanha, nação pioneira no processo de industrialização capitalista, após a Segunda Guerra Mundial, houve avanços e recuos em tais legislações, mas é nesse país que a adoção da doutrina urbanista das cidades-jardins por importantes grupos sociais que alcançaram a hegemonia política — doutrina essa nascida a partir de proposições dos urbanistas utópicos do século XIX e consolidada por Ebenezer Howard na virada do século —, resulta nas novas cidades (New Towns) de pequena a média dimensão (30 a 100 mil habitantes) e com a terra mantida de propriedade pública, como condição essencial para a não-distorção do seu princípio, via crescimento populacional e físico.²

No interior das sociedades capitalistas e à medida que vai ocorrendo o desenvolvimento, o capital industrial, percebendo que a sua produtividade depende de uma organização espacial sem deseconomias externas que lhe aumentem os custos de produção, seja no transporte de insumos e mercadorias acabadas, seja no de seus trabalhadores, passa gradualmente a apoiar um planejamento urbano a nível nacional e local com a finalidade da eliminação das citadas deseconomias. A própria qualidade de vida dos trabalhadores no que depende do salário indireto, isto é, não aquele pago pelos industriais mas sim aquele que vai para o bolso dos trabalhadores via serviços subsidiados realizados pelo Estado, especialmente quando se trata de serviços urbanos, passa também a receber a atenção e o apoio empresarial, na medida que tais serviços, não onerando diretamente sua folha de pagamentos, aumentam a produtividade do trabalho.

O capital mercantil tende a se portar de forma mais ambígua com relação às questões urbanas. Isso ocorre embora também as deseconomias urbanas o prejudiquem, especialmente no que se refere aos transportes intraurbanos que dificultam o acesso do consumidor à rede de estabelecimentos de comércio. O ramo mercantil do capital imobiliário, que historicamente é o que detém a hegemonia do setor imobiliário até fases adiantadas do processo de industrialização, como parece ainda ocorrer no Brasil, especialmente nas regiões Leste e Nordeste, leva esse setor do capital a dar um apoio menos direto a um planejamento que vise o estabelecimento de controles sobre os ganhos especulativos imobiliários. A espe-

² No Brasil a penetração dessa doutrina teve resultados mais modestos, porém muito importantes para a história do planejamento urbano de nossas cidades. Por exemplo em São Paulo, Bassy Parker, seguidor de Howard, já a partir de 1915 planejou e executou para a empresa imobiliária inglesa City of São Paulo Improvements & Freehold Land Co Limited, uma série de bairros jardins, com a terra vendida a proprietários privados, como o Jardim América, o Pacaembu, o Alto de Pinheiros, o Butantã, o Boaçava.

culação é entendida por muitos empresários mercantis como inerente ao sistema capitalista, cumprindo uma função reguladora do funcionamento do mercado. Por isso minimizam ou até recusam reconhecer o papel manipulador de preços dos oligopólios que atravessam o processo de comercialização e também costumam a reconhecer o caráter monopolista da propriedade da terra urbana ou para fins urbanos, como já analisado no início deste texto.

É só na medida em que o capital imobiliário, que corresponde em sua organização concreta a uma combinação dos capitais mercantil — industrial com o financeiro, extrapola a produção individualizada da autoconstrução dos pobres e dos ricos (esta última caracterizada pela construção de uma casa ou edificação a partir da contratação direta pelo proprietário da terra, de profissionais de nível superior — arquitetos e engenheiros —, como de médio e baixo nível profissional, e aquisição por ele mesmo de material de construção) e ingressa na construção em série, no início com pequeno número de edificações iguais a cerca de uma ou duas dezenas, e, com isso, vai produzindo alterações na organização da “indústria imobiliária”, é que, no interior do ramo imobiliário do capital, vai também se produzindo uma alteração na correlação de forças a ele internas. Essa alteração se faz na mesma direção do processo geral do desenvolvimento dos sistemas capitalistas, qual seja, a de uma passagem da hegemonia política para o capital industrial, e o capital financeiro passando de um aliado importante do capital mercantil a um aliado, e posteriormente aliado dominante, do capital industrial.

No setor imobiliário, tal passagem se acentua e se acelera quando o sistema capitalista procura entrar na etapa de produção em massa da grande indústria e exige a formação de um grande mercado de massa que, dados os custos elevados da produção imobiliária (que resulta, em grau maior, do atraso relativo desse setor industrial diante dos demais, que, tudo indica, como analisaremos adiante, decorre de condições estruturais de seu funcionamento), requer para a constituição desse grande mercado um capital de financiamento a prazos muito longos, de 15 a 30 anos de retorno.

No Brasil tal processo se acelera e dá um passo decisivo no período de 1964 a 1967 quando se institui e se organiza o Banco Nacional da Habitação (BNH). O capital a ser utilizado pelo BNH, aquele que portanto vai se contentar com baixas taxas de juros reais (6% ao ano), é o amealhado compulsoriamente entre os trabalhadores, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), mais o reunido voluntariamente na poupança individual do conjunto da população, especialmente das camadas médias. Existem no Brasil hoje cerca de 60 milhões de cadernetas de poupança para uma população total de cerca de 130 milhões de habitantes! Na medida que tal sistema financeiro se forma, como bem mostra Topalov (1979) para o caso francês, a realização de negócios passa cada vez mais a depender do acesso ao financiamento e cada vez menos proporcionalmente, ao terreno de suporte das edificações.

Os empreendimentos imobiliários ganham um novo dinamismo e uma dimensão física e financeira cada vez maior.

Esses dois fatores geram uma pressão compradora no mercado de terras para fins urbanos dando aos vendedores, que só ganham por esperar a ocasião propícia da venda, uma posição mais forte ainda de barganha, que levanta os preços da terra.

A reação dos empreendedores imobiliários de médio e grande porte, ou seja, aqueles que estão ingressando ou ingressaram já na etapa da grande indústria, é a de passar a dar apoio a medidas administrativas legais que produzam uma redução desse poder de barganha dos proprietários de terras para fins urbanos que, em última instância, deriva, como vimos, do caráter monopolístico, que é consequência da dificuldade de substituição de um terreno por outro, dada pela grande heterogeneidade da organização do espaço urbano. Essa heterogeneidade é estrutural especialmente porque, de um lado, junto aos canais de transporte, a acessibilidade para as qualidades urbanas da aglomeração se acentua e, de outro, porque as grandes cidades não podem prescindir desses potentes canais representados em sua expressão maior, por avenidas, vias expressas e sistemas de transportes por trem e ônibus.

Essa heterogeneidade se acentua quando as carências por serviços públicos se distribuem desigualmente no espaço, como nas cidades brasileiras hoje. As áreas centrais e certas porções da periferia sendo mais bem servidas e proporcionalmente bem menores em área do que as não-servidas, aumentam ainda mais a heterogeneidade estrutural mencionada.

Com isso, o poder de barganha dos proprietários dos terrenos bem servidos aumenta, especialmente nas grandes cidades subdesenvolvidas, como ainda são as brasileiras.

Paralelamente ao processo de transformação da "indústria imobiliária" (entendendo-se por esse termo a parcela do setor imobiliário que atua capitalisticamente em sua plenitude, ou seja, produzindo mercadoria para venda livre no mercado, isto é, sem possuir mercado cativo e preço teto), desenvolve-se o ramo imobiliário que constrói sob o regime de empreitada, seja para o setor público, seja para o privado. As empresas desse setor, que denominaremos de empreiteiras, por esse ser o seu nome mais usual, desenvolvem suas atividades desde o início do processo de urbanização na produção de armazéns, instalações industriais e, especialmente, infra-estrutura regional e urbana, que constituem parcela importante das condições gerais da produção e do consumo de bens.

A inserção das empreiteiras no setor imobiliário está ainda para ser mais bem analisada. O que se sabe é que, de certa forma, precedem a indústria imobiliária, desenvolvendo-se mais rapidamente em termos de organização empresarial e atingindo algumas dimensões quanto à escala da produção muito superiores em comparação com as empresas que atuam no mercado de risco, que chamamos de "indústria imobiliária" (também muito conhecidas como loteadores e incorporadores ou ainda como promotores imobiliários).

Uma primeira explicação para essa precedência no tempo do surgimento da escala da grande indústria no setor imobiliário empreiteiro no caso brasileiro é que, desde o início, as condições gerais devem ser produzidas em níveis de escalas de produção de dimensões incomparavelmente maiores do que as unidades de produção privadas. As usinas de produção de energia elétrica, as estradas de rodagem, os portos são exigências do sistema produtivo que, desde cedo, se manifestam no processo nacional de desenvolvimento. Assim, na virada do século, já estavam as empreiteiras produzindo esses bens coletivos em instalações de grandes dimensões físicas relativamente às edificações para uso habitacional, industrial e de serviço de sua época.

Por outro lado tais empresas, por funcionarem a partir de um preço prefixado (embora sujeito à correção monetária, de alguns anos para cá) desenvolvem uma preocupação com a produtividade como forma de aumento de seus lucros.

A racionalização dos processos produtivos que adotam visando aumento de seus lucros faz com que tais empresas tenham no seu interior uma tendência potencial ou efetiva a um comportamento de procurar fundar seus ganhos muito mais nessa busca de aumento de produtividade do que com a atividade especulativa. Ou melhor dizendo, esta análise, ainda incipiente, reconhecemos, nos indica que o setor imobiliário empreiteiro tem tendências estruturais que o aproximam do comportamento do capital industrial muito mais do que do capital mercantil.

Dependendo fundamentalmente de encomendas do Estado (inicialmente dependeu do grande capital estrangeiro como na construção de instalações ferroviárias, portuárias e de produção de energia elétrica), pois é este cada vez mais o empreendedor da instalação das condições gerais da produção e do consumo no Brasil, o setor empreiteiro busca influenciar a organização das agências estatais e a escolha dos seus titulares e de corpo técnico que tomam as decisões para a realização de tais investimentos.

É tradicional no Brasil (e verificamos que ocorre o mesmo em outras economias capitalistas) que as áreas de planejamento urbano se situem, até há bem pouco tempo, subordinadas às agências governamentais com responsabilidade de investir e implantar obras e serviços públicos nas cidades.

Na cidade de São Paulo, por exemplo, é significativo que o seu organismo de planejamento urbano, a Coordenadoria Geral de Planejamento (COGEP) — hoje Secretaria Municipal do Planejamento (SEMPLA) — tenha se desvinculado da Secretaria de Obras (quando se denominava Departamento de Urbanismo), há apenas 12 anos, em 1972.

A preocupação básica do setor empreiteiro é a da continuidade das encomendas. Isso porque vão tendo, com o aumento das dimensões dos empreendimentos públicos relacionado ao processo de concentração urbana e ao progresso técnico, de ampliar o dispêndio em máquinas e equipamentos, para obterem o necessário ganho de produtividade, garantidor de maiores lucros. Com o aumento da proporção de capital fixo sobre a quantidade de mão-de-obra empregada, a ausência de encomendas só parcialmente é compensada em perdas financeiras com a dispensa de trabalhadores. As máquinas e equipamentos parados trazem perda por deterioração física e dos juros do investimento realizado.

O setor empreiteiro busca diversificar sua ação para contrabalançar os efeitos da flutuação das encomendas estatais.

Sua principal diversificação é entrar no ramo imobiliário de risco, pela proximidade de área de atuação. Nota-se que, tudo indica, quando ingressa nesse setor não abandona sua postura "pró-racionalização da construção", apesar de praticar conjuntamente a especulação imobiliária. É mais difícil, senão raro, o empresário com origem no capital mercantil (em geral corretor de imóveis), entrar no ramo imobiliário empreiteiro, pois, parece, requer a postura racionalizadora mais comum

de ser encontrada entre profissionais engenheiros, cuja formação é basicamente pró-racionalidade técnica (Kawamura, 1981).

Recentemente nos últimos 10 a 15 anos as grandes empreiteiras, como a Camargo Corrêa e a Andrade Gutierrez, como que a confirmar sua postura empresarial do tipo capital industrial, entraram no ramo industrial propriamente dito, em áreas de produção da indústria da construção civil em setores de seus insumos básicos.

A Camargo Corrêa na indústria de cimento e a Andrade Gutierrez na produção de dióxido de titânio, que é o principal insumo na fabricação de tintas.

A Tenenge, empreiteira montadora industrial de instalações de grande complexidade tecnológica, entrou em associação com outros empresários no setor de produção siderúrgico, no Paraguai.

A escolha de setores de alto conteúdo tecnológico, além dos de insumos básicos, parece confirmar a vocação histórica contra a atividade mercantil especuladora e a favor da preocupação com a racionalidade produtiva, embora não possamos desconhecer a acumulação dos dois tipos de ações pela mesma empresa. Nesse caso seria importante esclarecer qual das duas filosofias empresariais predomina ao longo da evolução histórica do setor empreiteiro e tudo indica ser a produtiva e não a especulativa.

A criação do BNH, como fonte de capital financeiro de baixo custo, foi anunciada em sua fundação, tendo por finalidade a produção de unidades habitacionais e entorno urbano fundamentalmente de interesse social. Embora fosse a finalidade principal, a prática do BNH foi até cerca de 1980 dar prioridade às classes médias e altas na alocação dos seus recursos.

A produção dessas habitações de interesse social no Brasil só pode ser realizada se o Estado se coloca como intermediário, reduzindo os custos de urbanização do empreendimento e dos terrenos, assumindo o subsídio do seu custo total ou parcialmente. Isso decorre, de um lado, da incapacidade crônica do poder governamental, com recursos arrecadados de impostos e taxas, acompanhar no passado os custos de implantação das obras e serviços urbanos para a urbanização acelerada que se produziu, pelas outras prioridades que adotou, o que vai colaborar e acelerar a especulação imobiliária com terrenos, como já analisado, levantando o preço da terra para fins urbanos. E de outro lado decorre ainda dos baixos salários da massa dos trabalhadores e, de uns tempos para cá, inclusive da classe média, insuficientes para arcar com os custos de morar em casa própria e mesmo por aluguel.

A entrada maciça do Estado na intermediação da produção habitacional — a habitação de interesse social — criou e desenvolveu um grande mercado para o setor empreiteiro, não apenas em relação à produção das edificações — casa ou apartamento — mas também no que se refere à infra-estrutura urbana dos conjuntos habitacionais.

Depois, o BNH foi instado a financiar programas de infra-estrutura urbana, mesmo não diretamente relacionados a qualquer conjunto habitacional, como, entre outros, o Plano Nacional de saneamento (PLANASA) — saneamento básico,

Fundo de Drenagem (FIDREN) — drenagem urbana, e Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada (CURA) — complementação dos serviços urbanos.

Esses programas, com recursos do BNH, ampliaram mais ainda a atuação do setor empreiteiro.

A indústria imobiliária passou a disputar com o setor empreiteiro de obras públicas os recursos do BNH, em uma competição não terminada e que não poderá terminar.

O reflexo dessa disputa aparece na organização dos organismos que os representam a nível nacional.

A Câmara Brasileira da Indústria da Construção Civil (CBIC), que busca ser a entidade representativa do conjunto do setor imobiliário, encontra dificuldades em acomodar o setor empreiteiro, como relevam os desencontros de interesses.³

É importante acompanhar o desenrolar desses conflitos de interesses no interior do sistema de produção imobiliária. No nosso entender eles tenderão a se reduzir na medida em que o setor imobiliário de risco, o que chamamos de indústria imobiliária, em função da maior disponibilidade de recursos propiciada pelo SFH, ampliar a escala de sua produção e passar, cada vez mais, a apoiar o controle da especulação financeira em geral, e, em especial, com a terra para fins urbanos.

As empreiteiras dependem, para obtenção de contratos governamentais, da capacidade do Governo adquirir terras onde vão ser construídas as instalações objeto dos mesmos. Com a especulação imobiliária tal possibilidade se restringe. Nos ciclos de recessão econômica tal restrição se amplia podendo inviabilizar obras, como ocorre atualmente.

Com a especulação fundiária controlada e com a retomada do processo de desenvolvimento, uma parcela crescente do mercado imobiliário cativo, hoje atendido parcialmente pelas Companhias Habitacionais (COHABs) e Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOPs), passa a ser de risco e as empresas empreiteiras, como incorporadoras ou loteadores, poderão atuar nesse mercado de risco ampliado.

Podemos afirmar com algum risco que as tendências estruturais analisadas permitem vislumbrar uma possível integração futura entre os dois setores, pelo menos no que se refere a uma política governamental de terras para fins urbanos.

A indústria de materiais de construção, como o próprio comércio de materiais de construção, só tem a perder com a especulação com terra para fins urbanos. O aumento do preço dos terrenos reduz o valor destinado à compra de materiais para um mesmo volume de recursos financeiros públicos e privados disponíveis para edificar. Por isso o interesse estrutural da indústria produtora de material de construção como o do seu comércio é ser contra a especulação fundiária urbana.

³ Como indicadores ilustrativos desses interesses em conflito ver os artigos ACABOU o ano... (1982) e 1911: o pior ano... (1982).

As medidas legais e administrativas visando o controle do processo de desenvolvimento intraurbano para facilitar o desenvolvimento de negócios imobiliários na nova escala de empreendimentos têm ido no Brasil em duas direções.

De um lado, na década de 70 se constituíram as empresas públicas de urbanização, como a Empresa Municipal de Urbanização do Município de São Paulo (EMURB). Elas têm a missão de desapropriar determinada área do espaço urbano considerada deteriorada ou obsoleta e reurbanizá-la, tanto empreendendo diretamente como apenas rearruando e reloteando tal área, repassando o empreendimento à iniciativa privada, condicionando-o ou não a regras urbanísticas especialmente desenhadas para o local. Ou então essas empresas adquirem glebas ou lotes vagos para empreender em áreas onde a iniciativa privada ainda não se interessou para promover o desenvolvimento urbano naquele local ou direção.

Algumas dessas empresas, municipais de urbanização, especializam-se na produção de distritos industriais. Estes foram enganosamente vistos como panacéias para municípios pobres em escala nacional, e foram constituídos às centenas, muito além de uma demanda sadia, ou seja, não visando uma utilização e sim resultando em mera especulação imobiliária.

Os empreendimentos públicos que apenas preparam novo arruamento, loteamento e legislação urbanística para a iniciativa privada edificar e aqueles que promovem urbanização com edificação diretamente produzida via empreiteiras têm a função comum de dinamizar a indústria imobiliária, dificultada em sua ação pelos proprietários imobiliários especuladores.

Em muitos casos, no entanto, e dependendo da correlação de forças políticas onde estão inseridas, tais empresas públicas são postas a serviço da especulação imobiliária através de ações urbanizadoras de valorização fundiária.

Outra forma de ação do Estado com a mesma finalidade é através da regulação do uso do solo. Os Planos Diretores, ao definirem as direções de desenvolvimento urbano e as de não-crescimento, são a base de uma legislação de loteamentos que regule as expansões horizontal e vertical das cidades, através de normas de zoneamento e de uso e ocupação dos lotes. Tais normas urbanísticas, no entanto, geram ou apenas consolidam a heterogeneidade estrutural da organização do espaço urbano, mesmo que forem usadas dentro do critério básico urbanístico que visa a manutenção do equilíbrio entre espaços públicos e privados, espaços abertos e fechados e de intensidade de uso do solo e capacidade da intra-estrutura. Claro está que, se não forem obedecidos esses princípios urbanísticos, produzir-se-á o efeito maléfico do acentuamento da heterogeneidade e, com ela, a especulação imobiliária, levantadora do preço da terra para fins urbanos.

A existência dessas normas legais reguladoras do uso do solo, coexistindo com elevados graus de inobservância, as tornam inócuas em seu papel controlador do preço da terra. A clandestinidade, ou seja, a não observância dessas normas urbanísticas, parece ser a realidade dominante na grande maioria das cidades brasileiras, não se excluindo São Paulo. As diferenças de ganhos entre, de um lado, os que têm incumbência pública de aprovar projetos imobiliários e de fiscalizar a aplicação dessas leis, os aprovadores de projetos de edificação e loteamento e os fis-

cais de rua e, de outro lado, os empreendedores imobiliários individuais ou empresariais, quando não obedecerem tais normas urbanísticas, provocam o curto-circuito do "jeitinho" e do suborno. A fiscalização comunitária, credenciada para isso pelo poder público, dos que perdem com a transgressão à lei, poderá reforçar o papel controlador público sobre a especulação imobiliária, deterioradora da qualidade ambiental das cidades, e delas como espaço produtivo.

Outro modo de ação governamental que completa o anterior no que se refere à legislação controladora do uso do solo refere-se às normas fiscais ou tributárias relativas à propriedade imobiliária. Se o que está se almejando é um controle de valor de troca representado pela renda imobiliária de cunho especulativo, em última instância derivada da propriedade fundiária para fins urbanos, a regulação do uso do solo mencionada — o zoneamento —, que tanto pode reduzir como aumentar esse valor de troca, por si só é insuficiente.

A sua inexistência provocará o desequilíbrio urbano entre intensidades do uso do solo e os necessários espaços públicos e privados e a escala de serviços de infraestrutura urbana e de serviços sociais, o que, por si, é gerador de especulação imobiliária.

A sua existência, embora podendo, se bem formulada, garantir tais equilíbrios, é insuficiente para eliminar a heterogeneidade estrutural do espaço urbano já discutida aqui. Dessa forma a competição mais igualitária entre vendedores de terras para fins urbanos só se alcançará quando a propriedade fundiária for bem difundida e distribuída e/ou o Estado desenvolver mecanismos compensatórios de natureza empreendedora, como as empresas de urbanização citadas, e de mecanismos de natureza fiscal-tributária.

É nesse âmbito que se discutem hoje uma reformulação do instituto da desapropriação pelo Estado, a instituição da urbanização compulsória e do direito de preempção em certos perímetros definidos por lei e da institucionalização do direito de superfície de um terreno. É ainda nesse âmbito que se discute a introdução a nível municipal de um adicional por tempo transcorrido decorrente da manutenção de terrenos vazios ou com uso inadequado, o chamado imposto territorial urbano progressivo, como já feito nas chamadas Áreas Cura do programa correspondente do BNH, por exigência do próprio programa, e em alguns municípios como Montes Claros - Minas Gerais, para a área urbana como um todo.

É, por último, nesse mesmo âmbito que se discute a introdução do instituto do solo criado, a semelhança da França em 1975 com o "plafond legal de densité" e em 1977, da Itália, com a lei nº 10. Este último instituto visa ressarcir o poder público, em nome da comunidade, nas despesas que este é obrigado a realizar resultantes da criação do solo ou, melhor dizendo, de espaço construído adicional a um índice básico de aproveitamento de terrenos, como na França, ou qualquer quantidade de espaço construído, como na Itália. É assim um substituto da contribuição de melhoria, na versão em que esta é limitada a valores iguais aos gastos públicos produtores dessa melhoria.

Com esses instrumentos de ação, o poder público, se respaldado politicamente pelas forças hegemônicas da sociedade, terá como agir facilitando o desenvolvi-

mento do capital imobiliário, quando este internamente for sendo conduzido pelo capital industrial em sua versão imobiliária e pelo capital financeiro a ele associado.

Em relação aos consumidores não-empresariais do espaço urbano, estes terão interesses conflitantes entre si e com as forças do capital mencionadas caso ganhem ou percam com a especulação imobiliária. Ganharão pouco ou muito se forem proprietários imobiliários. Ganharão muito se forem grandes proprietários e/ou se suas propriedades estiverem estrategicamente localizadas por cálculo ou por resultados inesperados do crescimento da cidade naquela direção. Perderão se não forem proprietários e se tiverem acesso ao espaço imobiliário pagando aluguel ou, impedidos disso, por ocupação de terrenos alheios públicos ou privados.

Para um mesmo proprietário poderá se estabelecer conflito entre duas posições que deverá tomar. Por exemplo no caso de ser ele proprietário da casa onde more e lá tiver desenvolvido raízes culturais que tenham produzido um apego ao imóvel, ficará na dúvida se deverá vendê-lo e transformar em dinheiro o seu valor de troca ou manter o seu valor de uso. No caso de preferir o valor de uso, desenvolverá posições que poderão levá-lo a querer preservar não apenas a sua casa mas também o seu entorno constituído pela rua e quadra onde a casa se encontre e mesmo o bairro onde more. A partir da constatação de que vive não apenas no seu bairro mas também no seu local de trabalho e no trajeto entre esses locais e por fim na cidade como um todo, poderá isso levá-lo a tomar posições pelo planejamento da cidade como um conjunto e pelo controle da especulação imobiliária.

Essa consciência favorável ao planejamento urbano, contraditoriamente, se acentua na medida da deterioração da paisagem urbana e dos serviços públicos das cidades, embora uma parcela da população, desanimada e desconhecendo os processos históricos mencionados, não perceba as alianças políticas possíveis e em via de concretização entre parcelas do empresariado, inclusive imobiliário, e dos assalariados não-proprietários e proprietários, e caia em uma posição de resignação, funcional para os interesses dos especuladores.

Entre os assalariados, os movimentos sociais da classe média-alta e classe média-média historicamente saem na frente na busca de preservação dos seus bairros de moradia. É isso que ocorre em São Paulo a partir da década de 30 com a criação da Sociedade Amigos da Cidade, composta basicamente de profissionais liberais da alta classe média. Constituem-se progressivamente sociedades amigos de bairros, onde vivem essas classes sociais, para a sua defesa contra a sua descaracterização pela invasão de usos indevidos ou então a sua verticalização, mesmo habitacional. Essas sociedades amigos de bairros classe média e alta não reivindicam serviços urbanos porque já os possuem todos. A não ser no referente a praças e áreas verdes, para as quais no geral querem melhoria e ampliação, suas reivindicações se centram na questão do controle de usos e ocupação do solo indevidos, como a da edificação clandestina, o uso ruidoso, o uso clandestino e a poluição ambiental.

Os movimentos populares que não são da classe média no geral se organizam para obter uma urbanização mínima representada pela moradia, condução, luz, escola de 1.º grau e água. Os que já obtiveram esses padrões urbanos mínimos passam a lutar por serviços de saúde (centro de saúde para o bairro e mais tarde hospitais para a região), por pavimentação de rua, iluminação pública, canalização de córre-

gos. Nos últimos três anos, passa a ocorrer a reivindicação por creches, para possibilitar com mais tranquilidade o trabalho fora de casa pela mulher.

Tanto a questão da moradia como a da condução, diferentemente das demais, são recorrentes, dependentes dos ciclos de progresso e recessão. A moradia pode estar resolvida para muitos através do aluguel, que pode ser uma solução razoável e aceitável em períodos de progresso no qual o nível de salários é melhor e o nível de desemprego, menor. Porém nos ciclos de recessão muitos que antes podiam pagar aluguel deixam de podê-lo. Quanto ao transporte coletivo urbano, em sua maior parte explorado por empresas privadas concessionárias que precisam ter lucro, nos períodos de recessão as tarifas poderão subir a níveis incompatíveis com a capacidade aquisitiva de um maior número de cidadãos, voltando a uma posição menos conflitante nos ciclos de progresso.

Nos períodos de autoritarismo esses movimentos encontram menor espaço de manifestação e organização e nos períodos democráticos se desenvolvem e se organizam.

O que se vem verificando é que tais movimentos têm se situado em geral ao nível de reivindicações locais e pontuais, relativas aos bairros e mesmo ruas onde moram seus membros.

Essa atuação pontual dificulta muito o desenvolvimento de uma consciência mais ampla das causas dos problemas que enfrentam e, portanto, limita essa atuação a um nível de reivindicações que não chega a questionar os fatores maiores causadores desses mesmos problemas. Dessa forma, os resultados obtidos são muito pequenos, mas suficientes para manter a vida comunitária e política ativa, mesmo nos momentos de maior fechamento e centralização de poder.

Essa forma pontual de encaminhamento das questões urbanas das periferias pobres das cidades brasileiras alimenta e ajuda a manter um sistema clientelístico de atendimento pelo Estado das reivindicações populares. A classe política exercita o poder de conduzir a obtenção pelas comunidades dos serviços urbanos, inclusive a habitação, caracterizando-a como um favor do Estado via sistema político em troca de apoio e votos. O político se posiciona como intermediário desses supostos favores do Estado.

Essa visão e essa condução clientelística da ação do Estado na solução desse tipo de problemas urbanos, que poderíamos denominar de atendimento às carências básicas, entram em choque direto com uma ação planejada do Estado sobre as cidades.

A ação planejada é essencialmente a antecipação pública pelo Estado de seus objetivos e dos meios que pretende utilizar. Essa antecipação permite, por um lado, que se abra discussão sobre objetivos e meios, o que não pode ocorrer se o Estado não diz a quem vem sendo pois essencial para o exercício democrático na decisão da alocação dos seus recursos. Por outro lado, ao expor seus fins a atingir e meios de utilizar para isso, o Estado abre a possibilidade de, via debate público, ampliar a consciência coletiva dos fatores de causação dos problemas, isto é, de uma visão mais ampla e globalizante dos fenômenos sociais.

Ao clientelismo não interessa, pois, a ação planejada do Estado. Quando a aceita é apenas a nível setorial e, no mais das vezes, um planejamento de cunho tecnocrático onde o acesso à decisão foi limitado a um pequeno número de agentes sociais, em geral grupos empresariais com interesse direto na produção dos serviços públicos envolvidos.

Essa caracterização no processo político-social que toma decisões sobre as questões urbanas se faz essencial para se perceber as limitações do planejamento urbano exercido desde o interior do Estado brasileiro.

Os três níveis de poder em que se organiza o Estado brasileiro — o federal, o estadual e o municipal — são fruto da necessidade do Estado administrar politicamente os problemas sociais nos diferentes níveis em que eles se estruturam. Assim, a cada nível estrutural de problemas deveria corresponder uma instância político-administrativa própria. As regiões metropolitanas que vêm sendo institucionalizadas correspondem a um novo tipo de questão urbana para a qual a organização dos três níveis tradicionais de poder estatal — União, Estado e Município — não mais responde com um mínimo de eficácia.

As entidades regionais como a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) são tentativas político-administrativas para atender a novas questões postas por essas áreas do País e que os aparatos tradicionais dos três níveis de poder e dos setores administrativos organizados em ministérios e companhias estatais, por si só, não conseguiam bem encaminhar.

A organização fortemente setORIZADA da ação do Estado, que tem impedido a prática do chamado planejamento integrado que inter-relacione as suas ações parcelares, na realidade é funcional para o clientelismo e, por isso, o planejamento globalizante encontra fortes resistências no interior da máquina estatal, em face dos interesses setoriais nela instalados.

Os organismos metropolitanos e regionais citados são tentativas de globalização da ação do Estado nas respectivas áreas territoriais de atuação.

O esvaziamento dos poderes locais, municipal e estadual, em benefício do poder central que passou (na realidade continuou) a atuar basicamente de forma setORIZADA, consolidou essa setORIZADA centralizada do poder que é benéfica para o clientelismo. Isso porque, embora o clientelismo pervada os três níveis de poder estatal, no nível local é mais possível chegar-se a uma globalização dos interesses em jogo do que no nível central. Neste nível mais alto as questões se apresentam de forma extremamente complexa, o que dificulta a sua compreensão pelas camadas populares e médias, facilitando e abrindo campo mais livre à ação do tecnocrata governamental respaldado por setores poderosos, embora minoritários, da sociedade brasileira.

No entanto, mesmo a nível do poder central existem há algum tempo forças ponderáveis no sentido de pressionar por um certo nível de integração da ação do Estado. Índícios fortes da ação dessas forças podem ser percebidos pelo sentido geral que vem sendo impresso à política urbana desenvolvida pela União, especialmente a partir de 1977, entendendo-se por política urbana não apenas

aquela assim expressamente denominada, mas também a política institucional e de investimentos de fato praticada pela União no campo das questões urbanas.

Ao longo dos últimos 20 anos vimos desenvolver várias ações no campo institucional e destacaríamos por sua importância a criação do BNH em 1964-67, a implementação das regiões metropolitanas de 1967 a 1973, a criação da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPUR) na Secretaria de Planejamento (SEPLAN) em 1974, depois Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) no Ministério do Interior (MINTER) em 1979, e a instituição de uma nova legislação federal de loteamentos em 1979 — a lei 6 766 de 19 de dezembro de 1979, após 32 anos de vigência do Decreto lei 58 de 10 de dezembro de 1937.

Comparadas as ações mencionadas com as equivalentes no período anterior a 1964 vemos que a questão urbana, após violento processo de urbanização desde os anos 30, havia, na década de 60, finalmente conseguido ser considerada de importância federal.

Os interesses envolvidos a nível popular em termos das carências básicas relativas a uma urbanização mínima, incluindo-se aí a habitação; os interesses das camadas médias passando a exigir progressivamente maior qualidade de vida nas cidades especialmente em face da sua poluição ambiental crescente; os interesses envolvidos a nível empresarial, especialmente pelo capital industrial ao sofrer um aumento dos custos de produção pelas deseconomias urbanas geradas pelo processo descontrolado de urbanização e também pela indústria da construção civil — cada vez mais consciente do papel retardador do progresso técnico no seu ramo exercido pela especulação com a terra para fins urbanos —; os interesses do setor imobiliário como um todo, envolvendo tanto o capital mercantil imobiliário constituído pelos incorporadores, corretores, o loteador proprietário de terras, o comércio de materiais de construção, como o capital industrial imobiliário constituído pelas grandes, médias e pequenas empreiteiras de obras públicas e privadas, a indústria de materiais de construção e de transporte e equipamento urbano e as empresas estatais e privadas prestadoras de serviços urbanos — em geral gestoras de capital fixo público representado por suas instalações — e, finalmente, os interesses vinculados ao capital industrial que, pouco a pouco, vão ganhando terreno em relação aos vinculados ao capital mercantil, no interior das empresas imobiliárias tendem, lentamente — em um processo histórico, cujo ritmo se mede não em anos mas em gestões governamentais ou quinquênios e decênios — a convergir para uma grande aliança pela redução do poder de barganha do proprietário de terras, que o exercita exigindo sua parcela de ganhos da riqueza geral produzida pelos setores produtivos, transferida para ele na forma de renda fundiária.

Os avanços e recuos do planejamento urbano no interior do Estado (e não dos investimentos urbanos que obedecem a lógica maior definidora das prioridades nacionais) se dão, pois, em função dos avanços e recuos, nesse processo histórico, das citadas forças.

A criação do BNH, representando a montagem de uma instituição financeira de grande porte para permitir o financiamento por prazos de 15 a 30 anos na produção habitacional e da sua infra-estrutura urbana, significa a institucionalização das bases para o desenvolvimento da grande indústria para a produção imobiliária no

quadro histórico do desenvolvimento do capitalismo no Brasil. É o BNH que vai viabilizar o desenvolvimento das incorporadoras e empreiteiras de grande porte para a produção do espaço urbano, assim como o desenvolvimento da indústria de materiais de construção e indiretamente do comércio que os distribui.

Embora nascidos juntos, o planejamento urbano a nível federal através do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e o Sistema de Financiamento da Habitação (SFH) tendo o BNH como seu grande ator, e embora o segundo devesse teoricamente estar subordinado ao primeiro, tudo indica que as forças sociais respaldadoras do SFH enxergavam no planejamento urbano a nível local, como conceituado e implementado pelo SERFHAU, um empecilho às suas atividades.

Isso deve ter ocorrido por pressão das forças da especulação aliadas às do clientelismo político, especialmente fortes a nível local. Não impediram essas forças, no entanto, o desenvolvimento no seio do Governo da União de determinado tipo de planejamento urbano. Esse planejamento preocupou-se fundamentalmente com a questão do suposto desequilíbrio na rede de cidades, também chamado de macro-cefalia, pela qual vão surgindo cidades muito grandes que se tornam cada vez maiores, e só secundariamente preocupou-se com a desorganização do espaço interno das cidades e das formas de seu crescimento.

A política urbana oficial pós-1964, embora visando atingir amplos objetivos, fundamentalmente de reequilíbrio da rede de cidades, não conseguiu obter os meios para tanto, resultando em uma ação claramente e apenas compensatória (e extremamente insuficiente quanto a isso) dos malefícios correlatos com a rápida urbanização neste período.

A ampliação dos problemas urbanos advinda aguçou a contradição entre os interesses grupais citados, fazendo avançar o processo político da sua conscientização e conseqüente tomada de posição.

A conjuntura depressiva por que passa a economia do País agudiza mais essas contradições, levando o debate público a colocar cada vez mais em questão as premissas em que se basearam a política urbana explícita ou oficial e as implícitas nas demais ações governamentais.

O que se anuncia para os próximos anos é uma continuação desse processo no qual as posições dos atores se clarificam mais em termos da consciência dos próprios interesses. E, através da alteração da correlação de forças que daí deverá advir, uma política urbana mais claramente antiespeculativa e globalizante deverá conseguir se impor. É difícil prever a medida do avanço dessa globalização e dessa ação antiespeculativa, mas é possível que segundo nossa análise seja essa a direção geral a ser seguida pelo conjunto das forças em conflito na sociedade brasileira.

A análise dos movimentos sociais citados e da atuação dos setores empresariais indica que, embora existam interesses convergentes, a distância que os separa é imensa, seja em termos de ação política, seja em termos de formulação teórica. Os movimentos sociais atuam a partir de interesses muito concretos e pontuais. Já as classes empresariais são capazes de formular melhor seus interesses estratégicos e agir em consonância com os mesmos.

O que se verifica no curso dos últimos cinco anos é a tomada crescente de posição antiespeculativa com a terra para fins urbanos por entidades importantes como a Igreja Católica Romana no Brasil, através da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), expressando a nosso ver mais a preocupação das classes populares do que das classes médias (Confederação Nacional dos Bispos do Brasil, 1982).

No interior da área imobiliária vemos o setor empreiteiro colocar-se claramente contra qualquer tipo de especulação financeira, inclusive com relação à especulação imobiliária, através da Associação Paulista de Empreiteiros de Obras Públicas (APEOP). No setor da "indústria imobiliária" (incorporadores e loteadores) vemos entidades como o Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis de São Paulo (SÉCOVI) e a Associação dos Empregados de Loteamentos do Estado de São Paulo (AELO) posicionar-se a favor do imposto territorial urbano progressivo que taxa fortemente o uso inadequado de terrenos para fins urbanos, embora contrapondo-se ao instituto comumente denominado de solo criado, de corte francês ou italiano.

Tais posições na área imobiliária se diferenciam em cada uma das regiões geo-econômicas brasileiras. Tal ocorre em função, entendemos, da penetração diferenciada por região, dos interesses dos proprietários de terras no setor empreiteiro e no setor da "indústria imobiliária". Não apenas no interior do setor imobiliário os interesses se alteram em cada uma das regiões brasileiras. A correlação de forças sociais de um ponto de vista mais geral se diferencia também por região e condiciona com isso os agentes produtores consumidores e apropriadores do espaço urbano.

O que parece mais provável é que onde a industrialização mais avançou a correlação de forças já está se alterando no sentido do combate à especulação imobiliária. Isso parece estar ocorrendo na grande região que podemos denominar de Grande Sul, que inclui São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul.

De qualquer modo, uma análise que levante sistematicamente tal evolução histórica não deverá alterar o sentido geral aqui apontado do processo de produção, apropriação e consumo do espaço urbano, condicionador da solução dos problemas concretos urbanos das cidades brasileiras.

A crise cíclica que no momento nos envolve a todos, provavelmente provocará uma tomada de consciência pública, que parece já estar ocorrendo, apontando, como saída, a retomada do desenvolvimento nacional através principalmente de dois setores até hoje pouco mobilizados: a agricultura e a indústria da construção civil, ambos voltados para o mercado interno.

A produção e consumo do espaço urbano correspondem seguramente já hoje no Brasil a uma porção muito significativa desse mercado interno.

Os custos de morar e de transporte pesam no bolso do trabalhador urbano em mais da metade do seu orçamento familiar. Se a isso somarmos os serviços urbanos subsidiados prestados pelo Estado teremos a exata dimensão da parcela urbana do mercado interno nacional, seguramente superior à sua metade.

Assim, não apenas em termos de transformação estrutural do País mas também da saída conjuntural da crise que nos atinge, a política urbana deverá assumir uma importância crescente entre as prioridades de ação do Estado no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 ACABOU o ano que queriam riscar do calendário. E agora? *A Construção São Paulo*, São Paulo, 34(1773):4-13, fev. 1982.
- 2 BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei n.58 - de 10 de dezembro de 1937. *Lex: Coletânea de Legislação*; legislação federal, São Paulo, 1:345-50, 1937. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações.
- 3 BRASIL. Leis, decretos, etc. Lei n.6766 - de 19 de dezembro de 1979. *Lex: Coletânea de Legislação e Jurisprudência*; legislação federal e marginalia, São Paulo, 43:1008-18, 4. trim. 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências.
- 4 CAMPOS FILHO, Cândido Malta. A terra no desenvolvimento urbano; o caso do Brasil. *Revista Brasileira de Planejamento*, Porto Alegre (13):24-72, abr. 1983.
- 5 CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. *Solo urbano e ação pastoral*; 20ª Assembléia Geral, Itaiçi. São Paulo Edições Paulinas, 1982.
- 6 KAWAMURA, Lili Katsuco. *Engenheiro: trabalho e ideologia*. São Paulo, Ática, 1981.
- 7 1981: o pior ano da economia brasileira. Menos para o governo. *A Construção São Paulo*, São Paulo, 34(1774):10-20, ref. 1982.
- 8 TOPALOV, Christian. *La urbanización capitalista*; algunos elementos para su análisis. México, Edicol, 1979.