

Ação dos agentes modeladores no uso do solo urbano

Serviço de Estudos Intra-Urbanos *
(DIURB-DEGEO)

O crescimento das cidades em termos de direção, ritmo e forma, se traduz em expansão das áreas residenciais, posto que a fração do solo destinada às atividades industrial, comercial e de serviços é relativamente pequena.

Até os anos 60 a maioria dos estudos referentes ao crescimento urbano e, mais especificamente, ao uso do solo preocupavam-se em descrever os padrões observados, sem se deter muito em examinar os processos que lhes deram origem ou quando o faziam utilizavam-se de modelos ecológicos e de economia neoclássica que, em geral,

apresentam um quadro explanatório distante da realidade (1).

No final da década de 60 surge uma série de trabalhos que procuram relacionar processos sociais com desenvolvimento espacial e que examinam as formas subjacentes à expansão urbana. No dizer de diversos pesquisadores que se preocupa com a questão, a produção e configuração do espaço urbano depende, em grande parte, de formas pretéritas. Nesta linha se coloca Durand Lasserre (2), para quem "o espaço urbano é um produto histórico, quer dizer o produto da formação social nos diferentes momentos de seu desenvolvimento; muito mais que meio de produção,

* Dulce Maria Alcides Pinto, Jana Maria Cruz, Lilla Maria Peçanha de Azevedo, Lúcia Maria de Mattos, Marietta Mandarin Barcellos, Miguel Ângelo Campos Ribeiro, Roberto Schmidt.

suporte e objeto de especulação, o espaço influi no desenvolvimento da formação social considerada. O espaço urbano e periurbano, em razão de seu valor de uso — e de troca — elevado, é o palco de uma luta que, atualmente, assume, em certo nível, uma expressão política. As leis do mercado codificam esta luta e o mercado assume uma forma institucionalizada”.

Corroborando com esta idéia, Milton Santos (3) afirma que “seria impossível pensar em evolução do espaço se o tempo não tivesse existência como tempo histórico; é igualmente impossível imaginar que a sociedade se possa realizar sem o espaço ou fora dele. A sociedade evolui no tempo e no espaço... Tempo e espaço conhecem um movimento que é ao mesmo tempo contínuo, descontínuo e irreversível. Tomado isoladamente, tempo é sucessão, enquanto espaço é acumulação, justamente uma acumulação de tempos”.

Diversas linhas de investigação, tendo como objetivo compreender os processos que deram origem aos padrões de uso do solo e o crescimento urbano, vêm sendo desenvolvidas. Neste sentido se inclui o exame dos agentes (atores) que participam do processo e da apropriação do espaço urbano. Algumas questões de imediato se colocam: Quem são estes agentes? Como os mesmos interagem? Como são caracterizadas suas ações? De que maneira essas ações geram modificações no espaço urbano?

O principal objetivo desta resenha é, justamente, mostrar alguns estudos, efetuados por diferentes pesquisadores, que procuram responder a essas questões e, paralelamente, mostrar como o Serviço de Estudos Intra-Urbanos do De-

partamento de Geografia da FIBGE pretende desenvolver seus projetos dentro desta linha de pesquisa.

I — REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

A identificação dos atores que manipulam o mercado do solo e a definição de suas principais estratégias e objetivos constituem preocupação central de uma significativa massa de estudos. Sem pretender esgotar o assunto, é importante citar, por exemplo, na literatura de língua inglesa, a obra organizada por Bourne (4) que reúne, no capítulo referente a processos, uma série de artigos (Smith, Form, Kaiser e Weiss) que, de forma direta ou não, tratam do tema.

O artigo de Smith (5) focaliza quatro pesquisadores e suas contribuições para a análise do processo de *filtering* (filtragem)¹: Hoyt, Firey, Rodwin e Grigsby. Os autores mencionados estudam este conceito a partir de áreas residenciais de alta e baixa renda, destacando a importância do comprador e sua racionalidade, igualmente, examinam a ação do agente governamental, sendo que nos estudos de Rodwin e Grigsby a ênfase foi dada a organizações ligadas ao âmbito federal.

O trabalho de Form (6) aborda a importância dos estudos relativos ao uso do solo, enfatizando que os mesmos devem ser desvinculados dos enfoques ecológicos e economicistas e voltados à identificação das forças sociais operantes no mercado do solo urbano. Estuda o agente imobiliário, as indústrias e as grandes corporações, os proprietá-

¹ A palavra *filtering* é um termo ambíguo cujo significado preciso pode ser definido, diferentemente, segundo diversos propósitos. No contexto que estamos tratando significa um processo de localização-relocalização urbana, onde a seletividade é o principal fator e mecanismo que gera a segregação. *Filtering process* é considerado por muitos o aspecto dinâmico do mercado habitacional.

rios de unidades habitacionais e as agências governamentais em todos os seus níveis, analisando os objetivos de cada um dos agentes que atuam no espaço urbano.

Kaiser e Weiss (7) focaliza a cadeia de decisões que os agentes modeladores do solo urbano adotam para tornar efetivamente viável a ocupação residencial em áreas potencialmente urbanas. Os autores analisam os estágios pelos quais uma determinada área passa e descrevem o papel de cada um dos agentes nos diversos estágios. Enfatizam a figura do proprietário de terra, do empresário imobiliário e do consumidor. Também analisam três tipos de fatores que influenciam as decisões de cada um dos agentes: os fatores contextuais (socioeconômicos e de políticas públicas); as características da propriedade; e as características do agente decisor.

Outro autor que merece referência é Harvey (8), que em seus últimos trabalhos vem se preocupando em analisar conjuntos de processos sociais que ocorrem em determinados contextos tecnológicos e institucionais, produzindo formas espaciais urbanas específicas. Examina as ações geradoras no mercado habitacional que, simultaneamente, afetam o valor de uso e de troca das moradias. Segundo o autor, o interesse dos agentes que atuam no mercado do solo (habitacional) é em geral de obter lucro ou aumentar sua renda e, para tanto, agem de forma independente, no que resulta uma competição entre eles.

Em língua francesa, Castells (9) aparece como um dos grandes pesquisadores do urbano. Para o autor existe uma necessidade de se identificar as leis que estruturam o espaço urbano e as conjunturas que regem sua existência e sua transformação. Os estudos devem se orientar segundo dois enfoques, de forma tal que um deles "elabore teorias suscetíveis de apreender,

significativamente, o concreto real, e o outro utiliza essas teorias em análises descontínuas que apontam os fenômenos históricos", Castells enfatiza ainda a ação contraditória dos agentes, constituindo este fator a base da problemática de toda a segregação social. "Esta ação, sempre contraditória, na medida em que toda a estrutura social apresenta desequilíbrios e engendra oposições em seu desenvolvimento, reage sobre a própria estrutura; não é um simples veículo de efeitos estruturados, mas produz efeitos novos."

Na mesma linha de pensamento, Topalov (10), autor de vários estudos sobre política urbana, aborda temas como a propriedade fundiária, a especulação e a expropriação imobiliária. Examina, essencialmente, a situação local (França), sendo que em um de seus estudos analisa a relação do capital estrangeiro com o setor imobiliário e em outro aborda o comportamento dos promotores imobiliários e o modo como contribuem para a determinação das formas de utilização do solo dentro das aglomerações.

Maarek (11) faz uma análise teórica sobre o funcionamento do mercado (valores fundiários em um mercado livre, o preço do solo e a especulação) e examina criticamente os instrumentos da política fundiária, a maneira como os mesmos se articulam e os diferentes graus de contribuição para satisfazer os objetivos da política municipal.

Os trabalhos de Durand-Lasserre (12) referem-se predominantemente a países do Sudeste da Ásia e indicam uma nítida relação entre ritmo de crescimento e acumulação de capital que, por sua vez, influenciam a evolução das formas de relação existentes entre as diversas classes sociais e o setor público e privado. Em um de seus trabalhos, Durand-Lasserre mostra, sob um aspecto essencialmente teórico, a

necessidade de se examinar o ritmo de expansão da área urbanizada ao nível do sistema no qual se inserem em suas diferentes esferas. Em outro, o autor examina o crescimento de Bangkok (12) e a evolução do mercado fundiário, mostrando que o ritmo e a forma de expansão da zona urbanizada depende diretamente do capital que os loteadores podem investir e imobilizar, do nível de demanda de terrenos loteados e, portanto, da situação econômica geral.

Deve-se ressaltar que, na França, uma série de trabalhos relacionados à política e problemas fundiários e imobiliários, especulação e uso do solo, vêm sendo executados por solicitação do *Ministère de L'Équipement e du Logement*, do *Centre de Sociologie Urbaine* (CSU), do *Centre National d'Études et de Recherche Sociale* (CNEPS), e do *Centre d'Études et de Recherches Sur l'Amenagement Urbain* (CERAU). Periódicos como *Espace et Société*, *Espace et Temps*, *l'Espace Géographique* e *Cahiers d'Outre Mer*, têm divulgado vários dos estudos efetuados sobre os temas em pauta.

Em língua espanhola, Capel (13), em um dos seus trabalhos, examina a lógica do desenvolvimento urbano espanhol, focalizando o espaço urbano como resultado da ação de agentes que, por meios legais ou à margem destes, utilizam-se de determinadas estratégias (negociar planos de urbanização, lotear áreas distanciadas e, em seguida, pressionar a instalação de uma infraestrutura urbana) para alcançar seus objetivos. Segundo o autor, o espaço numa sociedade capitalista não pertence e não está sujeito ao controle de seus habitantes, mas às organizações e grupos que o negociam.

Borja (14), outro autor de língua espanhola, examina as contradições geradas pelo desenvolvimento urbano nas economias de mercado

que afetam a ação dos agentes modeladores do uso do solo e ampliam seus conflitos. Desta forma, mostra as contradições do sistema de mercado capitalista com os processos de concentração e acumulação de capital e terras nas mãos de certos grupos em detrimento de outros.

No que se refere a estudos sobre América Latina e Brasil, embora a questão urbana tenha sido objeto de vários estudos, somente nos últimos anos ganharam expressão as análises nas quais o urbano é visto como o campo privilegiado da luta de classe — como expressão mais desenvolvida da divisão social do trabalho. Castells (15), em um trabalho sobre a América Latina, faz referência aos estudos de Coboc (16) sobre a política urbana na Colômbia; de Unez (17), que focaliza os interesses de classe e a moradia popular no México; de Canche (18) que trata da estrutura social e da política habitacional em Caracas; de Balanoswsky, Pingeot, Recabarren e Vanderschueren (19) sobre a mobilização urbana nas “cabeças de porco” (conventillos) de Santiago, Chile; de Schteingart e Broide (20), que enfocam a política habitacional e o desenvolvimento metropolitano de Buenos Aires. Esses autores fazem referência a diferentes agentes, ressaltando que os mesmos, via de regra, operam num contexto monopolista.

Em um trabalho sobre o mercado de terras na área metropolitana de Buenos Aires, Clichevsky (21) tenta “explicar o sistema de apropriação do solo urbano e suas conseqüências para os setores populares, entre os anos de 1974/73... identificando o lugar de cada agente nas etapas de produção e comercialização do solo urbano dentro da estrutura social”.

Entre os pesquisadores brasileiros que tratam do solo urbano e do papel dos diferentes agentes que o modelam, cita-se, entre ou-

tros, Singer (22) que analisa a determinação de renda da terra e a estruturação do solo urbano e enfatiza que a cidade, por ser palco de diferentes atividades, tem seu solo disputado por inúmeros usos. Afirma, ainda, que “a procura por espaço é formada por empresas, por indivíduos ou entidades e que esta disputa se pauta pelas regras do jogo capitalista que se fundamenta na propriedade privada do solo”.

Bahiana (23) que, além de uma análise crítica de diversos estudos do assunto, elaborou, ao final de seu trabalho, uma tipologia de agentes modeladores do espaço urbano. A idéia de estruturar uma tipologia de agentes e suas funções mais evidentes no contexto em que estão inseridos é de grande valia para que se possa estudar os problemas referentes ao uso do solo urbano com um grau maior de generalidade.

Abreu (24), que descreve a estrutura urbana da metrópole carioca, relacionando o espaço com processos sociais, econômicos e políticos que caracterizam “o momento de organização social” que o País atravessa. Seu estudo resalta o papel da ação do poder público, seja através de criação de condições materiais que permitem o funcionamento de diversas atividades, seja mediante o estabelecimento de políticas que, embora objetivassem regular conflitos entre os fatores de produção — notadamente trabalho e capital — sempre foram benéficas a este em detrimento daquele, seja ainda por sua omissão,

no que se refere aos processos econômicos e habitacionais informais e, no mais das vezes, “ilegais” que aconteceram e ainda acontecem nas periferias metropolitanas.

Vetter, Massena e Rodrigues (25) enfocaram a estrutura interna do Rio de Janeiro, examinando as relações entre o valor do solo, a distribuição espacial da população segundo níveis sócio-econômicos e os tipos e montante dos investimentos públicos em infra-estrutura urbana.

II — O SERVIÇO INTRA-URBANO E O TEMA

Fundamentando-se nesses estudos e na aplicação de um teste a um grupo de técnicos pouco familiarizados com o assunto, o Serviço de Estudos Intra-Urbano, identificou cinco agentes como os principais responsáveis pela manipulação do espaço urbano: Estado, Empresas Imobiliárias, Construtores, Proprietários de Terra, Consumidores ou Usuários, e selecionou um para estudo as Empresas Imobiliárias².

A discussão a seguir está centrada no papel das Empresas Imobiliárias que, na visão corrente, juntamente com o Poder Público são definidos como os mais importantes agentes modeladores do espaço urbano, o que por si só justifica ter sido o agente selecionado.

² Utilizou-se a técnica *Nominal Group* a fim de se obter um consenso geral dos técnicos da Divisão de Estudos Urbanos quanto aos principais agentes e suas ações.

Essa técnica consiste em reunir um grupo de pessoas, distribuir fichas solicitando uma opinião ou uma resposta a determinadas questões. Pode-se variar os critérios para as respostas, solicitando-se mais de uma e pedindo uma hierarquização das mesmas. As respostas são listadas na presença do grupo e a seguir efetua-se a contagem.

No caso em questão, utilizou-se duas perguntas:

— Quais os agentes modeladores do uso do solo urbano que considera como os mais importantes?

— Quais os objetivos de uma pesquisa deste tipo?

Sendo o crescimento das cidades direcionado, sobretudo pela expansão residencial (26), torna-se de suma importância a análise das empresas ligadas à habitação e a terras e o modo como as mesmas se comportam em uma economia de mercado. Esta ocupação e expansão da zona urbanizada e o funcionamento deste mercado (terras + habitação) cobrem uma realidade bastante complexa.

Ao se estudar o papel das empresas imobiliárias (habitação + terras), tentar-se-á compreender a formação do espaço urbano, não somente através da descrição de fenômenos, mas principalmente à luz da ação de um de seus principais agentes. Uma vez que em uma sociedade capitalista o principal interesse das empresas imobiliárias consiste em obter lucro a curto ou médio prazo, seu poderio acha-se na dependência direta do capital de que dispõe e de sua capacidade de o imobilizar.

Operando no mercado de troca do sistema (através da compra e venda, ou atuando como intermediário), as imobiliárias, que em sua totalidade são sociedades privadas e responsáveis pela oferta de um número significativo de imóveis e terrenos (lotes), atendem a diferentes classes sociais e agem por todo o espaço metropolitano.

É importante notar que cada ponto do espaço é único no sentido das vantagens que pode oferecer. Ao estabelecer o preço do imóvel ou do terreno, os promotores imobiliários levam em consideração, além de seu tamanho e qualidade, determinadas características de efeitos diretos no tipo de clientela, tais como acessibilidade, amenidade, infra-estrutura urbana e a questão de vizinhança.

Deve-se, ainda, assinalar que os promotores imobiliários sofrem pressões competitivas (entre eles e/ou em relação a outros agentes) e também que sua capacidade de

manipulação depende, em grande escala, do capital de que dispõe e do poder de influir nos poderes públicos em sua política urbana.

O exame do tema por parte do grupo que compõe o Serviço de Estudos Intra-Urbanos será efetuado através de duas linhas de investigação: uma envolvendo um determinado vetor de expansão da mancha urbana, sob o prisma do papel dos promotores na "criação" e organização do espaço urbano; e outra, envolvendo áreas totalmente urbanizadas, sob a ótica da forma com que as empresas imobiliárias oferecem, seletivamente, aos diversos compradores, determinados espaços sociais.

A primeira pesquisa terá como campo de ação os distritos de Itaipu, Ipiúba e Monjolo que formam o anel externo do continuum urbano (a partir de Niterói e São Gonçalo) e que, nos últimos anos, assumiram formas diferentes — passagem do rural para o urbano — e constituem-se hoje, primordialmente, zonas de função residencial. Será dada ênfase ao mercado de terras e ao papel das loteadoras, loteadoras-construtoras que ocupam uma posição intermediária entre vendedores do solo (proprietários rurais, especuladores) e os pequenos compradores urbanos (usuários ou microespeculadores).

Quanto à segunda pesquisa, a área a ser estudada abrange os municípios do Rio de Janeiro, São João de Meriti, Nilópolis, Duque de Caxias e Nova Iguaçu. Esse estudo tentará mostrar como a empresa imobiliária manipula, seletivamente, informações para formar, manter ou modificar determinados espaços sociais, sob a forma de residências que são oferecidas aos consumidores de diversas classes de rendimento.

Deste modo, as pesquisas em pauta se propõem a investigar como e em que as empresas imobiliárias

rias contribuem na formação do espaço urbano ou a verificar de que forma concorrem ou dificultam o acesso a terrenos ou a casa própria — fato que se constitui em forma de prestígio e elevação social (Free). Da mesma forma permitem, ainda, distinguir os espaços onde existem investimentos imobi-

biliários produtivos, daqueles onde ocorrem mera especulação, e verificar os desvios que resultam das informações fornecidas pelos agentes imobiliários que se constituem em importante elemento na compreensão dos processos de organização e reorganização do espaço urbano.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 — MORRIS, A. S. Urban Growth patterns in Latin America With illustrations from Caracas. *Urban Studies*, Chicago, 15: p. 299-312, 1978.
- 2 — DURAND-LASSERVE, Alain. Problèmes fonciers et formation de l'espace urbain: le cas des Métropoles de l'Asie domineé. *L'Espace Géographique*, Paris, III (4): 241-254, 1974.
- 3 — SANTOS, Milton. A divisão do trabalho social como uma nova pista para o estudo da organização espacial e da urbanização nos países subdesenvolvidos. 3.º Encontro Nacional de Geógrafos. AGB. Fortaleza, V. Sessões Dirigidas, p. 37-50, julho de 1978.
- 4 — BOURNE, Larry S. *Internal Structure of the City. Readings on Space and Environment*, 5.ª edição, New York, Oxford University Press, 528 p. 1971.
- 5 — SMITH, WALLACE F. Filtering and Neighborhood Change. In: Bourne, Internal Structure of the City. *Readings on Space and Environment*, 5.ª edição, New York, Oxford University Press, 1971, III cap., p. 170-179.
- 6 — FORM, W. The Place of Social Structure in the Determination of Land Use: Some Implications for a Theory of Urban Ecology. In: Bourne, L. S. Internal Structure of the City. *Readings on Space and Environment*, 5.ª edição, New York, Oxford University Press, 1971, III cap., p. 180-187.
- 7 — KAISER, Edward J. & WEISS, Shirley F. Public Policy and the Residential Development Process. In: Bourne, L. S. Internal Structure of the City. *Readings on Space and Environment*, 5.ª edição, New York, Oxford University Press, 1971, III cap., p. 188-199.
- 8 — HARVEY, D. Society, the city and the space-economy of urbanism. Association of American Geographers, *Resource Paper*, Washington, 18: 1-56, 1972.
- 9 — CASTELLS, Manuel. *La Question Urbaine*, 2.ª edição, Paris, François Maspero, 1973, 451 p.
- — *Problemas de Investigação em Sociologia Urbana*, Lisboa, Editora Presença, 1975, 250 p.
- 10 — TAPOLOV, Christian. Análise do Ciclo da Reprodução do Capital Investido na Produção da Indústria de Construção Civil. In Forti, Reginaldo, Marxismo e Urbanismo Capitalista, São Paulo, Livraria Editora Ciências Humanas, 1979, p. 53-80.
- 11 — MAAREK, Gerard. Les instruments d'une politique foncière des communes urbaines: les enseignements de l'analyse économique. *L'Espace Geographique*, Paris, (2): 107-113, 1976.
- 12 — DURAND-LASSERVE, Alain. La croissance de Bangkok et le marché foncier. *Les Cahiers d'Outre-Mer*, Bordeaux, 28 (109): 16-53, 1975.
- 13 — CAPEL, Horácio. Agentes y estrategias en la produccion del espacio urbano español. *Revista de Geografia*, Barcelona, 8 (1 e 2): 19-55, janeiro-dezembro, 1974.
- 14 — BORJA, Jordi. *Movimentos Sociales Urbanos*, Argentina (B.A), Ediciones Siap (Planteos), 1975, p. 28-54.
- 15 — CASTELLS, Manuel. *Estructura de Clases y Política Urbana en América Latina*, Ediciones Siap, Argentina, 1974.
- 16 — COBOS, Emilio Padilha. La Política Urbana del Estado Colombiano. In Castells, Manuel, *Estructura de Clases y Política Urbana en América Latina*, Argentina, Ediciones Siap, 1974. p. 16-110.
- 17 — NUNES, Oscar. Interesses de Clases y Vivienda Popular en la Ciudad de México. In Castells Manuel, *Estructura de Clases y Política Urbana en América Latina*, Argentina, Ediciones Siap, 1974, p. 111-141.
- 18 — SANCHEZ, Magaly. Estructura Social y Política de Vivienda en el Área Metropolitana de Caracas. In Castells, Manuel, *Estructura de Clases y Política Urbana en América Latina*, Argentina, Ediciones Siap, 1974, p. 142-163.
- 19 — BALANOSWSKY, Vivian *et alii*. Movilización Urbana en los Conventillos de Santiago. In Castells, Manuel, *Estructura de Clases y Política Urbana en América Latina*, Argentina, Ediciones Siap, 1974, p. 164-190.

- 20 — SCHTEINGART, Martha & BROID Beatriz. Procesos Sociales, Política de Vivienda y Desarrollo Metropolitano, El caso de Buenos Aires. In Castells, Manuel, *Estructura de Clases y Política Urbana en América Latina*, Argentina, Ediciones Siap, 1974, p. 235-286.
- 21 — CLICHEVSKY, N. El mercado de tierras en el area de expansion de Buenos Aires: su funcionamiento e incidencia sobre setores populares, Argentina, *Revista Panamericana de Planificación*, p. 98-131, março 1975.
- 22 — SINGER, Faul. Uso do solo na economia capitalista, Chão, *Revista de Arquitetura*, (3): 4-9, Rio de Janeiro, 1978.
- 23 — BAHIANA, Luís Cavalcanti da Cunha. Agentes modeladores e uso do solo urbano. *Anais da Associação dos Geógrafos Brasileiros*, São Paulo, V, XIX, p. 53-62, 1978.
- 24 — ABREU, Maurício de Almeida. O papel do Estado na evolução da estrutura urbana. *Colóquio Franco-Brasileiro*, UGI, p. 1-13, Rio de Janeiro, 1979.
- 25 — VETTER, David Michael, et alii. Espaço, valor da terra e equidade dos investimentos em infra-estrutura urbana: uma análise do Município do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Geografia*, 41 (1 e 2) : 32-71, Rio de Janeiro, jan./jun., 1979.
- 26 — MORRIS, A. S. Urban Growth patterns in Latin America with illustrations from Caracas, *Urban Studies*, Chicago, 15: 229-312, 1978.