

Marcus André B.C. de Melo
 Profesor de la Maestría
 en Desarrollo Urbano y Regional
 de la Universidad Federal de Pernambuco,
 Recife, Brasil.

REGIMES DE ACUMULAÇÃO, ESTADO E ARTICULAÇÃO DE INTERESSES NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO CONSTRUÍDO (Brasil, 1940-1988)

RESUMEN

Neste texto a análise se detém nas determinações entre regimes de acumulação e formas de produção do espaço construído do Brasil e nas articulações de interesses de classes, frações e setores que se estabelecem nesse processo. Numa perspectiva histórica mais ampla, pode-se afirmar que o Estado é o *locus* privilegiado onde estas articulações são geridas. Daí se falar em estratégias de acumulação e projetos hegemônicos que são articulados no aparelho de Estado. O Estado se constitui, nessa perspectiva, na arena dos conflitos entre frações, classes e setores. As formas concretas assumidas pelo Estado em ação— as políticas públicas—expressam assim as clivagens e conflitos sociais mais amplos e os interesses gestados na própria estrutura interna do Estado (Jessop, 1983). No entanto, a intervenção do Estado, como a análise revela, não esgota o conjunto de determinações sociais envolvidas. A produção do ambiente construído tem uma dinâmica específica que está associada com o processo de acumulação cujas descontinuidades e rupturas transcendem a própria ação do Estado por mais essencial que esta seja para essa dinâmica.

ABSTRACT

This paper refers to the determinations between accumulation systems and way of producing the built environment in Brazil and the articulations of class interests, fractions and sectors established in this process. From a wider historical point of view, it can be said that the state is the privileged "locus" where these articulations are originated. That is why we talk about accumulation strategies and hegemonic projects which are articulated to the state apparatus. From this perspective, the state is conformed as an "arena" of the conflicts between fractions, classes and sectors. The specific forms assumed by the state -public policies- express wider tendencies and conflicts and the interests born in the state internal structure itself (Jessop, 1983). Nevertheless, the state intervention, as the analysis reveals, does not exhaust the set of social determinations involved. The production of the built environment has a specific dynamics which is associated with the accumulation process, whose discontinuities and ruptures transcend the state's own action, no matter how essential this action is for that dynamics.

O ESTADO, A PRODUÇÃO DO ESPAÇO CONSTRUÍDO E ESTRATÉGIAS DE ACUMULAÇÃO NO BRASIL

A produção do espaço construído em formações sociais de industrialização tardia e subordinado apresenta traços característicos vis-à-vis os países capitalistas avançados de industrialização originária. Como Lessa e Dain assinalam, neste país o circuito imobiliário, juntamente com outras esferas não-industriais, é um dos loci privilegiados de atuação de capital nacional. No curso do desenvolvimento capitalista tardio e subordinado se constituiria uma diferenciação de "órbitas" de atuação entre o capital local, o Estado, e o capital multinacional configurando aquilo que se convencionou denominar de a "sagrada aliança" ou o "tripé". Neste movimento o capital local se especializaria em órbitas não-industriais— promoção imobiliária, construção civil, e atividades comerciais e de intermediação financeira (Lessa e Dain, 1982; Lessa, 1985). Esta especialização ocorreria não só à inexistência de barreiras a entradas significativas, mas, sobretudo, pela lógica política que articula a "sagrada aliança". O capital estrangeiro, por sua vez, se estabeleceria no setor industrial, em particular nos ramos mais modernos e dinâmicos. Ao Estado caberia não só a gestão do pacto, como também, na esfera industrial, a produção de insumos básicos. Segundo Lessa e Dain, os constrangimentos que impedem a centralização e concentração do capital industrial e bancário sob a hegemonia do capital multinacional são de natureza eminentemente política.

A questão da produção do espaço construído no Brasil, nesse sentido, pode ser explorada a partir de dois eixos analíticos. De uma parte, as alianças e clivagens entre os vários interesses envolvidos; de outra, as trans-

formações no padrão de constituição dessas alianças em sua articulação com as políticas públicas e estratégias de acumulação. Este último eixo analítico remete à questão mais ampla do regime de acumulação—categoria introduzida por Aglietta (1979) e elaborada por Lipietz (1986b), Boyer (1987), entre outros. Um regime de acumulação descreve o modo de repartição do produto social entre produção e consumo e permite a apreensão das transformações nas condições de produção e das de reprodução dos trabalhadores como uma totalidade orgânica. De forma simplificada, pode-se afirmar que a consolidação de um regime de acumulação exige a constituição simultânea de formas institucionais—ou compromissos institucionalizados—tais como aqueles relativos à relação salarial (padrão de relacionamento capital/trabalho, normas de consumo etc.) e à organização do Estado, os quais configuram em seu conjunto um modo de regulação. Este mecanismo não pode ser entendido teleologicamente como decorrente de supostos imperativos de reprodução social, mas fundamentalmente como o resultado de um confronto entre estratégias de acumulação e projetos de hegemonia comandados por atores sociais (Jessop, 1988). A conjugação de um regime de acumulação e de um modo de regulação define o modo de desenvolvimento em uma formação social (Boyer, 1987).

A dinâmica de um regime de acumulação, por sua vez, é que determina a forma de produção e transformação do espaço construído. Formas de provisão de habitação e transformação do espaço construído. Formas de provisão de habitação, processos espaciais específicos como a suburbanização e metropolização e padrões de transformação do território que tendem a se estabilizar em ciclos históricos específicos têm sua lógica de transformação definida pelo regime de acumulação. Estes processos correspondem, por sua vez, a múltiplas alianças, coalizões setoriais e clivagens de interesse cujas formas concretas hegemônicas representadas no poder de Estado se aglutinam numa estratégia de acumulação específica e em um projeto de hegemonia. Importa assinalar que, embora o regime de acumulação imprima a dinâmica de transformação de espaço, sua organização concreta em qualquer momento não corresponde, ou reflete, àquele devido à rigidez e caráter cumulativo inerente às formas espaciais. A compreensão de organização do espaço supõe, portanto, a apreensão de seu caráter necessariamente híbrido e complexo.

A análise das seções se deterá nas especificidades da produção do espaço construído na estratégia de acumulação substitutiva de importações que caracterizou os

anos 40 e 50, no fordismo periférico dos anos 60 e 70 e, finalmente, na crise recente dessa estratégia de acumulação. A análise de Lessa e Dain (1982) fornece o ponto de partida. Estes autores identificam a origem da "sagrada aliança" no período de transição do modelo agroexportador para o padrão de acumulação urbano-industrial voltado para o mercado interno. Nesse período de "industrialização restringida", no quadro de uma redefinição da divisão internacional do trabalho, inicia-se a penetração do capital multinacional na forma de investimento direto no país.

O Estado cumpriu um papel fundamental na emergência do novo padrão de acumulação. O estado mobilizou a poupança nacional para a constituição de um setor produtivo estatal na área de insumos básicos, instituiu medidas protecionistas para a indústria local e criou mecanismos de transferência intersetorial de renda da agricultura para a indústria. O Estado também buscou mobilizar recursos para a "tarefa da industrialização" ao instituir medidas desestimulando o investimento imobiliário, o qual constituía o canal privilegiado para os excedentes de capital-dinheiro gerado pelas operações do capital mercantil vinculado à agroexportação. Neste período de transição, o circuito imobiliário cumpria o papel do mercado de capitais numa economia capitalista madura. A ruptura deste traço central da economia agroexportadora é um dos objetivos da estratégia de acumulação hegemônica.

Este ponto é fundamental na medida em que contradiz, ou pelo menos qualifica temporalmente, a análise de Lessa e Dain no que se refere à construção civil urbana e à promoção imobiliária. Na estratégia de acumulação que se desenha na década de 40, estes setores se constituíam em bastáculos importantes à industrialização. Este é o diagnóstico presente na análise da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, que formulou a estratégia de acumulação perseguida. Segundo a Comissão, a "atração do investimento imobiliário" sobre os "lucros da indústria, comércio ou exportação era uma das mais sérias "distorções da economia brasileira" (Bulhões, 1950: 85). Esta era a última instância, era o requisito fundamental do desenvolvimento industrial (Ibid., 279, 288). Además, concluía-se que "o investimento da maior parte das economias da Nação em bens imóveis havia causado uma pressão intensa sobre o sistema bancário proveniente de todos os outros setores da economia e destinada a obter os fundos necessários à manutenção e amplificação das atividades existentes" (Ibid., 264). A estratégia de acumulação exigia uma "política governamental, no sentido de manter o nível de preços relativamente estável, assim

como de desencorajar os financiamentos exagerados de propriedade imóvel por parte dos bancos e de outras instituições financieras [e] de tributar os lucros de capital sobre os imóveis de modo mais acentuado" (Ibid., 288).

Em síntese, os recursos escassos da Nação deveriam ser canalizados para a "tarefa" da industrialização, a qual, naquele contexto, significava a implantação da indústria de base e de infra-estrutura. A incorporação da construção residencial a uma estratégia de acumulação só se efetivará na década de 60, quando os setores de bens de capital e de bens duráveis passam a comandar o processo de acumulação. Segundo Roberto Campos, o arquiteto dessa nova estratégia o viés anticonstrução "radicou-se também em doutrina econômica. Muitos de nossos economistas tenderam, durante longo espaço de tempo, a considerar o investimento habitacional relativamente pouco prioritário no panorama nacional de investimentos. (...) E argüem: sendo a escassez de capital um dos principais, senão o principal, fator de não o principal, fator de não-desenvolvimento, faria mais sentido, para a aceleração do desenvolvimento, o investimento na criação da infra-estrutura de energia e transportes, ou na indústria diretamente, que resulta de uma relação capital/producto mais favorável" (Campos, 1966: 6). Em contraste, na nova estratégia (que será analisada na seção seguinte), a política habitacional seria um instrumento de mobilização de poupança, geração de empregos e dinamizador da acumulação pelas suas articulações intersectoriais (Ibid., 7-9).

A estratégia de acumulação substitutiva de importações, ao transferir a renda do campo para a cidade e ao acelerar a acumulação industrial, promoveu a rápida urbanização do espaço nacional. Numa perspectiva comparada em que se confronte este período e a década de 70, pode-se afirmar, no entanto, que não se constituíram neste movimento alianças orgânicas entre os interesses de setores do aparelho de Estado e frações de classe do complexo industrial da construção civil e da burguesia financeira. Nesse sentido, pode-se afirmar que parceiros privilegiados da "sagrada aliança" ainda não haviam se conformado. Ao que parece, na realidade, a nova estratégia de acumulação solapou a articulação que se forjava entre um conjunto heterogêneo de interesses. É o que se pode entrever na reação que ela despertou: "São proteiformes e vultosos os interesses afetados. Proprietários, compradores, corretores, construtores, empreiteiros, todos eles são sumamente prejudicados por essa brusca diversão de orientacã... Como se vê, é gravíssima a situação da indústria da construção. A sua desintegração... não tardará. E veremos não somente a

ruína de numerosas firmas construtoras, mas também... a quebra de numerosas firmas fornecedoras e a falência de muitos estabelecimentos bancários... e, mais que tudo isso, o desemprego de quase duzentos mil operários..., desfechando a mais séria crise social que o país jamais conheceu" (Saraiva, 1946: 1).

Um cuadro diverso se desenha na produção do ambiente construído em escala regional onde a intervenção pública na infra-estrutura física permitiu uma notável centralização e concentração de capital no setor da construção pesada, possibilitando a emergência de uma fração de classe que se toma nesse movimento um dos componentes centrais do bloco no poder (Gomes de Almeida e Ferraz Filho, 1983; cf. também Verillo, no prelo). A inexistência de barreiras significativas à entrada no setor e a natureza clientelística das encomendas do Estado permitem explicar a especialização de frações de classes do capital nacional neste setor, como também no setor de bens de capital por encomenda, os quais configuram a "burguesia contratista" no bloco no poder (Lessa, 1978).

Numa visão de conjunto, pode-se afirmar que, neste período, os constrangimentos impostos pelo tamanho do mercado interno devido à concentração de renda e à estrutura social pouco diferenciada, onde os setores médios constituíam um segmento inexpressivo, caracterizavam um regime de acumulação predominantemente extensivo. Neste quadro, o consumo dos trabalhadores estava dissociado da produção de bens industriais e dominado por práticas não-mercantis. Por outro lado, a demanda por estes bens estava fortemente comprimida pela inexistência de estruturas de financiamento do consumo que pudesse potencializá-la dentro de queles limites. No caso da habitação, na ausência de uma estrutura de crédito — na realidade, uma decisão deliberada dos decisores econômicos —, sua estrutura de provisão tomava a forma de produção contratista em pequena escala para uma clientela de rentistas ou para o consumo de camadas afluentes. De forma semelhante, a inexistência de mecanismos de financiamento para investimentos públicos em infra-estrutura inviabilizava a intervenção, pública em larga escala no espaço construído urbano.

A FORDIZAÇÃO INCOMPLETA E AS ALIANÇAS NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO CONSTRUÍDO

O modo de desenvolvimento capitalista brasileiro que se consolidou nos anos 70 foi caracterizado por Lipietz como fordista periférico (Lipietz, 1986a; Lipietz,

1984). Esta designação é proposta para apontar a especificidade de modo de desenvolvimento de países da periferia industrializada, tais como Brasil, México ou Espanha, de países asiáticos que se industrializaram via substituição de exportações onde se teria implantado o taylorismo sangrento (em alusão à conhecida passagem de Marx). Este se caracterizaria inter alia pelo achatamento da taxa de salários, compressão do consumo a superexploração do trabalho nas sweat shops dos ramos intensivos em trabalho que se deslocaram do centro para estas áreas, conformando uma divisão vertical do trabalho intra-ramo, em que as tarefas de concepção e controle e execução estão geograficamente diferenciadas. No conjunto haveria especificidades sobretudo na forma de inserção no mercado mundial e na relação salarial.

Um perfil marcadamente distinto se desenha no primeiro grupo de países citado acima. Pode-se afirmar que, no Brasil, a conjunção de capital autônomo — uma classe média urbana em expansão devido à concentração da renda e à modernização do aparelho produtivo e um novo segmento de trabalhadores qualificados — permitiu uma acumulação baseada no mercado interno. As economias de escala permitidas pelo alargamento do mercado devido ao aumento de salário real médio da mão-de-obra industrial, num contexto de expansão extraordinária do emprego manufatureiro moderno aliada à expansão do terciário funcional, potencializou a acumulação.

Este quadro configuraria, segundo Lipietz, o fordismo periférico. Para este autor, trata-se de "um fordismo autêntico baseado numa acumulação intensiva combinada com a expansão de mercados" (Lipietz, 1984: 101). A qualificação "periférico" designaria, por um lado, o acesso restrito dos assalariados dos ramos fordistas aos produtos industrializados e, por outro, que os empregos e a produção relativos às tarefas altamente especializadas estão localizados fora do país. Esta qualificação parece, no entanto, necessária mas não suficiente para dar conta do modo de desenvolvimento em pauta. Embora esteja presente na economia brasileira a articulação central entre o Departamento I (bens de produção) e o Departamento II (bens duráveis) característicos da acumulação intensiva, ela repousou nos países centrais num arranjo estável que permitiu corrigir o desequilíbrio tendencial interdepartamental: o ciclo virtuoso de reajuste de salários reais proporcionais aos ganhos de produtividade (e, por extensão, as instituições que asseguram sua existência, tais como contratos coletivos de trabalho etc.). Por outro lado, se por fordismo se designa "a totalidade das condições sociais da acumulação intensi-

va" (Aglietta, 1979: 155), a categoria fordismo periférico parece se constituir numa contradição em termos na medida em que traços essenciais da acumulação intensiva, os quais nos permitem falar de um "regime", estão ausentes.

Por outro lado, aspectos da relação salarial no Brasil, como a existência do setor informal, ou formas institucionais bastante singulares como o Estado, ou ainda de formas aparentemente idiossincráticas, tais como o crédito ao consumidor e setor informal, entre muitas outras — não podem ser apreendidos a partir de tipologias elaboradas para a análise de trajetórias históricas do capitalismo avançado, porque a singularidade do desenvolvimento do capitalismo tardio e periférico reside precisamente no seu timing diferenciado e na conseqüente simultaneidade e caráter híbrido de seus processos sociais. Daí a recorrente dificuldade com referentes empíricos ou mesmo com conceitos com níveis intermediários de abstração como os de regime de acumulação e fordismo. Malgrado estas observações, o conceito de fordismo periférico enfatiza um aspecto essencial do modo de desenvolvimento seguido pelo Brasil, qual seja seu caráter endógeno. É, no entanto, mais apropriado falar-se numa fordização forçada e desequilibrada (Coriat e Sabóia, 1987), ou ainda de uma fordização incompleta.

As bases desse modo de desenvolvimento foram lançadas durante o Plano de Metas, quando o Departamento I da economia (bens de produção) foi implantado (mas que, por ser também dependente de importações, tornou-se fator de desequilíbrio). A acumulação de capital adquiriu com isso uma dinâmica endógena de natureza cíclica associada a blocos de investimento sobretudo público. É nesse período também que se implantam os setores de bens de consumo de maior valor adicionado — especialmente o setor automobilístico e de produtos elétricos. As bases financeiras restritas da economia obstaculizavam, no entanto, a acumulação. Foi com a ampla reforma financeira de 1964-65, que se instituiu um mercado de capitais, que a acumulação com base no mercado interno se potencializou notavelmente. A reforma permitiu uma virtual explosão do crédito ao consumidor (via regulamentação das companhias de crédito, financiamento e investimento) aliada à criação e rápida expansão de mecanismos de financiamento de longo prazo para empresas (viabilizado pela generalização) e sobretudo para o setor público.

O Estado nesse movimento se instrumentaliza como agente econômico e como regulador, adquirindo uma capacidade organizacional complexa com a reforma ad-

ministrativa de 1967. Os resultados em termos setoriais que se seguiram a estas transformações — os quais caracterizaram o período do "milagre" quando os setores de bens duráveis e de capital passam a comandar a acumulação — são bastante conhecidos. Importa assinalar que, durante o ciclo expansivo 1968-73, a acumulação é potencializada pela penetração de bens industriais no consumo popular (Wells, 1983).

Estas transformações, com efeito, redefiniram as alianças e as bases materiais da produção do espaço construído. A instituição do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS) permitiu uma expansão sem paralelo da intervenção pública no espaço construído urbano. A conjugação da mobilização de massas de capital-dinheiro via mecanismos de poupança compulsória e voluntária permitiu que os recursos do SFH viessem a representar 12% do PIB dez anos depois de sua regulamentação. A participação dos financiamentos concedidos no total das unidades construídas de qualquer tipo (inclusive barracos) atinge 47% em 1979-80, ou seja, a quase totalidade da produção formal de habitações. A produção pública de habitações passa a representar cerca de 1/3 da produção global de habitações em el país, o que, abstraindo-se os aspectos de eficiência e equidade, revela um nível de intervenção pública no mercado de novas unidades superior ao encontrado em várias social-democracias europeias (Melo, 1988).

Os investimentos públicos em saneamento básico, por sua vez, atingiram metade do PIB no final da década de 70. De forma semelhante, os investimentos na infraestrutura de transporte urbano viabilizados com a constituição de um fundo específico para o setor em 1974 cresceram em escala exponencial.

Com as transformações ocorridas a partir da segunda metade da década de 60 novas alianças passam a articular e ampliar os interesses envolvidos na produção do espaço construído. Na esfera do capital financeiro, frações de capital se diferenciam e se especializam na mobilização do capital-dinheiro para o financiamento da produção e consumo de habitação — operação que passa a se constituir na forma central de atuação dos conglomerados financeiros. A multiplicação de operações de repasse de fundos públicos para investimentos no espaço construído pelos intermediários financeiros, por sua vez, permitiu que elas viessem a se constituir numa modalidade privilegiada de acumulação financeira, a qual se potencializou com a escalada da inflação. Na esfera do capital industrial as frações de capital do setor de edificações da indústria da construção se beneficiam com a

expansão notável do setor, como também as frações imbricadas com o setor de obras públicas em geral cujo dinamismo renovado é produto da intervenção pública ampliada no espaço construído. Ocorre, paralelamente, forte concentração e centralização de capital — e mesmo internacionalização — no ramo produtor de materiais de construção. De forma ainda mais notável, pelo seu impacto na cena urbana, (re)emerge o capital de promoção. A promoção imobiliária atrai inúmeros pequenos e médios capitais que, articulados ao novo circuito financeiro especializado viabilizado pelo Estado, puderam se reproduzir na produção de habitações para o mercado, em oposição à produção por encomenda que tipificava o período anterior. Esta, no entanto, também se expandiu com a viabilização do acesso da classe média ao crédito imobiliário em suas múltiplas formas.

A produção do espaço construído dessa forma se funda numa solidariedade de interesses complexa e orgânica e sobre uma base material de novo tipo. Fortes interesses setoriais emergem e se aglutinam com interesses de classe difusos como os da nova classe média que surge no âmbito da modernização conservadora promovida no quadro do fordismo periférico. No entanto, no plano macrosocial ocorrerá fissuras no conjunto de alianças firmadas não só entre setores da sagrada aliança, mas fundamentalmente intrasetores, com o pretexto de mudança preconizado no II PND.

O II PND buscava inaugurar uma nova estratégia de acumulação a partir de uma nova onda de substituição de importações no setor de bens de produção que passaria a comandar a acumulação. A grande empresa estatal se constituiria no agente privilegiado das mudanças, tendo como sócio a burguesia contratista. Setores privilegiados até então, como o automobilístico e de edificações, seriam marginalizados na nova estratégia. Como afirmam Tavares e Belluzo, esta "contou, apenas, do ponto de vista das classes dominantes, como a apoio de um setor restrito da grande empresa internacional (os grupos cartelizados de bens de equipamento pesado), de uma fração de mecânica pesada nacional e do bloco das grandes firmas de engenharia e construção. Ficaram fora do pacto todos os demais setores empresariais a que a demanda da indústria pesada não favorece" (Tavares e Belluzo, 1982: 133).

Opera-se uma fissura, portanto, entre os setores envolvidos com a produção do espaço construído urbano — expressa na forte reação por parte dos mesmos —, os quais parecem não mais se integrar à aliança em escala nacional. O paralelo entre a situação descrita nos anos 50 no que se refere a fissuras no setor da cons-

trução como um todo — pesada e de edificações e obras públicas e ilustrativo. Será com a crise, no entanto, que as bases materiais da solidariedade de interesses na sociedade brasileira serão inteiramente redefinidas.

A CRISE DO ESTADO, ESGOTAMENTO DO PADRÃO DE FINANCIAMENTO E O ESPAÇO CONSTRUÍDO

O fordismo periférico enquanto regime de acumulação tinha como pressuposto básico um fluxo contínuo de capitais na forma de investimento direto ou capital de empréstimo do centro para a periferia. Este pressuposto, todavia, revelou-se infundado no novo cenário que começou a se desenhar na segunda metade de década de 70 (Braga, 1988). Com efeito, neste período o regime da acumulação intensiva entra em crise nos países capitalistas avançados. Neste novo contexto os ganhos decrescentes de produtividade não mais compensam a expansão acelerada de mercados tornada possível pelo aumento de salários reais (Lipietz, 1986; De Vroey, 1984). Por outro lado, a exacerbação conseqüente da competição intercapitalista internacional é potencializada pela saturação do mercado de produtos industriais. A erosão de hegemonia americana que acompanha a crise do fordismo se expressa no acúmulo de déficits na balança comercial e no déficit público americano, os quais terão impacto decisivo sobre a economia mundial. As manifestações da redução da lucratividade e queda na taxa de acumulação são conhecidas: diminuição nos salários reais e conseqüente volatilidade de demanda, aumento sustentado das taxas de juros e do desemprego.

No Brasil, o desenvolvimento do fordismo periférico foi viabilizado a partir do financiamento externo e estatal — com investimento direto estatal ou com investimento privado fortemente subsidiado. Com a crise internacional de endividamento devido ao aumento das taxas de juros, o mercado internacional de crédito entra em colapso no início dos anos 80. No front interno se esgota a capacidade de autofinanciamento no setor produtivo estatal e de mobilização de poupança compulsória pelo Estado. Num primeiro momento, a resposta estatal à crise da dívida e à escalada da inflação tomou a forma de medidas de austeridade fiscal e monetária que levou a economia à recessão. Com isso, o desemprego se exacerbou e os salários reais sofreram fortes perdas — acima de 30% para os assalariados de renda média alta, entre 1979 e 1983. Os indicadores de recessão durante o curto período do Plano Cruzado são revertidos.

O que interessa relevar é que a década de 80 como um todo assina-la historicamente o esgotamento do

padrão de intervenção do Estado que viabilizou o fordismo periférico. Isto se expressa no colapso do padrão de financiamento das políticas públicas num quadro de crise fiscal de grandes proporções. Com a crise do Estado, que foi o sujeito das transformações associadas ao projeto de modernização conservadora da sociedade, desenhase um quadro onde o sujeito da mudança em curso parece ser a Grande Empresa, esta sim que se capitalizou fortemente na onda da acumulação financeira, a qual é, a um só tempo, causa e efeito da crise fiscal do Estado.

Diversamente dos países centrais, onde a crise se manifesta enquanto crise de lucratividade cuja resolução passa inter alia pela reestruturação do processo de trabalho a partir de uma redefinição da relação salarial, no Brasil a crise é, sobretudo, uma crise de balanço de pagamentos, que tem levado a uma crescente abertura da economia para o exterior, visando a geração de superávits na balança comercial.

O impacto da crise fiscal do Estado na produção do espaço construído equivale a um esgotamento do padrão de urbanização que acompanhou o fordismo periférico. Enquanto, no centro, a crise se manifesta como desindustrialização dos espaços que na divisão inter-regional do trabalho do fordismo especializaram-se na indústria básica, no Brasil ela se expressa pela agroindustrialização do território, a qual, embora produto das políticas creditícias do Estado, potencializou-se marcadamente com o processo de abertura para o exterior. Similarmente, a crise inviabiliza o padrão de descentralização industrial no território nacional associado aos projetos estatais na área de insumos básicos e parece estar promovendo sua reversão. Analogamente, a descentralização metropolitana no centro dinâmico nacional — capitaneada pelo setor de bens de capital, cujo dinamismo é estreitamente dependente das encomendas do Estado — parece estar se redefinindo com a crise.

Por outro lado, a crise gerou fraturas no padrão de financiamento das políticas setoriais de desenvolvimento urbano. O fundig do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS) foi fortemente afetado devido ao forte comportamento procíclico de seus dois componentes — as cadernetas de poupança e o FGTS. Junte-se a isto a queda do nível de retorno dos empréstimos pelo alto grau de inadimplência dos mutuários de classe média e dos mutuários institucionais — estes devido à crise fiscal dos municípios e estados. Por sua vez, o descompasso entre reajustes salariais e as prestações mensais relativas aos empréstimos acentuam-se marcadamente. Ainda devido à queda da renda real das camadas médias e dos trabalhadores

qualificados e ao alto nível de desemprego em geral houve uma regressão brutal no volume de empréstimos. Enquanto no período 1979-83 as unidades financiadas pelo SFH representavam 47,8% dos novos domicílios construídos no período, nos anos 1984-86 este percentual se reduziu a 8%, o que foi acompanhado de uma queda vertical do output do setor formal no país e que se expressa numa redução na participação do valor dos financiamentos habitacionais no PIB de 2,7 em 1980, para 0,3 em 1986 — dados que sinalizam o colapso da intermediação financeira na produção de habitações.

Com a queda da renda real e o surgimento de outros papéis financeiros, a captação da poupança não se reduziu a um volume desprezível devido à escalada da inflação, que induz o público a manter seus depósitos, caracterizando, nesse movimento, uma poupança fictícia que beneficia os conglomerados financeiros. A crise fiscal do Estado o tem levado a buscar nessa massa de poupança recursos para financiar a dívida pública. Com isso, uma peça central do padrão de intervenção do Estado nas áreas urbanas se desmoronou, fragmentando nesse movimento — como será analisado em seguida — as alianças forjadas em torno da produção do espaço construído. Com a crise fiscal do Estado em suas múltiplas instâncias, e conseqüente política de combate ao déficit público, os investimentos públicos em desenvolvimento urbano se contraíram fortemente.

Estes dados apontam para mudanças estruturais no padrão intra-urbano das cidades brasileiras no sentido da reiteração pública na provisão de infra-estrutura urbana exacerba o dualismo centro versus periferias urbanas. A reestruturação do mercado imobiliário na crise implicou, por um lado, a (re) concentração da atividade de construção residencial nas áreas centrais e, por outro, a sua marcada elitização (sinalizada pelo vertiginoso crescimento da participação de unidades de alto padrão no output total). (Melo, 1988). Ademais, esta reestruturação também implicou mudanças profundas nas formas de produção de habitação, com a (re) emergência da produção por condomínio e concomitante colapso do sistema de promoção por incorporação.

Como assinalado, a crise, ao solapar as bases materiais das coalizões setoriais e das alianças mais amplas constituídas em torno da produção do espaço construído, acarreta fissuras e clivagens na estrutura de interesses em pauta. Assim, no caso da produção de habitação, a utilização da massa de poupança compulsória e voluntária para o financiamento da dívida pública interna autonomizou o circuito financeiro do produtivo, fracionando nesse movimento a aliança entre os interesses dos

empresariados financeiro e industrial envolvidos na promoção imobiliária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A identificação de padrões históricos — de acumulação, urbanização ou intervenção do Estado — é tarefa analítica complexa. O esforço se duplica quando se trata de fenômenos contemporâneos. Como demonstrou Gordon (1988) recentemente, as transformações atuais associadas com a crise do fordismo e com o ocaso da era da produção de massa devem ser apreendidas não como sintomas de uma transformação estrutural para uma nova ordem econômica internacional, mas apenas como sinais da erosão da estrutura social da acumulação que permitiu um ciclo longo de prosperidade para o capitalismo. De forma semelhante poder-se-ia argumentar que a crise brasileira assinala a ruptura do regime de acumulação vigente, mas não se pode ainda vislumbrar para onde está se encaminhando o capitalismo brasileiro. Tem sido freqüente a alusão à brasilianização de algumas sociedades capitalistas avançadas. Para o analista do caso brasileiro resta a perplexidade de ser estar, a um só tempo, a um passo da barbárie e da pósmodernidade.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGLIETTA, M.
A theory of capitalist regulation: The experience. Londres, New Left Review, 1979.
- BOYER, R.
La theorie de la régulation: une analyse critique. Paris, Éditions La Découverte, 1987.
- BULHÕES- O. G.
A margem de um relatório. Texto das conclusões da Comissão Mista Brasileiro-Americana de Estudos Econômicos (Missão Abbink). Rio de Janeiro, Edições Financeiras S/A, 1950.
- BRAGA, J. C. S.
"A instabilidade estrutural do capitalismo brasileiro: uma visão dos anos 50 nos anos 80". In: *Questões sobre a crise do capitalismo tardio*. Texto para discussão, No. 14, IESP/FUNDAP. São Paulo, 1988.
- CAMPOS, R.
"O plano habitacional em relação ao desenvolvimento econômico". In: *Seminário sobre o Plano Nacional de Habitação*. 2 vols. São Paulo, dn.d., 1966.
- CORIAT, B & SABÓIA, J.
Régime d' accumulation et rapport salarial au Brésil: un processus forcé et contrarié. Texto para discussão, No. 122, IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987.
- DE VROEY, M.
"A regulation approach of the contemporary crisis", *Capital and Class*, 23 (verão), 45-66, 1984.
- GOMES DE ALMEIDA J. S. & FERRAZ FILHO, O.
"Estado, política econômica e a constituição da grande engenharia brasileira". In GOMES DE ALMEIDA, J. S. (org.) *Estudos sobre a construção pesada no Brasil*. IEI/UFRJ/PNPE, p. 1-128, 1983.
- GORDON, D.
The global economy: New edifice or crumbling foundations?. New Left Review, 168, mar-abr., 24-65, 1988.
- JESSOP, B.
"State forms and hegemonic projects". *Kapitalstate*, 10, 89-110, 1983.
—, "Regulation theory, post-fordism and the state: more than a reply to Werner Bonefeld". *Capital and Class*, 34 (primavera), 147-168, 1988.
- LESSA, C.
"Acumulação oligárquica e formação de metrópoles". *Pensamento Ibero-Americano*, 7, jan.-jun., 214-16, 1985.
—, *A estratégia do desenvolvimento 1974-76: Sonho e fracasso*. Tese para professor titular, UFRJ, 1978.
- LESSA, C. & DAIN, S.
"Capitalismo associado: Algumas referências para o tema Estado e desenvolvimento". In BELLUZO, L.G. de Mello; COUTINHO, R. (eds) *Desenvolvimento capitalista no Brasil: Ensaio sobre a crise*. São Paulo, Brasiliense, 214-228, 1982.
- LIPIETZ, A.
"Imperialism or the beast of the apocalypse". *Capital and Class*, 22 (primavera), 81-110, 1984.
—, "Industrie et métropoles dans le Tiers Monde". *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 29: 14-24, 1986a.
—, "New tendencies in the internacional division of labour, regimes of accumulation and modes of regulation" In SCOTT, A. J. & STORPER, M. (orgs.). *Production, work, territory: The geographical of industrial capitalism*. Boston, Allan and Unwin, p. 16-40, 1986b.
- MELO, MARCUS ANDRÉ B. C. DE,
Regimes de acumulação e sistemas financeiros de habitação: Uma perspectiva internacional comparada. Mimeo, 1988.
- SARAIVA, A.
"A grave situação das construções". *Monitor Mercantil*, 1-2, jul., 1946.
- TAVARES, MARIA DA CONCEIÇÃO & BELLUZO, L. G. DE MELLO
"Notas sobre o processo de industrialização recente no Brasil". In BELLUZO, L. G. de Mello & COUTINHO, R. (eds.) *Desenvolvimento capitalista no Brasil: Ensaio sobre a crise*. São Paulo, Brasiliense, p. 122-140, 1982.
- VERILLO, O. (no prelo).
"Brazil". In STRASMAN, P.; WELLS, J. (orgs.) *The global construction industry: Strategies for entry, growth and survival*. Boston, Allen and Unwin, s. d.
- WELLS, J.
"Industrial accumulation and living standards in the long run: The São Paulo working class 1930-1975". *Journal of Development Studies*, XIX, a (Janeiro), 145-169; XIX, 3 (abril), 297-328, 1983.