

## ARTIGOS

### **Desenvolvimento urbano: a necessidade de optar por sistemas mais racionais de gestão (Uma introdução do editor)**

JOSEF BARAT\*

*1. Introdução; 2. Uma perspectiva histórica geral; 3. A evolução da gestão e do planejamento urbanos; 4. As peculiaridades do desenvolvimento urbano brasileiro; 5. A institucionalização do setor urbano; 6. A organização desta edição especial.*

#### **1. Introdução**

Com o grau de complexidade atingido pela industrialização brasileira na década de 1970, a realidade urbana já se torna dominante e comanda intrincados processos de difusão de conhecimento, tecnologia e cultura. E como todo desenvolvimento acelerado provoca inevitavelmente tensões, são exatamente as tensões do meio urbano que permitem diagnosticar e avaliar com objetividade as distorções e os desajustamentos da nossa industrialização. Não basta ver, todavia, a cidade como ambiente hostil e palco das contradições, conflitos e mesmo agressões que emergem do desenvolvimento, é importante constatar que ela condiciona hoje um processo político de proporções e qualidade absolutamente inéditos para o País, processo este que busca uma expressão maior para as relações e valores de um ecúmeno urbano que se integra na diferenciação.

A essência do processo de urbanização é que ele se faz justamente com crescente heterogeneidade e crescentes inter-relação e interdependência das

\* Economista pela Universidade do Brasil; livre-docente na disciplina Economia, legislação e administração urbanas e doutor em arquitetura e urbanismo pela Universidade Federal do Rio de Janeiro; ex-coordenador do setor de transportes do IPEA; ex-chefe do Departamento de Avaliação de Programas do BNDE; ex-membro titular do Conselho Nacional de Transportes; ex-secretário de Transportes do Estado do Rio de Janeiro; atualmente, é membro da Comissão Nacional de Política Urbana (CNPUR) e assessor da Consultoria Técnica da Presidência do BNDE.

partes, ou seja, a diferenciação e especialização são acompanhadas pela integração e combinação.<sup>1</sup> E a moderna sociedade urbano-industrial se integra, inclusive, em escala mundial, quebrando barreiras e consolidando um sistema de comunicação e trocas (materiais e emocionais) entre os habitantes das grandes metrópoles.

É este processo, envolvendo as escalas internacional, nacional, regional e local, que pela sua aceleração e características desordenadas exige, na atualidade, um entendimento e uma ação que propiciem alcançar, entre nós, sistemas mais racionais de gestão. E para ter uma urbanização mais ordenada é necessário um passo fundamental que é a decisão política de planejar, decisão que implica um real compromisso entre as esferas decisórias envolvidas (sem usurpações de autonomia) e a consciência de que, nas complexas realidades metropolitanas, novas experiências institucionais e administrativas estão em processo de germinação. Mas o êxito do planejamento só estará assegurado se houver uma efetiva participação da sociedade civil.

Com efeito, se de um lado os mecanismos de mercado são eficazes para revelar preferências individuais ou de pequenos grupos de consumidores, mas precários no que se refere àquelas de natureza social (importantes justamente nas aglomerações urbanas), os mecanismos de planejamento podem revelar-se também insuficientes para alcançar amplos benefícios sociais, se as decisões dos planejadores são destituídas de representatividade. O processo decisório fica sujeito, neste caso, a um peso excessivo de considerações de natureza tecnológica ou a pressões diretas de indivíduos ou grupos. E, sobretudo, fica condicionado a ênfases setoriais, com perda de uma perspectiva integradora do desenvolvimento urbano.

A finalidade deste artigo introdutório é oferecer uma abordagem integradora dos problemas de gestão e planejamento urbanos, a partir de uma perspectiva histórica (item 2), esta intencionalmente abrangente e universal para mostrar que a metrópole industrial resultou de uma sedimentação de camadas que deram à cidade e à sua gestão aspectos e concepções peculiares no tempo. É feita também uma análise histórica do desenvolvimento urbano brasileiro (item 5), seguida pela apreciação do problema da institucionalização do setor urbano na atualidade, com vistas à formulação da política pública (item 6). Finalmente, são oferecidas ao leitor as informações concernentes à organização desta edição especial da *Revista de Administração Pública*.

## 2. Uma perspectiva histórica geral

Desde o terceiro milênio antes da era cristã, o fenômeno da concentração humana em cidades já começava a distinguir-se da dispersão pelos campos por meio de marcantes características, tais como o progresso tecnológico, a organização política, os controles sociais e a consolidação de códigos

<sup>1</sup> Veja, a esse respeito, Weber, Adna. *The growth of cities in XIX<sup>th</sup> century*. New York, Cornell University Press, 1968. p. 158-9.

religiosos. Os primórdios da vida urbana estiveram associados a um processo de aglutinação populacional resultante de: a) uma base econômica assentada nas atividades agrícolas e no comércio; b) uma base de poder e organização assentada nas instituições político-religiosas. Cabe assinalar, ainda, que, nas cidades, adquiriram contornos mais nítidos a especialização do trabalho humano e a progressiva estratificação social.

Claro que paralelamente à consolidação das cidades surgiram, entre povos que se dedicavam às atividades pastoris, acampamentos nômades que já não podiam ser considerados como primitivos, à medida que o desenvolvimento das artes e da cultura transmitida oralmente adquiria densidade relevante. E foi dos conflitos entre populações nômades e sedentárias que surgiram as defesas urbanas, com as cidades transformando-se em organizações políticas paramilitares com autonomia ou incorporando-se a impérios híbridos cidade-campo, com espaços interurbanos sob controle da autoridade imperial (hititas, egípcios e micênios).<sup>2</sup>

É na cidade-estado grega, a *polis*, que se consubstancia em sua plenitude o fenômeno do autogoverno em comunidades relativamente pequenas de cidadãos, fenômeno este que contrasta com a formação dos grandes impérios e hordas nômades. A cidade, seus códigos legais e sua organização religiosa constituem uma ordenação do pensamento e do espírito simbolizada pelos templos e edifícios, bem como pelos locais de uso comum. A *polis* grega ressalta, assim, a finalidade nobre da cidade e a importância da organização comunitária. A concepção das formas arquitetônicas, a disposição das massas e dos espaços urbanos, obedeceram a critérios de racionalidade, tendo em vista que traduziam, no plano físico-urbanístico, as elevadas elaborações do pensamento e do espírito.

Com a expansão do comércio e o enfraquecimento da cidadania baseada na ordem agrícola local, há uma debilitação também da organização comunitária que cede lugar à unificação de forças entre cidades e ao poder imperial (Alexandre). Assim, paralelamente à proliferação de cidades — e fortalecimento de sua base econômica — entre os vales do Nilo e do Indus, verifica-se a perda significativa da substância política autônoma para aquelas que tinham esta tradição.

Os romanos, por sua vez, propiciaram a expansão do sistema de cidades para além dos Alpes (vales do Reno, Ródano e Danúbio) como forma de se imporem aos povos pastores e agricultores organizados tribalmente. Mas as cidades fundadas pelos romanos constituíam-se, freqüentemente, em centros de controle militar e burocrático. Neste sentido, o reflexo no plano físico-urbanístico é a disposição de logradouros de uso comum e edifícios públicos subordinada a uma concepção de acampamento militar e/ou centro administrativo.

No plano da estruturação do sistema de cidades, verificou-se uma forte hierarquização, com as cidades periféricas e provinciais recebendo a cultura difundida pelo centro begemônico. Cabe ressaltar que a condição de *muni-*

<sup>2</sup> Piggott, Stuart. The role of the city in ancient civilizations. In: Fisher, E. M., *The metropolis in modern life*, New York, Doubleday, 1955. p. 5-17.

*cipium* implicava subordinação ao centro e que muito do dinamismo econômico inicial daquelas cidades foi-se reduzindo progressivamente pelo seu papel dependente. Além disso, os excedentes gerados pela agricultura e pelo comércio locais foram sendo canalizados em grande parte como tributos para o poder imperial, refletindo-se esta evolução na administração municipal, sob a forma de uma atrofia nas suas funções.

Com a decadência do Império Romano, verificou-se também uma ruptura em toda a organização da administração pública e em particular na gestão urbana. A cidade cede lugar progressivamente à fortificação (*burgum* e *castellum*) e a preocupação com a defesa passa a ser dominante. Esta adquire a dimensão de uma interação campo-cidade com a valorização crescente dos espaços interurbanos e do fator terra. Como consequência deste processo, houve a estagnação do comércio, o isolamento econômico de comunidades e um virtual desaparecimento da vida urbana no século VIII.<sup>3</sup>

É somente após os meados do século X que o efeito catalisador de uma nova expansão do comércio (principalmente com o Oriente) e o surgimento de importantes atividades manufatureiras propiciam as bases, inicialmente, do envolvimento mercantil de fortificações antigas (*foris-burgus*), e posteriormente, do desenvolvimento em escala sem precedentes, notadamente no século XII, de novas cidades (a partir dos *portus* precursores), além do ressurgimento de muitas cidades romanas no vale do Reno, Nordeste e Sudeste da França e Norte da Itália.<sup>4</sup> O pêndulo agora se movimenta no sentido do fortalecimento do poder e das instituições locais (comunas), sendo que, onde o poder monárquico não era forte, surgem cidades-estados com conselhos administrativos, processo legislativo próprio e tratamento livre para os migrantes (*stadtluft macht frei*).

O aprofundamento dos processos de especialização econômica locais e o aumento das trocas inter-regionais, se deram suporte ao fortalecimento das bases econômicas e de poder das cidades, propiciaram, por sua vez, uma estratificação social sem precedentes. Esta deu origem ao protecionismo dos artesãos e corporações, bem como às barreiras tarifárias entre cidades, obstaculizando o próprio desenvolvimento que dera origem à intensa prosperidade das cidades. O século XIV é, assim, marcado por profundos conflitos de classe, nos quais artesãos e trabalhadores urbanos se opõem ao poder oligárquico da burguesia estabelecida. Os movimentos fanático-religiosos, as epidemias e os intensos conflitos políticos induzem ao declínio da vitalidade comercial das cidades européias, dentro de um quadro mais ou menos generalizado de depressão.

É interessante assinalar que, no plano físico-urbanístico, as cidades medievais apresentavam, como reflexo da lenta estratificação de condições socioeconômicas (fluxos migratórios, especializações e protecionismos, além das necessidades de defesa), disposição irregular dos logradouros e edifi-

<sup>3</sup> Pirenne, Henri. *Les villes du Moyen-Âge*. Paris, Presses Universitaires de France, 1960; *Histoire économique et sociale du Moyen-Âge*. Paris, Presses Universitaires de France, 1963. cap. 2.

<sup>4</sup> Id. *ibid.* p. 48 e segs.

cações, confinamento a um espaço intramuros, distribuição de diferentes grupos e nacionalidades por quarteirões (às vezes de forma compulsória e com restrições nas atividades econômicas, como nos guetos) e padrões sanitários inadequados. Com o aumento das densidades demográficas e domiciliares, os espaços urbanos limitados pelos muros e fortificações ficaram sujeitos a congestionamentos e deterioração das condições sanitárias.

O Renascimento trouxe consigo novas concepções de desenvolvimento urbano — em grande parte a revivescência dos padrões gregos — e a cidade volta a se consolidar como centro de irradiação da cultura e como pólo de ordenação do pensamento e do espírito. E isto reflete-se nos primeiros sinais de concepção de espaços e formas mais harmoniosos e integrados. As cidades-estados, como organizações políticas e econômicas, desempenham um papel da maior relevância nesse processo de valorização da organização urbana. Mas é o surgimento do estado-nação, quebrando o autonomia da cidade, que propicia a reestruturação das escalas geoeconômicas, aprofundando especialização e fortalecendo o vigoroso crescimento de centros urbanos primazes.

Como se sabe, o estado-nação e o absolutismo centralizaram de tal forma o poder, as decisões econômicas e a organização religiosa que com isto favoreceram o uso orientado e em grande escala das novas tecnologias de navegação, mineração, explosivos e impressão. A consequência dessas novas escalas foi a quebra de barreiras e mecanismos protecionistas entre cidades. Paralelamente à redefinição da divisão territorial do trabalho, que enfraquecia o poder local, as políticas mercantilistas de centralização dos excedentes canalizados para o poder real ajudavam o crescimento das sedes dos reinados, fortalecendo as cortes com seu esplendor e monumentalismo. As cidades mais importantes passam a abrigar palácios, jardins e edifícios públicos imponentes, que se superpõem, todavia, a uma malha urbana que ainda preserva deficiências, tanto nos padrões sanitários, quanto nas exigências de racionalidade por parte da produção, distribuição e comercialização de bens produzidos e consumidos na cidade.

Do século XVI ao final do XVIII, o sistema de cidades na Europa Ocidental se estrutura primordialmente em função da expansão comercial. Ao mercantilismo dos regimes absolutistas corresponde o fortalecimento de centros primazes em detrimento daqueles médios e pequenos. Os excessos do absolutismo e a incapacidade do mercantilismo em assegurar a expansão do comércio e o aperfeiçoamento do processo produtivo através do desenvolvimento tecnológico (em virtude, inclusive, de excessos de regulamentos, tributos e proteções) fez com que, à exceção dos estados nacionais onde o grau de urbanização já era significativo (Grã-Bretanha e Países Baixos), as elites urbanas não detivessem maiores parcelas de poder decisório e, conseqüentemente, a vida urbana fosse regulada pelo poder da corte que tinha substrato rural.

Com a Revolução Industrial iniciada em meados do século XVIII, acentua-se o processo de localização de atividades produtivas diferenciadas,

porém funcionalmente integradas, nas proximidades das fontes de energia e sob a égide da organização fabril, da máquina a vapor e das novas técnicas de transmissão de energia. A aglomeração urbano-industrial constituiu a forma de reduzir os custos de transportes e comunicação, de um lado, e aumentar as economias de escala de localização e urbanização (economia de aglomeração), de outro. O espaço urbano, atraindo localizações, ou seja, aglomeração população e atividades industriais, passa, assim, a representar importante fator de elevação da produtividade do sistema econômico, pois a centralização locacional permitia, de maneira geral, produzir bens e serviços a custos unitários mais baixos do que na dispersão de caráter não-urbano. A cidade industrial tornava-se, portanto, fator de eficiência econômica, ainda que isto representasse, ao longo do século XIX, a maior perda de autonomia política, o surgimento de profundos problemas sociais e a contrapartida físico-urbanística das insalubres "cidades-fábricas".

É na cidade industrial que o aprofundamento dos processos de divisão do trabalho e de crescente especialização, ao romper as estruturas econômicas e a estratificação social pré-industriais, reforçam ciclos crescentemente complexos de causação mútua e interdependência, tendentes a tornar o processo de urbanização o fenômeno dominante da história contemporânea.<sup>5</sup>

### 3. A evolução da gestão e do planejamento urbanos

Vista pelo ângulo do urbanismo, ou seja, da disposição físico-territorial de espaços e massas, a preocupação com a organização da cidade manifestou-se desde a antiguidade por meio das obras de engenharia urbanística (abastecimento de água, vias de acesso, drenagem etc.) ou dos trabalhos de urbanização de áreas destinadas a edifícios públicos, templos, palácios e logradouros de uso comum. É claro que pela própria evolução histórica das cidades, sujeitas, como foi visto, a ciclos de fortalecimento e enfraquecimento da organização urbana e de seu poder político, não se pode traçar uma evolução histórica linear daquilo que modernamente se chama de gestão urbana. Por outro lado, os componentes físico-territorial, jurídico-institucional, financeiro, econômico e social do desenvolvimento urbano só passaram a ser abordados de forma mais integrada muito recentemente, a partir do desafio imposto pela expansão da metrópole industrial.

É a complexidade da gestão e do planejamento dos sistemas urbanos contemporâneos que impõe a necessidade de abordagem multi e interdisciplinares do processo urbano, além da definição de políticas urbanas globais e integradas, com todo o intrincado conjunto de instrumentos e mecanismos de intervenção governamental. Isto porque as decisões políticas de ordenar o crescimento urbano referem-se, via de regra, a complexos socioespaciais que apresentam os seguintes componentes principais: a) organização de

<sup>5</sup> Veja, a esse respeito, Berry, Brian V. L. *The human consequences of urbanization*. London, The Macmillan Press, 1973. p. 4; Weber, Adna. op. cit. cap. 2.

interdependência espaciais em meio tecnológico complexo; b) ação do setor público com vistas à organização do consumo, especialmente relacionado com as necessidades coletivas; c) controle de tensões sociais produzidas com a materialização, no espaço, de processos de segregação étnica e/ou social conflitantes com a ação homogeneizadora do meio urbano.<sup>6</sup>

A transição da cidade mercantil pós-medieval e pré-industrial para a cidade industrial marca os primórdios das preocupações com a ordenação físico-urbanística, a organização jurídico-financeira e a melhoria das condições sociais do meio urbano. O paradoxo, todavia, são estas crescentes preocupações se darem nos dois últimos séculos, simultaneamente a uma crescente (e universal) perda de vitalidade do governo local, chegando à moderna comunidade metropolitana politicamente amorfa, sem estrutura ou unidade, indefinida perante o direito público e sem ser plenamente uma comunidade.<sup>7</sup> É interessante examinar como evolui a gestão urbana no quadro da referida transição.

Do ponto de vista físico-territorial, são as dificuldades impostas à circulação de pessoas e veículos (afetando a produção e distribuição de bens produzidos na — ou destinados à — cidade) e a necessidade de dispor de forma mais racional os logradouros (sistemas de ruas e praças) que se situam nos primórdios da evolução do urbanismo moderno. Daí, a evolução natural desta disciplina voltar-se para a organização de bairros e bairros e, em seguida, de forma mais abrangente, para a organização do espaço e massas da cidade vista como um todo. Em alguns casos, pode-se constatar um incipiente processo de divisão orientada da cidade em termos de especialização funcional de áreas, ou seja, a imposição de certos condicionamentos ao uso do solo urbano. Dois marcos importantes nessa evolução são o plano de construção de Washington (Pierre L'Enfant) e de transformação de Paris (Haussmann).

Pela óptica institucional, a evolução tem como ponto de partida a segurança da comunidade urbana como o principal bem comum e a preservação da propriedade privada da terra urbana como o principal objeto do direito. A ampliação da complexidade funcional e administrativa da cidade coloca os direitos público e administrativo diante do problema da essencialidade dos serviços públicos necessários à produção e ao consumo. É desenvolvido o instituto da concessão da prestação dos serviços a empresas privadas que se organizam para este fim em função dos parâmetros do mercado e exercendo monopolisticamente ou não suas atividades. A especialização econômica das áreas urbanas e a estratificação social dela decorrente passam a exigir mecanismos institucionais adequados para garantia dos objetivos implícitos da política urbana: segurança, produção e consumo, salubridade, e mesmo alguma preocupação estética.

<sup>6</sup> Castells, Manuel. *Problemas de investigación en sociología urbana*. Madrid, Siglo XXI de España, 1971. p. 40-50.

<sup>7</sup> Anderson, William. *Political influences of the metropolis*. In: *The metropolis in modern life*. New York, Doubleday, 1955. p. 57-65.

Já pela óptica financeira, a evolução dos mecanismos tributários e de financiamento da expansão das cidades parte da tributação predominante sobre a terra, inclusive seus produtos. Com a diversificação da atividade produtiva, é criada progressivamente uma gama mais variada de tributos (profissões, comércio e indústria) cuja arrecadação é canalizada apenas parcialmente para os cofres da administração urbana e aplicada em gastos com necessidades gerais da comunidade (investimentos públicos e manutenção da infra-estrutura existente). Os estados nacionais, tanto na sua fase mercantilista quanto nos primórdios da Revolução Industrial, vêem a cidade como um ente produtor de riquezas cuja contrapartida, em termos tributários, é destinada à cobertura de gastos da corte ou do poder real. Mas dos tributos destinados à caixa comum começam a destacar-se, de forma lenta e crescente, os pagamentos em contrapartida a serviços realizados, ou seja, a autoridade municipal considerando o contribuinte como usuário efetivo ou potencial de um serviço. E isto caracteriza uma modalidade mais sofisticada de tributação: a contraprestação mediante o pagamento de taxas.

Mas, no que se refere ao desenvolvimento econômico e à evolução social, quais foram as primeiras transformações que fundamentaram a transição descrita, nas concepções do urbanismo, do direito e das finanças públicas? Sumariamente, quais foram os componentes econômicos e sociais do processo de urbanização na passagem da revolução comercial dos séculos XVI/XVIII para a revolução industrial dos séculos XVIII/XIX?

O excedente econômico que dá substrato ao poder do estado-nação mercantilista é aquele ligado ao comércio exterior e à propriedade rural. Tal excedente, que inicialmente é responsável pelo dinamismo e expansão da sociedade, passou a ser gradualmente canalizado para o poder real ou apropriado por setores sociais parasitários para aplicações desvinculadas do aperfeiçoamento do processo produtivo. Com a geração de um excedente ligado às atividades industriais, a sua aplicação passa a materializar-se em uma quantidade e variedade crescentes de bens de capital fixo, fazendo do investimento nas linhas de produção e associado ao desenvolvimento científico/tecnológico a mola-mestra do processo ecoinômico.<sup>8</sup>

As cidades da Inglaterra (e, posteriormente, dos Países Baixos, França, Alemanha e Itália) tornam-se palco da revolução industrial e, para elas, intensificam-se em escala sem precedentes as correntes migratórias campocidade. O processo de urbanização passa a decorrer da industrialização e o *laissez-faire* industrial tem como contrapartida no espaço urbano a expansão desordenada e predatória das cidades.

Como se sabe, no plano social a revolução comercial transformara as cidades em ativos módulos de trocas comerciais, prestação de serviços e indústrias artesanais — que de certa forma constituiriam um sistema de centros de comércio organizado em função da primazia dos portos e das

<sup>8</sup> Hicks, John. *A theory of economic history*. London, Oxford University Press, 1969. p. 144-5.



cortes. A sociedade urbana se estratifica segundo padrões de ordem e estabilidade. Com a revolução industrial, entretanto, as cidades se transformam em focos de emprego para contingentes crescentes da força de trabalho e centro de ativas transformações nas relações de produção. A importância maior é a do emprego industrial e gradualmente forma-se, ao lado do operariado industrial, um segmento de empregados, no setor terciário, de apoio à industrialização.

Com a universalização da revolução industrial, a transposição das correntes migratórias e movimentos de capital para a escala mundial, intensifica-se o desenvolvimento urbano e o final do século XIX evidencia a formação das grandes metrópoles européias e americanas, com suas características de suburbanização e conurbação. Com elas, surge a necessidade de os planos urbanísticos objetivarem a organização mais harmônica dessas aglomerações. Surgem nos Estados Unidos os movimentos de organização comunitária (*progressive movement*) e embelezamento urbano (*city beautiful movement* e *land-scape architecture*) os últimos ainda presos à predominância das concepções físico-urbanísticas e onde prevalecem os investimentos públicos sobre os controles e a ação da polícia edilícia.<sup>9</sup> Aos poucos, todavia, impõem-se ao urbanismo tradicional os condicionamentos ao uso do solo urbano e, portanto, ao exercício da liberdade de conduta, tornando mais vigorosas as licenças e autorizações.

Por outro lado, torna-se também necessária a concepção de formas tributárias mais nobres como, por exemplo, o instituto da contribuição de melhoria, onde surge, mais nítida, a preocupação com a distribuição social dos encargos e a ligação das obras de engenharia urbanística ou programas de urbanização com a contribuição daqueles diretamente beneficiados por elas. Cabe assinalar, ainda, que as empresas privadas concessionárias de serviços públicos e responsáveis pela urbanização atendem simultaneamente ao crescimento espontâneo e induzem novas frentes de expansão urbana de forma integrada e ordenada segundo os mecanismos de mercado. Esta é a forma pela qual se atendem, no final do século XIX, às escalas sem precedentes de necessidades básicas das populações urbanas.

Os problemas de salubridade, habitação e transporte de grandes massas (estes resultantes da crescente separação física entre locais de residência e trabalho) constituem os grandes desafios impostos à gestão e ao planejamento das metrópoles industriais norte-americanas no final do século XIX e que obrigam ao tratamento mais integrado de aspectos antes vistos de forma compartimentada.

Cabe assinalar, ainda, que da repercussão local das concepções do urbanismo e da repercussão em termos físico-urbanísticos das concepções da legislação surgem articulações que conduzem, inicialmente, ao controle urbanístico (técnico/funcional/estético) e ao controle do uso do solo. Mas modernamente surgem as técnicas de zoneamento com a divisão física do solo em zonas para promoção de usos uniformes, indicando tolerâncias

\* Veja, a esse respeito, Berry, Brian V. L. op. cit. p. 17-23.

e exclusões. Esta tendência evolutiva desemboca nos planos diretores físico-urbanísticos, cujo estágio de consolidação se dá nas primeiras décadas do século XX, nos Estados Unidos, com a emergência das comissões de planejamento compostas de líderes comunitários locais e dos consultores profissionais.

Por outro lado, em consequência da repercussão das transformações da estrutura econômica sobre a evolução social e desta sobre a legislação, a tributação e a organização do espaço urbano, evidenciam-se obstáculos ao atendimento das necessidades coletivas, à medida que: a) o processo de industrialização acelerada gerava desajustamentos e insuficiências ao nível do consumo, particularmente o coletivo; b) as concessionárias privadas orientadas pelo mercado — sobre o qual tinham, via de regra, posição monopolista — não conseguiam atingir parcelas da população excluídas do mercado, seja por insuficiência dos seus níveis de renda, seja por não revelarem suas preferências por meio do mecanismo de preços.

O fenômeno das externalidades negativas e as deficiências no mecanismo de preços como regulador entre oferta e necessidades reais levam à conceituação de custo social, que passa a ser um dos pontos centrais dos estudos de economia urbana feitos nos Estados Unidos e Inglaterra em meados do século XX. Na verdade, nesta linha evolutiva estão presentes as preocupações com a marginalização de contingentes populacionais urbanos com baixos níveis de renda (inclusive por razões raciais) e a formação de bolsões de pobreza intra-urbanos, como resultado dos intensos fluxos migratórios internos verificados nos Estados Unidos.

Da interação das tendências descritas com a evolução das concepções relativas a legislação e tributação delinea-se uma evolução institucional que assimila o fato mais relevante do processo de urbanização no século XX: a formação de conurbações e áreas metropolitanas. Com o aumento das escalas envolvidas no atendimento das necessidades coletivas, o aprofundamento das especializações e as insuficiências do mecanismo de preços, cabe ao setor público, em meados do século XX, um poder de propulsão e de controle inéditos na vida urbana, mesmo em países sem tradição intervencionista como os Estados Unidos, a Inglaterra e o Canadá. Além da intervenção nos mecanismos de mercado, são concebidos instrumentos de intervenção na propriedade urbana, desvinculando, sobretudo, o direito de propriedade daquele de construir.

Chega-se, assim, nos países desenvolvidos da Europa e América do Norte, por intermédio de uma lenta cristalização, à estruturação de sistemas de gestão nos quais começa a prevalecer, na década de 1960, a integração das perspectivas setoriais, ou seja, do controle urbanístico (técnico-funcional-estético). Passando pelos planos diretores físico-urbanísticos, chega-se à concepção dos planos integrados de desenvolvimento urbano nos quais as vertentes físico-urbanística, jurídico-institucional, financeira, econômica, social e política convergem para a interpretação do processo urbano e para a formulação de política.

A Fig. 1 (*Evolução da gestão e do planejamento urbanos*), oferece uma perspectiva esquemática do processo de evolução da gestão e do planejamento urbanos, enfatizando os estágios de convergência das diferentes abordagens e de integração multi e interdisciplinar.

#### 4. As peculiaridades do desenvolvimento urbano brasileiro

As origens da urbanização brasileira encontram-se na consolidação, no país, de uma economia exportadora tributária do mercantilismo português. É justamente para garantir o êxito do empreendimento colonial que a monarquia portuguesa implantou a instituição municipal — a exemplo do que já havia sido instituído na metrópole — com vistas a: a) neutralização do poder e da autonomia do senhor de engenho e dos fazendeiros; b) coleta de rendas e tributos para o corte; c) organização do povoamento; d) organização da defesa do território colonial.<sup>10</sup>

O município brasileiro já nasceu, assim, sob a tutela do poder real e com sua autonomia tolerada, medida e incentivada pelo objetivo da arrecadação fiscal, palco que é da instalação de uma carapaça burocrática vinculada à metrópole com seu poder monárquico centralizado.<sup>11</sup>

Foi a organização jurídica que antecedeu e modelou o estabelecimento social e a empresa econômica, e o reflexo dessa tendência no plano da organização urbana foi a freqüente precedência das concessões das cartas de fundação ao povoamento efetivo. Os municípios se constituíam por ato da autoridade régia e, excepcionalmente, os próprios moradores erguiam o pelourinho (símbolo da presença real) e aguardavam posteriormente a confirmação régia (Campos e Parati, por exemplo).<sup>12</sup>

A restauração portuguesa e a vitória contra os invasores holandeses propiciou uma reestruturação do poder monárquico que, associada à profunda crise econômica da segunda metade do século XVII, reforçou a centralização colonial, com o conseqüente esvaziamento do poder político das câmaras. Um processo de autarquização econômica das fazendas, decorrente da prolongada crise do comércio exterior e decadência do comércio interno, diminuiu a importância de cidades e vilas municipais. Este é o panorama que prevalece até a Independência, cuja Constituição de 1824 trouxe expectativas de fortalecimento do poder municipal e de maior prestígio para a organização municipal e suas câmaras. A lei que organizou os municípios (1828), porém, frustrou aquelas expectativas, à medida que, ao invés de uma associação comunitária de cidadãos situada acima da lei (central), reduziu a organização municipal a uma entidade tutelada.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Faoro, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. Porto Alegre, Editora Globo, 1976. p. 146-7.

<sup>11</sup> Id. *ibid.* p. 148.

<sup>12</sup> Veja, a esse respeito, Garcia, Rodolfo. *Ensaio sobre a história política e administrativa do Brasil*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1956. p. 56. Apud: Faoro. *op. cit.* p. 149.

<sup>13</sup> Bueno, J. A. Pimenta. *Direito público e análise da Constituição do Império*. Rio de Janeiro, Ministério da Justiça, 1958. p. 313-4.

## FÍSICO-TERRITORIAL

### Urbanismo

- Problemas de circulação de pessoas e veículos
- Disposição mais racional dos logradouros (ruas e praças)
- Organização (ou reconstrução) de quarteirões e bairros
- Organização do espaço e massas da cidade vista como um todo
- Especializações orientadas e condicionamentos ao uso do solo urbano
- Planos urbanísticos: organização harmônica das aglomerações industriais

## INSTITUCIONAL

### Direitos público e administrativo

- Segurança como o principal bem comum e preservação da propriedade da terra urbana
- Ampliação da complexidade funcional e administrativa da cidade
- Essencialidade dos serviços públicos; concessões para a sua prestação
- Utilidade dos serviços; crescente publicização das atividades caracterizadas como bens comuns
- Suporte aos objetivos de política; segurança — salubridade — produção e consumo — estética
- Condicionamentos dos exercícios da liberdade de conduta: licenças e autorizações

## FINANCEIRO

### Mecanismos tributários e de financiamento

- Tributação predominante sobre a terra e seus produtos
- Diversificação da atividade produtiva: criação de gama mais variada de tributos (profissões, comércio, indústria)
- Tributos destinados a caixa comum com produto aplicado parcialmente em gastos comuns
- Acrescem-se os pagamentos em contrapartida a serviços realizados (o contribuinte como usuário efetivo ou potencial: contraprestação)
- Formas tributárias mais nobres; contribuição de melhorin (preocupação com a distribuição social dos encargos e ligação com obras de engenharia urbanística ou programas de urbanização)
- Tributação visando controles sobre o uso do espaço urbano

## ECONÔMICO

### Desenvolvimento econômico e industrialização

- Excedente econômico ligado ao comércio exterior e à propriedade rural (renda da terra)
- Excedente econômico ligado às atividades industriais; o processo de organização industrial
- A cidade como palco da revolução industrial; as grandes correntes migratórias campo-cidade
- O processo de urbanização decorrente da industrialização (vantagens da aglomeração de atividades)
- O *laissez-faire* industrial tendo como contrapartida no espaço urbano o *laissez-faire* no processo de urbanização
- Empresas privadas concessionárias de serviços públicos e urbanizadoras atendendo ao crescimento espontâneo e induzindo novas frentes de expansão urbana

**Repercussão legal do urbanismo e repercussão física da legislação e estruturas institucionais**

- Controle urbanístico e ação de política edilícia nos aspectos técnico-funcional-estético
- Prevalência dos controles ao uso do solo sobre os investimentos públicos
- Zonamento: divisão física do solo em micro-região — zonas — para promoção de usos uniformes (indicação, tolerância ou exclusão)
- Planos diretores físico-urbanísticos (comissões de planejamento e consultores profissionais)

**Repercussão legal das modificações na estrutura econômica e repercussão econômica da legislação e tributação**

- Conurbações e áreas metropolitanas: maiores escolas e especializações
- Poder de propulsão no setor público no processo de urbanização
- Intervenção nos mecanismos de mercado de produção e consumo de bens e serviços públicos
- Instrumentos de intervenção na propriedade urbana
- Concepção de sistemas tributários integrados

**Repercussão da estrutura econômica sobre a evolução social e desta sobre a legislação e tributação**

- Os problemas de atendimento de massa: escalas, externalidades e deficiências do mecanismo de preços
- O conceito de custo social
- Desajustamentos e insuficiências ao nível de consumo coletivo
- Marginalização dos contingentes populacionais com baixos níveis de renda
- Formação de bolsões de pobreza intra-urbanos

**Integração das perspectivas setoriais: planejamento integrado do desenvolvimento urbano**

- Estrutura econômica do centro urbano e suas ligações com outros centros no âmbito de uma hierarquia de tamanho urbanos
- Estrutura social da população urbana: problemas de emprego em face do processo de migrações internas
- Estrutura institucional da esfera local e inter-relações com as esferas estadual e nacional
- Estrutura política e sistema de representatividade local e sua projeção estadual e federal
- Características do sistema tributário e restrições ao financiamento de desenvolvimento urbano
- Características ecológicas e suas inter-relações com as estruturas econômicas, social, jurídico-institucional e política
- Características do meio urbano como meio construído pelo homem

**SOCIAL**

**Evolução social**

- Revolução comercial: cidades como módulos de trocas comerciais, prestação de serviços e indústrias artesanais
- Revolução industrial: cidades como focos de emprego para contingentes crescentes da força de trabalho
- Importância do emprego industrial na absorção dos migrantes
- Importância do emprego no setor terciário de apoio à industrialização
- Dicotomia entre os locais de trabalho e de residência: as soluções de transporte de massa
- As necessidades básicas da população urbana: as soluções de escala na prestação dos serviços públicos
- Os problemas de salubridade dos conglomerados urbanos
- Mudanças de comportamento e modernização

Cabe assinalar que, no período colonial, o sistema de cidades se estruturou sob a primazia da metrópole, dentro do esquema absolutista-mercantilista, com um centro primaz intermediário que é a sede do Governo-geral (inicialmente Salvador e, posteriormente, o Rio de Janeiro). A dispersão geográfica desse sistema se faz em função dos ciclos econômicos que marcam a evolução colonial, sendo que as especializações regionais fortalecem alguns centros exportadores ou comercializadores (São Luís, Recife, São Vicente e Vila Rica). A contrapartida brasileira do esplendor e monumentalismo dos centros mercantilistas europeus se traduz na arquitetura (e rudimentos urbanísticos) barroco-colonial.

Em termos físico-urbanísticos, as cidades brasileiras nascem e se expandem sob a égide dos parâmetros medievais: a) ênfase na função defensiva; b) traçado irregular dos logradouros; c) inadequadas condições sanitárias. Os lugares de uso comum, ao contrário do *common* anglo-norte-americano, não são exigidos pelos cidadãos para seu conforto, mas sim impostos pelo poder real para lembrar a sua presença. Os conceitos urbanísticos são rudimentares, sendo que grande impacto modernizador foi provocado pela ocupação holandesa, especialmente no Recife. É no Rio de Janeiro, por sua vez, que se consolidam as principais experiências de engenharia urbanística e de trabalhos de urbanização, na segunda metade do século XVIII, longe porém da convergência de muitas das transformações urbanísticas que se processam na Europa e América do Norte. Uma contribuição notável para a expansão, diversificação funcional e melhorias urbanísticas do Rio de Janeiro foi, sem dúvida, a transferência da corte para a colônia.

O desenvolvimento urbano brasileiro ao longo do século XIX se faz como decorrência: a) dos reflexos da revolução industrial, e integração do país à nova divisão internacional do trabalho; b) do crescimento populacional (inclusive em decorrência das correntes migratórias européias); c) de uma incipiente industrialização.<sup>14</sup> No final do século, o sistema de cidades está estruturado basicamente em função da proeminência do setor externo da economia, com a distribuição de tamanhos mais próxima do tipo primaz com os centros urbanos fortemente concentrados na faixa litorânea. Tal estruturação combina a localização do poder político-administrativo com a centralização das atividades ligadas ao comércio exterior, e muitas capitais de estados comandam subsistemas formados sob a sua primazia, dada a relativa autonomia regional em face das trocas internacionais.

A prosperidade trazida pelo comércio exterior, propiciando o acúmulo de vultosos excedentes, responde ao incremento populacional nos centros urbanos através da implantação de modernos sistemas de serviços públicos e da execução de obras de engenharia urbanística. As concessões para o provimento dos serviços públicos são dadas, via de regra, para empresas européias ou norte-americanas que trazem de seus países a tecnologia, os modelos administrativos e os recursos necessários à implantação da infra-

<sup>14</sup> Lodder, Celsius A. O processo de crescimento urbano no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 459-76, ago. 1977.

estrutura. Cumpre ressaltar que, dada a ausência de um mercado financeiro estruturado no país, aqueles recursos eram captados por intermédio do lançamento das ações e títulos nas bolsas dos países industrializados, sendo que esta sistemática presidiu a organização das empresas concessionárias, inclusive à medida que estimulavam a absorção da produção de equipamentos, instalações, veículos, engenharia e capacidade organizacional de seus países de origem.

Esta é a forma pela qual são atendidas as necessidades coletivas decorrentes da aceleração do processo de desenvolvimento urbano, propiciando, inclusive, a integração da provisão dos serviços públicos aos trabalhos de urbanização mediante o entrelaçamento de interesses (inclusive acionários) das empresas concessionárias.<sup>15</sup> Com a expansão das linhas de bonde (inicialmente a tração animal e já no início do século XX a tração elétrica), ferrovias suburbanas, iluminação pública (gás e energia elétrica) e redes de esgotos e abastecimento de água, associadas à formação de novos bairros (urbanização também comandada por grandes empresas), as cidades brasileiras crescem, diversificam-se funcionalmente, melhoram seus padrões de conforto e higiene e embelezam-se em algumas áreas segundo os padrões urbanísticos franceses. Frequentemente, todavia, conservam seus centros acanhados, resíduos da fase colonial e de um urbanismo rudimentar. Do ponto de vista administrativo, a excessiva centralização do Império cede lugar a maior autonomia municipal com a República.

As primeiras décadas do século XX trazem uma lenta mas persistente expansão das atividades manufatureiras, mas o crescimento da população urbana ainda não compromete a expansão harmoniosa e ordenada das cidades. A crise do setor externo na década de 1930 provocou transformações nas estruturas econômica, social e política que afetaram decisivamente o processo de desenvolvimento urbano. Com o declínio da demanda externa, há uma perda relativa de substância das atividades rurais em favor das atividades urbano-industriais e a parcela investimento, destinada ao mercado interno, passa gradualmente a ser predominante na formação de capital.<sup>16</sup> As migrações internas se intensificam em busca do emprego urbano e em face da estagnação rural, sendo que as camadas sociais ligadas à indústria compõem um novo quadro de estratificação no meio urbano com o poder político disputado pelos segmentos urbanos emergentes.

Os padrões locacionais da indústria condicionam a estruturação do sistema de cidades, principalmente no pós-guerra, quando os principais ramos industriais sensíveis à aglomeração buscam as vantagens de proximidade aos mercados e serviços urbanos disponíveis. A grande metrópole nacional que é o Rio de Janeiro se especializa funcionalmente (pólo político-administrativo) ao se transferir para São Paulo o poder econômico resultante

<sup>15</sup> Veja, a esse respeito, Barat, Josef. *Desenvolvimento urbano, serviços públicos e transportes. Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, jun. 1978 (no prelo).

<sup>16</sup> Lodder, Celsius A. op. cit. p. 465.

da industrialização. A criação de Brasília consolida, finalmente, São Paulo como a metrópole nacional na década de 1960.

A crescente especialização urbano-industrial da economia brasileira corresponde a sua maior complexidade espacial, com modificações na distribuição de tamanhos e maior dispersão espacial do sistema de cidades, que se consubstancia através da crescente importância relativa dos centros urbanos de porte médio.<sup>17</sup> A distribuição mais próxima da primaz, decorrente da estruturação da economia em bases primários-exportadoras com o sistema de cidades voltado para o mercado externo, evolui para algo mais próximo da distribuição lognormal, já como decorrência da estruturação da economia em bases industriais com predomínio do mercado interno.<sup>18</sup>

As principais características do processo de desenvolvimento urbano brasileiro no final da década de 1960 são: a) a estruturação e amadurecimento dos aparelhos metropolitanos, que, apesar da pluralidade dos seus estágios evolutivos e diversidade na integração dos anéis com os seus respectivos núcleos, apresentam elevado grau de solidariedade entre si; b) a consolidação de subsistemas regionais, nos quais adquirem maior importância os centros de porte médio — especialmente no centro-sul — ligados às metrópoles regionais, via de regra em suas proximidades ou área de influência.<sup>19</sup>

No plano físico-territorial, as cidades brasileiras apresentam, genericamente, a conjugação de duas tendências no processo de diferenciação espacial e ocupação do solo urbano para fins residenciais: a) uma de *tipo norte-americano* em que se verifica uma relativa deterioração de áreas adjacentes aos centros em favor de espaços mais distantes que representam ocupação recente (com abundância relativa de serviços públicos e amenidades); b) uma de *tipo dualístico subdesenvolvido* na qual, em virtude da carência de recursos para infra-estrutura social básica, verifica-se um fortalecimento econômico e social dos espaços intra-urbanos (vistos globalmente) por um processo cumulativo de valorização de áreas que já dispõem de serviços, e um enfraquecimento da periferia. Esta última tendência é mais visível em áreas metropolitanas e conurbações onde o adensamento e o crescimento vertical nos núcleos favorecem habitantes com níveis de renda médio e alto, relegando para a periferia distante e carente de recursos aqueles menos favorecidos.<sup>20</sup>

A crescente publicização dos serviços públicos, de um lado, o mercado do solo altamente concorrencial, de outro, e a ausência de um mercado

<sup>17</sup> Tolosa, Hamilton. Política nacional de desenvolvimento urbano: uma visão econômica. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 143-56, jun. 1972.

<sup>18</sup> Id. ibid. p. 149-50.

<sup>19</sup> Veja, a esse respeito, Barat, Josef & Geiger, Pedro P. Estrutura econômica das áreas metropolitanas brasileiras. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 645-714, out. 1973.

<sup>20</sup> Barat, Josef & Nogueira Batista, Maurício S. Transporte público e programas habitacionais. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 375-88, jun. 1973.



financeiro de suporte às necessidades urbanas quebraram, em função das escalas envolvidas, os mecanismos de financiamento e integração implícitos no modelo do início do século. Com isto acumularam-se carências e conflitos, cujo reatamento no plano físico-territorial forma um quadro de extrema complexidade.

Para não superpor esta análise da urbanização brasileira à avaliação sumária do desempenho do setor urbano nas três últimas décadas, feita pelo próprio editor em outro artigo desta coletânea,<sup>21</sup> vale conduzi-la, agora, para a identificação dos grandes problemas da atualidade e que exigirão competência, sensibilidade e imaginação de nossos administradores públicos para equacioná-los e resolvê-los ao longo da década de 1980.

Os grandes problemas urbanos brasileiros podem ser agregados em três conjuntos principais: a) os de *financiamento*, com implicações na estrutura tributária; b) os de *planejamento*, com implicações na integração de ações governamentais entre setores envolvidos, níveis decisórios e tamanhos e estágios evolutivos das aglomerações urbanas; e c) os *institucionais*, que se traduzem na necessidade de adaptar o arcabouço da legislação e das instituições às exigências do desenvolvimento urbano. Não há dúvida, por outro lado, que estas agregações convergem para a constatação da necessidade de fortalecer o poder municipal, hoje invadido e usurpado em sua autonomia pela excessiva centralização dos sistemas tributário e de planejamento bem como pela interferência dos órgãos federais.

No que diz respeito ao financiamento do desenvolvimento urbano, o aspecto crucial é aquele do paradoxo da freqüente coexistência da receita global crescente ao nível municipal com a escassez de recursos para aplicação em programas caracteristicamente urbanos. A análise da evolução das receitas próprias dos municípios (basicamente constituída pelos impostos sobre a propriedade imobiliária urbana e sobre os serviços) revela tendência, em geral, declinante em relação à receita global em favor das transferências dos estados e da União, as quais, por serem vinculadas a aplicações específicas (distribuições setoriais ou regionais de recursos), retiram autonomia das prefeituras para aplicações em investimentos urbanos indispensáveis.<sup>22</sup>

É importante assinalar, também, que a distribuição de recursos aos poderes locais é feita segundo critérios de simetria, não distinguindo entre centros urbanos pertencentes a aglomerações metropolitanas e aqueles não-metropolitanos e, mesmo, entre centros de grande e médio porte e aqueles que, por serem pequenos, apresentam menor complexidade na estrutura da demanda por serviços públicos. Na verdade, o que está em jogo é a capacidade do sistema tributário beneficiar os municípios urbanizados com

<sup>21</sup> Barat, Josef. Política de desenvolvimento urbano e política de localização industrial: uma abordagem integrada (nesta edição especial da *Revista de Administração Pública*).

<sup>22</sup> Veja, a esse respeito, Rezende da Silva, Fernando A. Financiamento de desenvolvimento urbano. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 543-84, out. 1973.

recursos que representem, efetivamente, acréscimo na capacidade de investir e operar a infra-estrutura urbana básica.

É claro que, dadas as escalas envolvidas na prestação dos serviços urbanos essenciais e o seu transbordamento para municípios contíguos, muitos desses serviços passam a ser objeto da administração estadual (ou mesmo federal). Este processo peculiar a alguns setores, todavia, não pode justificar a usurpação generalizada do poder municipal ou o seu afastamento das decisões quanto aos investimentos públicos federais e estaduais.

A formulação da política urbana e o planejamento, por sua vez, devem objetivar primordialmente a integração das perspectivas setoriais — restringindo os exageros da tradição brasileira recente, pela qual o setorial se sobrepõe freqüentemente ao global — tanto ao nível macro quanto ao nível local. Cabe lembrar que a abrangência e interação desses níveis, para englobar os aspectos nacionais, regionais e locais do processo de urbanização, não deve significar que o planejamento local se faça de forma dependente com atrofia e marginalização dos quadros políticos, comunitários, empresariais e técnicos disponíveis no município.

É importante, por outro lado, que o processo de formação de planos e programas de investimentos públicos ao nível local evolua gradualmente para: a) a simplificação do processo e técnicas do planejamento de forma a oferecerem uma orientação prática e objetiva ao poder decisório local; b) a participação efetiva das prefeituras envolvidas, através da transferência de conhecimento aos quadros locais e da formação de equipes interdisciplinares permanentes de planejamento (com reflexos no mercado de trabalho de profissionais de nível superior); c) o acompanhamento e supervisão da implantação de planos e projetos por parte do órgão de política urbana do Governo Federal. Este, ao invés de interferir diretamente no processo de planejamento local, forneceria os parâmetros e bases necessários à integração do intra-urbano com as variáveis macro (migrações, emprego, industrialização, regionalização e ecologia).

Finalmente, torna-se imprescindível, para fazer frente à dimensão e complexidade dos problemas nas regiões metropolitanas, áreas conurbadas e grandes centros urbanos, que se implementem sistemas de planejamento e gestão nos quais prevaleça uma perspectiva integradora das diversas vertentes do processo de urbanização:

- a) *estrutura econômica* local e suas ligações com outros centros no âmbito de uma hierarquia meso e macrorregional;
- b) *estrutura social* local e sua interação com os problemas de migrações e emprego que transcendem o seu âmbito;
- c) *estrutura jurídico-institucional* da esfera decisória local e suas inter-relações com as esferas estadual e federal;
- d) *estrutura política e sistema de representatividade* local e sua projeção estadual e federal;
- e) *estrutura tributária* e restrições ao financiamento do desenvolvimento urbano;

f) *características ecológicas gerais* e suas inter-relações com as estruturas econômica, social, jurídico-institucional e política;

g) *características do meio urbano como meio construído pelo homem* e controle de suas transformações em benefício do próprio homem, reduzindo disparidades no consumo coletivo de serviços urbanos, atenuando desigualdades na distribuição da renda e diferenciando e integrando o processo cultural.

A base desses sistemas de planejamento e gestão é sem dúvida a estrutura tributária, cujas inconsistências e inadequações devem ser revistas em futuro próximo, de forma a alterar em profundidade a situação atual esquematizada na figura 2.

## 5. A Institucionalização do setor urbano

Demonstrando sensibilidade para os agudos e cruciantes problemas da comunidade urbana, o Governo federal sentiu a urgência de equacioná-los. Foi no presente período de governo que começaram a surgir iniciativas de grande envergadura no sentido de dotar o setor urbano de órgãos definidores de política, diretrizes e normas, bem como dos instrumentos financeiros legais que propiciassem o desenvolvimento urbano mais ordenado.

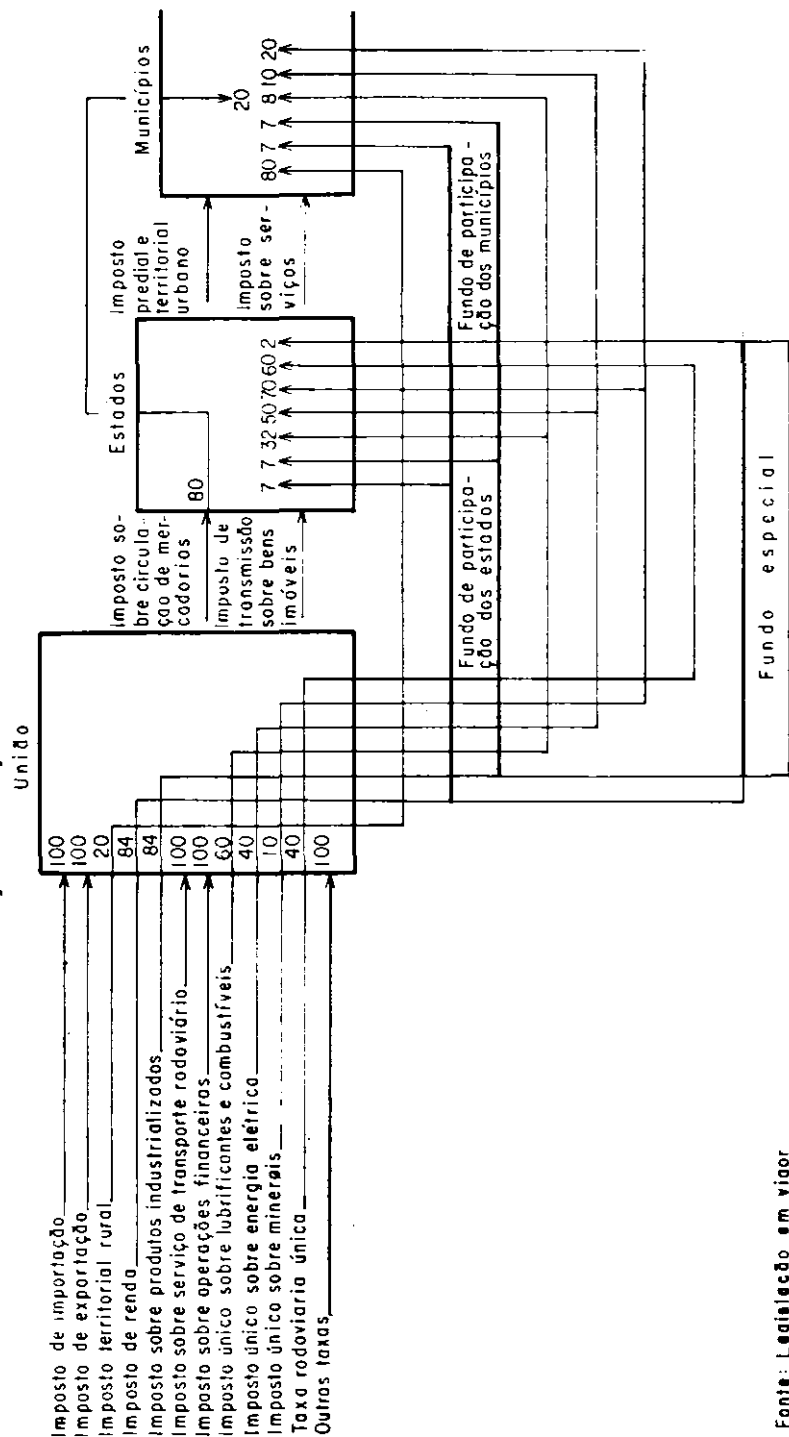
A criação da CNPU como órgão colegiado interministerial de segundo escalão em 1974, da EBTU e do FNDU em 1975, e a implantação dos fundamentos de uma ação executiva definida a nível nacional (através da destinação de recursos para programas e projetos da ordem de Cr\$ 20 milhões) em 1976, ao lado das discussões preliminares do projeto de Lei do Desenvolvimento Urbano, asseguram ao atual Governo o mérito da partida para uma ação executiva mais integrada no que concerne ao setor urbano.

Mas, apesar da importância dada pelo Governo Federal aos problemas urbanos e do esforço desenvolvido pela CNPU em um amplo trabalho de conceituação e conscientização, ainda não se logrou institucionalizar globalmente os organismos e instrumentos, vale dizer, os primeiros reunidos e os segundos coordenados sob a égide de um único ministério.

Cabe, neste ponto, admitir que o nosso processo de conscientização dos problemas urbanos ganhou recentemente contornos dramáticos justamente por se ter iniciado muito tarde. É uma conscientização que vem tomando vulto de modo desordenado e, forçosamente, a partir da constatação de aspectos negativos que afetam as condições de grandes centros urbanos (poluição, pobreza e marginalização social, criminalidade, habitação, transporte e condições sanitárias, entre outros).

Neste sentido, pensar hoje nas soluções institucionais, legais e financeiras significa pensar simultaneamente na formulação de uma política efetivamente abrangente e na definição de mecanismos de articulação e coordenação dos aspectos setoriais envolvidos. Portanto, institucionalizar o setor urbano representa, em nosso atual estágio de desenvolvimento, conceber

Figura 2  
Sistema de distribuição de rendas tributárias  
Percentagens em vigor em 1977



Fonte: Legislação em vigor

um arcabouço doutrinário e de planejamento que sirva de base à execução de projetos.

Fala-se, com certa frequência, na criação de um Ministério do Urbanismo como a solução institucional mais adequada. Tal proposição parece, entretanto, pecar por uma simplificação do problema. De início, porque a dimensão urbana não é mera consequência da dimensão urbanística, ou seja, os problemas não devem ser racionalizados e ordenados apenas no âmbito de suas implicações físico-territoriais e intra-urbanas. Existe toda uma organização e estruturação do espaço regional e nacional. Existe um sistema de cidades e uma hierarquia de tamanhos — distribuídos com maior ou menor grau de dependência em relação a centros regionais — que apresenta uma organicidade, isto é, uma inter-relação funcional.

Ora, esta constatação nos leva imediatamente a concluir que é arriscado separar o *urbano* do *regional*. Estes dois componentes do desenvolvimento nacional estão intimamente ligados, principalmente em um país onde os padrões de estruturação do espaço e de organização do sistema de cidades é tão diverso em suas regiões.

Estes simples argumentos poderiam induzir, portanto, à criação de um Ministério do Desenvolvimento Regional e Urbano como solução institucional. Mas, se já existe a estrutura do Ministério do Interior, pode-se mostrar sem propósito a criação de um novo ministério. Seria lícito supor neste sentido, que o fortalecimento da ação regional-urbana, que hoje constitui atribuição do Ministério do Interior através das suas superintendências e do BNH, ao lado de um remanejamento de órgãos hoje vinculados a outros ministérios, permitiria o equacionamento satisfatório do problema institucional. Cabe assinalar, todavia, que este ministério já teve em passado recente, uma experiência frustrada com o planejamento local. Para evitar reincidência de erros, torna-se necessária uma definição clara de estruturas, funções e instrumentos.

Para tanto, o ministério deveria dispor de três grandes secretarias (desenvolvimento regional, desenvolvimento urbano e meio ambiente), que formulariam as políticas e coordenariam as ações executivas nas suas grandes linhas, bem como as de órgãos executivos (departamentos ou empresas) que dariam consequência aos programas definidos no quadro de uma política nacional de desenvolvimento regional-urbano.<sup>28</sup>

É claro que se evidenciaria, em tal estrutura ministerial, a necessidade de transformar o BNH em Banco Nacional do Desenvolvimento Urbano; pois, à medida que as definições de política econômica e de política industrial têm um rebatimento especial e se traduzem, em última análise, em formas urbanas, seria importante que o banco assumisse, em toda a sua plenitude, papel compatível com o fomento do desenvolvimento urbano, dentro de conceitos, padrões, critérios e normas por ele definidos. Para isto, trabalharia futuramente, inclusive, em estreita articulação com o

<sup>28</sup> Veja, a respeito desta proposição, Barat, Josef. Notas sobre o planejamento urbano no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 4, p. 46-108, out./dez. 1974.

BNDE e os bancos de desenvolvimento estaduais, e os seus projetos de habitação e saneamento básico, por exemplo, estariam compatibilizados com as prioridades de desenvolvimento do setor industrial.<sup>24</sup>

Por outro lado, far-se-ia necessário, também, o ajustamento do comportamento da Caixa Econômica Federal e da EBTU, segundo diretrizes dispostas pelo Ministério do Interior, que assumiria uma posição de ministério coordenador, como previsto na Lei da Reforma Administrativa (Decreto-lei nº 200, de 1967), o que permitiria uma ampla contrapartida executiva para a formulação integrada de política para o setor, centralizada no ministério. Poderiam ser definidos, por exemplo, padrões de localização habitacional, que seriam dados aos agentes financeiros e, articulando-se os programas habitacionais àqueles de transportes, estabelecer-se-iam ferramentas eficazes de racionalização do uso do solo para fins residenciais.

É importante ressaltar que as grandes vertentes do processo de desenvolvimento urbano (industrialização, transporte urbano e inter-regional, migrações internas e abastecimento) seriam coordenadas a nível da Presidência da República através de ação integrada dos ministérios da área de economia, dos transportes e da agricultura. Os aspectos setoriais do desenvolvimento urbano (transporte, saneamento, habitação e meio ambiente), bem como a distribuição de competências (União, estados, regiões metropolitanas e municípios) seriam coordenados por um único ministério, ao qual caberia a formulação da política nacional de desenvolvimento regional-urbano a partir das diretrizes emanadas da Presidência da República.

Mas falar da institucionalização do setor urbano não significa apenas estruturar os órgãos formuladores de política e os órgãos executivos sob a égide de um ministério. É da maior importância a definição de princípios normativos e de mecanismos de financiamento que permitam a transferência de recursos para os diferentes setores e níveis de competência, no quadro da política nacional do desenvolvimento regional-urbano. E o que torna a coordenação dos mecanismos de financiamento um instrumento básico de atuação é a definição, prévia e clara, das regras do jogo quanto à distribuição dos recursos.

Finalmente, uma palavra sobre o quadro de referência legal. Antes ou simultaneamente aos trabalhos de preparação da Lei de Desenvolvimento Urbano tornam-se necessários estudos que visem alterações no Código Civil e no Tributário e, mesmo, na Constituição. Isto porque:

- a) as bases financeiras dos municípios brasileiros, como foi visto são muito frágeis e o seu reforço depende de uma revisão da atual estrutura de distribuição das rendas tributárias;
- b) a simetria nos critérios de definição e distribuição dos recursos de origem tributária deve ser revista para dar origem a critérios diferenciados

<sup>24</sup> Veja, a esse respeito, Barat, Josef. Introdução do editor. In: *Política de desenvolvimento urbanos aspectos metropolitanos e locais*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES. (Série Monográfica n.º 22/1976.) p. 1-22.

de acordo com as classes de tamanho urbano e a localização dentro ou fora das regiões metropolitanas;

c) é preciso haver a consciência clara de que o parâmetro básico de valor da sociedade brasileira ainda é a terra, apesar de toda a complexidade de nossa economia industrial. Isto torna o preço da terra urbana excessivamente sujeito à especulação (como reserva de valor, não-produtiva) e, conseqüentemente, acarreta a dificuldade de controle por parte de normas e de polícia edilícias de âmbito local;

d) faz-se necessária, portanto, a introdução de mecanismos de tributação sobre o patrimônio do mercado de valores mobiliários — e neste sentido é auspiciosa a recente criação da Comissão de Valores Mobiliários — de forma compatível com o estágio do nosso desenvolvimento industrial;

e) os investimentos públicos urbanos não devem propiciar a internalização dos benefícios deles decorrentes, no patrimônio de camadas compatíveis com o atual estágio de urbanização, como a contribuição de melhoria;

f) cabe lembrar que uma política consistente de investimentos públicos voltada para a ampliação dos beneficiários dos serviços e para os ganhos de escala — e, conseqüentemente, para a redistribuição de renda via aumento da renda real — deve constituir-se poderoso instrumento de intervenção governamental no processo urbano;

g) com efeito, a indução da expansão urbana através dos investimentos públicos pode orientar o mercado habitacional e as decisões de localização da indústria e do comércio, pela via da integração de programas nestas áreas com aqueles da infra-estrutura de serviços. Este aspecto é especialmente importante para que sejam programadas mais racionalmente as atividades da indústria da construção civil.

Por outro lado, já em função do anteprojeto da Lei de Desenvolvimento Urbano (Diretrizes Gerais, Conceitos, Competências e Instrumentos) fazem-se necessárias as revisões em profundidade, dos códigos de edificações, além de um trabalho de consolidação de normas (inclusive normas técnicas) edilícias para induzir o desenvolvimento planejado de nossas cidades.

O anteprojeto da Lei de Desenvolvimento Urbano que vem de ser elaborado pela CNPU ilustra bem alguns dos aspectos mencionados acima. Sem sombra de dúvida constitui um primeiro e decisivo passo no sentido de dotar o desenvolvimento urbano de uma lei básica, estabelecendo diretrizes, mas em nível muito amplo e geral, o que permitirá às legislações locais dispor sobre as particularidades regionais. Parece, entretanto, que o anteprojeto descuro de um aspecto essencial que seriam exatamente os mecanismos institucionais que dariam vida e existência àquelas diretrizes. No texto, com efeito, as questões institucionais são tratadas de maneira muito vaga e genérica, sobretudo no que toca à ação institucional do poder público federal embora a este se reserve parcela preponderante de atribuições.

Podem-se tecer algumas considerações sobre aspectos outros do anteprojeto de lei, inclusive do ponto de vista institucional, como sobre o fato de conceder-se às regiões metropolitanas o *status* de ente político-administra-

uvo, enunciado ao lado dos consagrados três níveis da organização político-administrativa brasileira, ou seja, a União, o estado e os municípios. É bem sabido que, embora consagrada pelo sistema constitucional em vigor, a região metropolitana não tem ainda contornos político-administrativos muito nítidos, o que vem causando alguma perplexidade e gerando variada gama de soluções, cada estado tratando a questão de maneira diversa.

Tudo isso leva assim a afirmar que, em matéria de desenvolvimento urbano, o principal problema a enfrentar é exatamente a questão das instituições com a definição simultânea de uma política nacional de desenvolvimento regional-urbano, desdobrada em vários níveis de ação executiva.

Ao discutir a institucionalização do setor urbano, cabe ter presente, portanto, que a sua extrema complexidade e a sua gama de conflitos setoriais e de níveis de competência sugerem o equacionamento integrado dos aspectos institucionais, legais, financeiros, técnicos e políticos envolvidos. O setor urbano exige, por definição, uma visão interdisciplinar e abrangente do administrador público.

## 6. A organização desta edição especial

A orzanização desta edição especial da *Revista de Administração Pública* visou justamente oferecer esta visão interdisciplinar, abrangente e, sobretudo, integrada aos administradores públicos, empresários, consultores, jornalistas e estudiosos dos problemas urbanos. O posicionamento desta edição frente àquela de *Pesquisa e Planejamento Econômico* em 1973 mostra que era importante, naquela ocasião, compreender melhor o processo de desenvolvimento urbano brasileiro: a) nas suas inter-relações com o desenvolvimento regional; b) na estruturação do sistema de cidades; c) na iteração de fatores macroeconômicos; d) na investigação mais aprofundada dos problemas migratórios, tributários e de emprego. Neste sentido, o conjunto de artigos escritos para aquela edição cobriu uma lacuna existente na literatura da época.<sup>25</sup>

De 1973 até o presente, muitas das preocupações reveladas por aqueles artigos foram concretamente traduzidas em iniciativas do Governo federal voltadas para: a) definições e diretrizes de política urbana global; b) instrumentação jurídico-institucional; c) instrumentação financeira; d) coordenação incipiente de componentes setoriais do desenvolvimento urbano.

Nesta edição da *RAP*, o objetivo básico é examinar os desdobramentos setoriais do desenvolvimento urbano e os problemas urbanos na sua complexidade político-institucional, econômica, social e espacial. Através deste exame torna-se possível, inclusive, avaliar as formulações de política e sua implementação. Foram fixados, em discussão com a equipe de colaboradores, objetivos básicos e uma linha de orientação para a elaboração dos artigos, escritos especialmente para esta edição — alguns, inclusive, como parte de pesquisas em andamento.

<sup>25</sup> Cf. Barat, Josef. Introdução do editor. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 527-42, out. 1973 (número especial dedicado ao desenvolvimento urbano).



Os objetivos básicos definidos para esta edição especial foram:

- a) servir, como material didático, ao curso de mestrado da Escola Brasileira de Administração Pública — EBAP — e aos demais cursos de pós-graduação na área do desenvolvimento urbano;
- b) servir como texto-base ao seminário sobre o desenvolvimento urbano a ser patrocinado pela EBAP (cada artigo constituindo o elemento básico de discussão em painéis sob a moderação do autor);
- c) oferecer uma perspectiva integrada da problemática urbana aos estudiosos do assunto e profissionais nas áreas acadêmica, de consultoria técnico-econômica, de governo e de comunicação social.

A linha de orientação fixada para a elaboração dos artigos ressaltou, quanto à estrutura dos trabalhos: a) a formulação de uma moldura conceitual (se possível com contribuição à teoria do tema abordado); b) o levantamento de evidências empíricas gerais e/ou o estudo de caso; c) a abordagem de aspectos institucionais; d) a abordagem crítica da formulação e implementação de política pública. Por outro lado, no que se refere ao âmbito de análise dos trabalhos, procurou-se, sempre que possível, integrar a perspectiva macro com aquela intra-urbana, ou seja, focalizar o nacional e o macrorregional, o metropolitano e o municipal, de forma iterativa.

A dimensão política do desenvolvimento urbano é dada por Luiz Alberto Bahia em *A cidade política*: mudanças e perspectivas, onde prevalece a preocupação com o problema da representatividade das comunidades urbanas. Os aspectos jurídico-institucionais são abordados por Álvaro Pessoa, que se detém no exame mais aprofundado dos problemas do uso do solo urbano. A interpretação econômica do desenvolvimento urbano ficou a cargo de Hamilton Tolosa, que analisa a inter-relação das principais variáveis macroeconômicas ligadas à urbanização brasileira. A dimensão espacial é dada por Pedro Geiger que mostra o processo de estruturação do espaço através de uma abordagem inovadora. Os aspectos relacionados com a localização industrial, enfatizando a necessidade de se definir uma política de descentralização industrial integrada àquela do desenvolvimento urbano são o tema abordado a seguir pelo editor deste número especial.

Uma interpretação social voltada para os problemas de marginalidade, com ênfase no fenômeno da violência e criminalidade nas áreas urbanas é apresentada por Edmundo Campos Coelho. Ela é seguida pela análise da saúde pública nas áreas urbanas, a cargo de Sérgio Góes, aprofundando a dimensão social. Paulo Buarque de Nazareth focaliza os transportes urbanos diante da crise de combustíveis de petróleo, apresentando realisticamente o quadro atual do setor. A preocupação com o planejamento da qualidade do meio ambiente é a importante contribuição de James Hicks para a conscientização, entre nós, desta dimensão, normalmente esquecida, do desenvolvimento urbano. Finalmente, uma bibliografia seletiva sobre o desenvolvimento urbano no Brasil para o período 1967-1977 é a contribuição de Elizabeth de Faria Moletta para a maior abrangência desta edição especial.

# FGV EDITORA sempre perto de você

## livrarias

### RIO DE JANEIRO

J. CARNEIRO FÉLPE -  
Praia de Botafogo, 188 -  
Caixa Postal, 9.052 - Tel.:  
266-1512 - R. 353 - Rio de  
Janeiro, RJ.

M.A. TEIXEIRA DE FREI-  
TAS - Av. Graça Aranha,  
26 - Lojas C e H - Tel.:  
222-4142 - Rio de Janeiro,  
RJ.

### RIO DE JANEIRO

Capital

Ivo Alonso Nunes - Pça.  
Monte Castelo, 28 - Tel.:  
232-4634 - Rio de Janeiro,  
RJ.

### Interior

GILARDE - Distribuidora  
Pça. Tiradentes, 9 - s/1201  
Rio de Janeiro, RJ

### SÃO PAULO

Catavento - Dist. de Livros  
Ltda. - Rua Conselheiro  
Ramalho, 928 - Tel.: 36-5542  
- São Paulo, SP.

Fornecedora de Publicações  
Técnicas - M.M. de Oliveira  
Marques - Av. Ipiranga, 200  
Loja 40 - São Paulo, SP.

### PARANÁ

Livraria Ghignone - Rua das  
Flores, 423 - Curitiba, PR

Catavento - Dist. de Livros  
Ltda. - Rua Conselheiro Ra-  
malho, 938 - Tel.: 36-5642 -  
São Paulo, SP.

Aramis Chaim - Distribuido-  
ra "Nova Ordem" - Rua  
Gal. Carneiro, 415 - Curitiba,  
PR.

### SANTA CATARINA

Lunardelli Representações -  
Livraria Universitária - Rua  
Vitor Meireles, 23-A - Flo-  
rianópolis, SC.

### BAHIA

Livraria Civilização Brasilei-  
ra S.A. - Rua Barão do Des-  
terro, 2-A - Salvador, BA.

Distribuidora de Livros Sal-  
vador - Tv. da Ajuda, 2 - Ed.  
Sul América, s/301 - Sal-  
vador, BA.

### GOIÁS

Livraria Planalto - Av. Goiás,  
479 - Goiânia - GO.

### MATO GROSSO

Catavento - Dist. de Livros  
Ramalho, 928 - Tel.:  
36-5642 - São Paulo, SP.

SERGIPE - PERNAMBU-  
CO - ALAGOAS - PA-  
RAÍBA - RIO GRANDE  
DO NORTE

Paulo da Fonte & Cia - Rua  
do Príncipe, 428 - Recife, PE

### RECIFE

Almir Viggiano Antunes -  
Av. Guararapes, 50 - Ed.  
Seguradora - s/402 - Recife,  
PE.

### CEARÁ

Ceará - Ciência e Cultura -  
Rua Edgar Borges, 89 - For-  
taleza, CE.

### PIAUÍ

Dilertec - Distrib. de Livros  
Revistas Ltda. - Rua Coelho  
Rodrigues, 1244 - Teresina,  
PI.

### SÃO PAULO

PREF. FÁRIA LIMA - Av.  
Nove de Julho 2029 - Caixa  
Postal, 5.534 - Tel.:  
288-3893 - São Paulo, SP.

### BRÁSILIA

FUNDAÇÃO GETULIO  
VARGAS - Setor Comercial  
Local Sul, 104 Bloco A  
Loja 37 - Tel.: 243-008 -  
Brasília, DF.

## agentes autorizados

### RIO GRANDE DO SUL

Organização Sulina de Re-  
presentações - Av. Borges  
de Medeiros, 1030 - Porto  
Alegre, RS.

### ESPIRITO SANTO

Livropel - Distribuidora -  
Rua Nestor Gomes, 277  
Vitória, ES.

### MINAS GERAIS

Ao Livro Técnico S.A. - A  
Nossa Livraria de Belo Hori-  
zonte - Rua Tupis, 262 -  
Belo Horizonte, MG.

### MARANHÃO

Livraria J. C. - Rua Nina  
Rodrigues, 33-B - São Luiz,  
MA.

### PARÁ AMAZONAS

Ao Livro Técnico S.A. - A  
Nossa Livraria de Belém -  
Travessa Pde. Eutiquio, 397  
Tel.: 23-1709 - Belém, PA

### EUROPA

Centro do Livro Brasileiro  
Rua Almirante Barroso, 13 -  
2º - Lisboa, Portugal.

Pedidos à Editora FGV: Praia de Botafogo, 188, Cx. Postal, 9.052 - ZC-02 RJ.

- Cheque pagável no Rio de Janeiro em nome da Fundação Getúlio Vargas
- Envio antecipado de vale postal