

# CADERNOS IPPUR

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

## *Editor*

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

## *Conselho Editorial*

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro  
Henri Acselrad  
Pedro Abramo Campos

## *Conselho Científico*

Aldo Paviani (UNB)  
Berta Becker (UFRJ)  
Celso Lamparelli (USP)  
Inaiá Carvalho (UFBA)  
Leonardo Guimarães (FIJN)  
Lícia do Prado Valladares (IUPERJ)  
Maria Brandão (UFBA)  
Maurício Abreu (UFRJ)  
Milton Santos (USP)  
Neide Patarra (UNICAMP)  
Roberto Smith (UFCE)  
Tânia Bacellar Araújo (UFPE)  
Wrana Maria Panizzi (UFRGS)

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

## **IPPUR / UFRJ**

Prédio da Reitoria, Sala 543  
Cidade Universitária / Ilha do Fundão  
21941-590 Rio de Janeiro RJ  
Tel.: (021) 590-1191 / (021) 260-5350  
Fax: (021) 230-4046  
E-mail: [cadernos@ippur.ufrj.br](mailto:cadernos@ippur.ufrj.br)  
<http://www.ippur.ufrj.br>

# **CADERNOS IPPUR**

**Ano XI, N<sup>os</sup> 1 e 2  
Jan-Dez 1997**

Indexado na Library of Congress (E.U.A.)  
e no Índice de Ciências Sociais do IUPERJ.

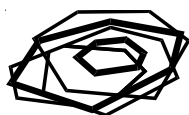
---

Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planeja-  
mento Urbano e Regional da Universidade Federal  
do Rio de Janeiro. – ano 1, n.1 (jan./abr. 1986) –  
Rio de Janeiro : UFRJ/IPPUR, 1986 –

Irregular.  
Continuação de: Cadernos PUR/UFRJ  
ISSN 0103-1988

1. Planejamento urbano – Periódicos. 2. Planejamen-  
to regional – Periódicos. I. Universidade Federal do Rio  
de Janeiro. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano  
e Regional.

---



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

REVISTA FINANCIADA COM RECURSOS DO

*Programa de Apoio a Publicações Científicas*

MCT



CNPq



FINEP

# CADERNOS IPPUR

**Ano XI, N<sup>os</sup> 1 e 2**  
**Jan-Dez 1997**

**ASSISTENTE DE EDITORIA**

*Claudio Cesar Santoro*

**SECRETÁRIA**

*Leila Albertin Piccoli*

**REVISÃO DE PORTUGUÊS**

*Claudio Cesar Santoro*

**PROJETO GRÁFICO E EDITORAÇÃO**

*Claudio Cesar Santoro*

**PROJETO GRÁFICO DA CAPA**

*André Dorigo*  
*Lícia Rubinstein*

**FOTOS DA CAPA**

*Sidney Motta*

**ABSTRACTS**

*Maria Cristina Areias Nasser*

**COLABORARAM NESTE NÚMERO**

*Adauto Lúcio Cardoso*  
*Ana Clara Torres Ribeiro*  
*Fany Raquel Davidovich*  
*Giuseppe Cocco*  
*Inaiá Maria Moreira de Carvalho*  
*Lúcia Bógus*  
*Luiz Antônio Machado*  
*Maura Pardini Bicudo Veras*  
*Raquel Rolnik*

## SUMÁRIO

**Resumos e Abstracts, 7**

**Artigos, 17**

*Christian Topalov, 19*

Do Planejamento à Ecologia: nascimento de um novo paradigma da ação sobre a cidade e o habitat?

*Paulo Roberto Mello de Carvalho, 43*

A Fome e a Miséria na Definição dos Mínimos Sociais: Brasil, anos 90

*Sérgio de Azevedo, 63*

Políticas Públicas e Governança em Belo Horizonte

*Adauto Lúcio Cardoso, 79*

Reforma Urbana e Planos Diretores: avaliação da experiência recente

*Ermínia Maricato, 113*

Brasil 2000: qual planejamento urbano?

*Raquel Rolnik, 131*

São Paulo, um Século de Regulação Urbanística: para quem, para quê?

*Fernanda Furtado, 163*

Instrumentos para a Recuperação de Mais-Valias na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidade na interpretação

*Jordi Borja*

*Manuel Castells, 207*

Planes Estratégicos y Projectos Metropolitanos

**Pesquisa e Opinião, 233**

*Ana Clara Torres Ribeiro, 235*

Universos em Afastamento: escalas da economia e sociedade

# EDITORIAL

Depois de um período de eclipse, no qual o fim dos planos urbanos difundiu-se e afirmou-se, o planejamento retorna à cena. São poucas as grandes cidades que não têm “planos estratégicos”, “projetos de reestruturação”, “programas de renovação”. Não se trata, porém, de uma simples retomada do planejamento. As novas iniciativas traduzem mudanças profundas do paradigma teórico e prático que fundou o planejamento regulador e reformador nascido no início deste século. Mudaram o diagnóstico dos problemas urbanos, os objetivos, os atores, os instrumentos, a escala e o vocabulário técnico com o qual tradicionalmente tem-se procurado legitimar a intervenção pública na cidade. Essas mudanças, simultaneamente intelectuais e políticas, são objeto dos artigos reunidos neste número especial.

# Resumos

# Abstracts

*Christian Topalov*

---

**Do Planejamento à Ecologia:  
nascimento de um novo  
paradigma da ação sobre a  
cidade e o habitat?**

Nos últimos vinte anos – simultaneamente, em inúmeros campos e, em particular, no domínio das políticas urbanas e do *habitat* – novos temas têm surgido e, segundo parece, estão em vias de se impor como uma nova visão global dos problemas e respectivas soluções: crescimento lento ou crescimento zero, salvaguarda do meio ambiente, retorno à iniciativa local, desestatização e desregulamentação, liberação dos mercados.

Apesar de não serem idênticas as origens desses diversos elementos, tudo se passa como se tivesse surgido uma linguagem que se torna o terreno comum obrigatório de todos os debates legítimos: o da salvaguarda do meio ambiente. O caráter internacional do fenômeno e sua relativa durabilidade permitem pensar que não se trata somente de uma moda, mas de uma profunda reorganização da linguagem científico-política.

Essa experiência pode ser colocada em paralelo com uma outra, da mesma natureza, que se tinha produzido na virada do século XX e marcou profundamente a modernidade: a emergência do discurs-

**From Planning to Ecology:  
the birth of a new paradigm  
of action on the city and the  
habitat?**

In the last twenty years - simultaneously in several fields and, in particular, in the domain of urban policies and habitat - new themes have appeared and, so it seems, they are about to impose themselves as a new global view of the problems and respective solutions: slow growth or zero growth, preservation of the environment, return to local initiative, de-statization and des-regulation, free markets.

Though the origins of these different elements are not identical, everything is presented as if a new language has appeared becoming compulsory common ground to all the rightful debates : the preservation of the environment. The international character of the phenomenon and its relative durability seems to indicate that it is not the case of some other fashion, but a profound re-organization of the scientific-political language.

This experience can be traced in parallel to another, of the same nature, produced in the turn of the 20th century, which left a deep mark in modernity: the

so do interesse geral-nacional, enunciado pela ciência, que garantia o progresso industrial e social, e fazia apelo ao desenvolvimento do planejamento e da expansão do *Welfare State*. A analogia impõe-se tanto mais quanto, em suas versões mais divulgadas, a linguagem ecológica atual desqualifica o discurso planejador e propõe princípios alternativos de legitimidade para a ação.

O texto examina os dois períodos históricos de maneira comparativa, empenhando-se em identificar os processos de formação e de imposição dos sentidos comuns que definem as legitimidades políticas.

**Palavras-chave** : Planejamento urbano / História / Estado

emergence of the discourse of general-national interest, uttered by science, which guaranteed the industrial and social progress, appealing to the development of planning and the expansion of the *Welfare State*. The analogy establishes itself in as much as, in the most known versions, the present ecological language disqualifies the planning discourse and proposes alternative principles of legitimacy to the action.

The text examines the two historical periods in a comparative way, trying to identify the processes of formation and imposition of common meanings that define the political legitimacies.

**Keywords**: Urban Planning / History / State

### *Paulo Roberto Mello de Carvalho*

---

#### **A Fome e a Miséria na Definição dos Mínimos Sociais: Brasil, anos 90**

O debate sobre a pobreza nos anos 90 revela uma mudança no projeto de reforma social. Através de diversos processos e com a participação de vários atores, o princípio universalista que informava a reforma das políticas públicas de corte social, na década de 80, dá lugar ao princípio focalista. O novo projeto é orientado por uma concepção de justiça social, cujo princípio básico é a discriminação dos mais pobres entre os pobres, e não os direitos sociais univer-

#### **Hunger and Misery in the Definition of Social Minimum: Brazil, 90s.**

The debate over poverty in the 90s reveals a change in the project of social reform. Through several processes and with the participation of several actors, the universalist principle that fed the reform of public policies of social cut, in the 80s, gives room to the focalist principle. The new project is guided by a conception of social justice, whose basic principle is the discrimination of the poor among the poor, and not the universal and egalitarian social rights. Such

sais e igualitários. Tal mudança não é resultado apenas da hegemonia neoliberal e contou com a participação ativa de diversos atores, inclusive progressistas, organizações não governamentais e movimentos da sociedade civil, redefinindo a agenda da reforma social naquela direção. A Campanha contra a Fome, os programas de renda mínima e a ênfase na mensuração dos pobres e miseráveis expressam tal inflexão. O trabalho analisa criticamente a mudança ocorrida, identificando como fundamento do projeto hegemônico de reforma social, na primeira metade da década de noventa, a luta contra a fome e a miséria.

**Palavras-chave:** Política Social / Pobreza Urbana / Reforma Social

change is not merely the result of neoliberal hegemony and several actors, including progressivists, non-governmental organizations and movements of civil society participated actively, redefining the social reform agenda towards that direction. The Campaign against Hunger, the programs of minimum income and the emphasis in measuring the number of poor and miserable express such orientation. This work analyses critically the change that has occurred, identifying as the basis of the hegemonic project of social reform, in the first half of the decade of 1990s, the struggle against hunger and misery.

**Keywords:** Social Policy / Urban Poverty / Social Reform

### *Sérgio de Azevedo*

---

#### **Políticas Públicas e Governança em Belo Horizonte**

A partir do conceito de governança (*governance*), o artigo discute três experiências de políticas urbanas relevantes em Belo Horizonte – Orçamento Participativo, Conselho Deliberativo do Patrimônio Histórico e Plano Diretor do Município – durante o governo da Frente Popular. O trabalho enfatiza sobretudo a importância da variável institucional e da gestão participativa nas políticas estudadas. Na parte final do artigo – através de um modelo comparativo de políticas públicas em que se com-

#### **Public Policies and Governance in Belo Horizonte**

From the starting point of the concept of governance, this article discusses three relevant experiences of urban policies in Belo Horizonte – Participant Budget, Deliberative Body of Historical Patrimony and Municipal Directive Plan – during the government of *Frente Popular*. This work emphasizes above all the importance of the institutional variable and the participative management in the policies studied here. In the last part of the article – through a comparative model of public policies in which are combined *saliency*



binam *saliency issue* na agenda governamental e complexidade técnica na política –, procura-se realizar uma análise comparativa entre os três estudos de casos, apontando suas similitudes e destacando algumas de suas especificidades.

**Palavras-chave:** Política pública / Município / Governo

*issue* in governmental agenda and technical complexity in policy –, it is sought a comparative analysis among the three cases, pointing out the similarities and stressing some of their particularities.

**Keywords:** Public Policy / Municipality / Government

### *Adauto Lúcio Cardoso*

---

#### **Reforma Urbana e Planos Diretores: avaliação da experiência recente**

Ao longo dos anos 80, cresce de importância o debate sobre as fortes desigualdades sociais que caracterizam as cidades brasileiras, e, com isso, buscam-se alternativas políticas para sua superação. O Movimento Nacional pela Reforma Urbana se constitui no bojo desse processo, influenciando decisivamente a reformulação institucional e jurídica que acompanha a redemocratização do país e que culmina na promulgação da Constituição de 1988.

O plano diretor, pela nova carta constitucional, foi definido como o instrumento de efetivação dos princípios da “função social da cidade e da propriedade”, considerados fundamentos legais para a elaboração de políticas de intervenção que combatam as desigualdades urbanas.

A avaliação dos planos diretores elabo-

#### **Urban Reform and Directive Plans: evaluation of recent experience**

Throughout the 80s, the importance of the debate about the intense social disparities that characterize Brazilian cities has grown, and together with that, political alternatives to overcome the problem have been sought. The National Movement for Urban Reform is founded amidst this process, constituting a decisive influence to the institutional and juridical reformulation that follows the re-democratization of the country, which culminates in the promulgation of the Constitution of 1988.

The directive plan, by the new Constitution, was defined as the instrument of accomplishment of the principles of the “social function of the city and property”, considered the legal foundations to the elaboration of interventional policies that would fight the urban disparities.

rados pelos 50 maiores municípios brasileiros, apresentada no texto, mostra algumas possibilidades e muitos limites à implementação do ideário da Reforma Urbana, ao nível local, no país.

**Palavras-chave** : Planejamento urbano / Legislação urbana / Reforma urbana

The evaluation of the directive plans elaborated by the fifty greatest Brazilian municipalities, presented in the text, shows some possibilities and many limits to the implementation of the ideal of Urban Reform, in local level, in the country.

**Keywords** : Urban Planning / Urban Legislation / Urban Reform

### *Ermínia Maricato*

---

#### **Brasil 2000: qual planejamento urbano?**

Constata-se que a matriz fundadora do Planejamento Urbano no Brasil está em processo de mudança. A transição se apresenta sob a forma de crise. A matriz anterior foi inspirada no ideário modernista adaptado ao Estado-providência, nos anos chamados "trinta gloriosos". A nova matriz, ainda não definida, se fundamenta no mercado e na flexibilidade.

Especula-se sobre o papel do planejamento urbano no Brasil já que o país nem é acabadamente moderno e fordista e nem viveu exatamente um Estado-providência, característicos da matriz que inspirou o planejamento urbano durante décadas.

Algumas características da formação da sociedade brasileira são destacadas para explicar a contradição que marca a gestão urbana no Brasil: regras rígidas con-

#### **Brazil 2000 : which urban planning?**

It may be positively established that the founding matrix of Urban Planning in Brazil is in a process of changing. The transition presents itself under the shape of a crisis. The previous matrix was inspired in the modernist ideal which was adapted to the providence-State, in the so-called "Glorious Thirties". The new matrix, which has not been defined yet, is based on the market and in flexibility.

It is possible to speculate about the role of urban planning in Brazil since the country is neither wholly modern and fordist nor it experienced completely a providence-State, characteristics of the matrix that inspired the urban planning through decades.

Some characteristics of the formation of the Brazilian society are emphasized to explain the contradiction that determine urban management in Brazil: rigid rules

vivendo com a mais absoluta flexibilidade no uso e ocupação do solo, em diferentes áreas de uma mesma cidade. Assim como a cidadania é apenas para alguns, a regulação urbanística também.

Os cursos de Planejamento Urbano e Regional e as equipes dos órgãos públicos estão ligados ao paradigma antigo, mas já é possível identificar novos conceitos e idéias que podem constituir as bases de uma nova matriz. Da mesma forma que a primeira, esses conceitos vêm de fora e são incorporados praticamente sem mediações, em que pesem as diferenças entre as diversas realidades urbanas.

**Palavras-chave** : Planejamento urbano / Legislação urbana / Estado

living together with the most absolute flexibility in the use and occupation of the soil, in different areas of a same town. In the same way citizenship is meant only for a few, so is urban regulation.

The courses of Urban and Regional Planning and the working teams from public agencies are still connected to the old paradigm, but it is already possible to identify new concepts and ideas that may become the basis of a new matrix. As in the case of the first matrix, these concepts come from abroad and they are incorporated practically without mediations, notwithstanding the differences among diverse urban realities.

**Keywords** : Urban Planning / Urban Legislation / State

### *Raquel Rolnik*

---

#### **São Paulo, um Século de Regulação Urbanística: para quem, para quê?**

Este artigo coloca em pauta a trajetória da legislação urbana da Cidade de São Paulo, revisitando sua história sob o ponto de vista de seu papel político e cultural ao longo do tempo. Traz a hipótese de que a ineficácia das normas urbanas em regular a produção da cidade é a verdadeira fonte de seu sucesso político, financeiro e cultural, em um contexto de grande concentração de riqueza e poder. O arco temporal do estudo se

#### **São Paulo, One Century of Urbanistic Regulation: to whom, what for?**

This article brings to the discussion the trajectory of the urban legislation of the city of São Paulo, revisiting its history under the point of view of its political and cultural role through time. It assumes the hypothesis that it is the inefficiency of urban norms in regulating the production of the city the true source of its political, financial and cultural success, in a context of great concentration of wealth and power. The temporal arch

estende desde o primeiro Código de Posturas Municipais, de 1886, até 1936, ano da promulgação da primeira anistia geral das construções irregulares da cidade. Nesse período, emergem as questões relevantes para a compreensão da configuração da cidade contemporânea e das perspectivas para seu futuro.

**Palavras-chave** : Legislação urbana / Planejamento urbano / São Paulo

of the study covers from the first Code of Municipal Orders, from 1886, until 1936, the year of the promulgation of the first general amnesty to the irregular constructions in the city. In this period, the relevant questions to the understanding of the configuration of the contemporary city and the perspectives to its future emerge.

**Keywords** : Urban Legislation / Urban Planning / São Paulo

*Fernanda Furtado*

---

**Instrumentos para a Recuperação de Mais-Valias na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação**

O trabalho avalia a experiência latino-americana com a recuperação, pela coletividade, de incrementos de valor da terra originados pela atuação do Estado no processo de urbanização. Buscando uma abordagem integrada da evolução do tema e do desenvolvimento de instrumentos para a recuperação de mais-valias, objetiva a constituição de um painel das oportunidades e limites de sua aplicação na América Latina.

Após situar a relevância da temática no atual panorama latino-americano, o estudo apresenta uma leitura da evolução do tema e da implantação dos instrumentos, com base nas mediações presentes em sua trajetória histórico-

**Tools to the Recuperation of *Mais-Valias* in Latin America: weakness in implementation, ambiguities in interpretation**

The work evaluates the Latin-American experience with the recuperation, by the collectivity, of increments of land value originated by the action of the State in the process of urbanization. Looking for an integrated approach to the evolution of the theme and the development of tools to the recuperation of *mais-valias*, it seeks to build a panel of the opportunities and limits of its application in Latin America.

Pointing out the relevance of the thematic in the present Latin-American panorama, the research presents a view of the evolution of the theme and of the implementation of the tools, based on the existing mediations in its historic-institutional

institucional. A seguir, trata do papel da propriedade imobiliária e da atuação do Estado, reconhecidos como dois grandes marcos para a análise dos obstáculos para o desenvolvimento do tema e dos instrumentos em questão. Esses obstáculos são então definidos no plano concreto, percorrendo-se as dificuldades de operacionalização e abordando-se as objeções que surgem desde uma perspectiva redistributiva. Retornando ao marco atual, são discutidos em maior detalhe os desafios e constrangimentos hoje apresentados, a partir do caso do Brasil. Finalmente, são alinhados alguns pontos para uma agenda de aproximação ao tema na região, com base em princípios de justiça social.

**Palavras-chave** : América Latina / Valor da terra / Política urbana

trajectory. Later on, it approaches the role of real estate property and the action of the State, recognized as two great signs to the analysis of the obstacles to the development of the theme and the tools in question. These obstacles are then defined in the concrete plan, going through the difficulties of accomplishment and approaching the objections that appear from a redistributive perspective. Returning to the present sign, the challenges and constraints now in focus are discussed in details, starting from the case of Brazil. Finally, some points to an agenda of approaching the theme in the region are lined, based on principles of social justice.

**Keywords** : Latin America / Land Value / Urban Policy

*Jordi Borja, Manuel Castells*

---

### **Planes Estratégicos y Proyectos Metropolitanos**

La eficacia de los Planes o Proyectos estratégicos depende de muchos factores. Queremos especialmente enfatizar tres de estos factores que nos parecen especialmente relevantes, no por que lo sean más que otros, sino porque a veces no se tienen suficientemente en cuenta.

En primer lugar la definición de un **Proyecto de futuro** solo será eficaz si moviliza desde hoy a los actores públi-

### **Strategical Plans and Metropolitan Projects**

The efficiency of the Strategical Plans and Projects depends of many factors. We would like to emphasize particularly three of these factors, which seem to us specially relevant – not because they are more relevant than others, but because sometimes they are underestimated.

First of all, the definition of a *Project to the Future* can only be efficient if it is able to mobilize public and private ac-

cos y privados y se concreta en actuaciones y medidas que pueden empezar a implementarse inmediatamente. Solo así se verificará la viabilidad del Plan, se generará confianza entre los agentes que lo promueven y se construirá un consenso ciudadano que derive en **cultura cívica y patriotismo de ciudad**. Esto será la fuerza principal de un Plan Estratégico.

En segundo lugar un Plan Estratégico debe construir y/o modificar la **imagen** que la ciudad tiene de sí misma y tiene en el exterior. En la medida que es una respuesta a una sensación de crisis, que resulta de la voluntad de insertarse en nuevos espacios económicos y culturales globales y que pretende integrar a una población que se siente muchas veces excluida o poco tenida en cuenta, el **Proyecto-Ciudad** es un proyecto de **comunicación** y de **movilización** ciudadana y de promoción interna y externa de la urbe.

Finalmente el Plan Estratégico cuestiona **al Gobierno local**, sus competencias y su organización, sus mecanismos de relación con las otras Administraciones y con sus ciudadanos, su imagen y su presencia internacionales. Sin una Reforma política radical – tanto o más en la forma de actuar que en la base legal – difícilmente se alcanzarán los objetivos de respuesta a los retos actuales que anteriormente se han expuesto.

**Palavras-chave:** Globalização / Planejamento urbano / Governo

tors and if it is accomplished in actions and measures that may be put into practice immediately. Only this way it is possible to verify the viability of the Plan, to create confidence among the promoting agents and to build a citizens' consensus that will generate *civic culture and city patriotism*. This will constitute the main force of a Strategical Plan.

Secondly, a Strategical Plan is supposed to build and/or modify the *image* that the city has of itself as well as the one it shows abroad. So far it is an answer to a feeling of crisis, which results from the wish to insert itself into new economic and cultural global spaces and that aims at the integration of a population that feels itself – most of times – excluded or underestimated, the Project-City is a project of *communication* and *mobilization* of the city as well as a project of internal and external urban promotion.

Lastly, the Strategical Plan questions the *Local Government*, its competence and organization, its mechanisms of relationship with other administrations and with its citizens, its international image and presence. Without a radical political reform – much more in the way of acting than in its legal basis – it will be very difficult to achieve the aspired answers to the problems previously presented.

**Keywords:** Globalization / Urban Planning / Government

---

# **Artigos**

---

---

# Do Planejamento à Ecologia: nascimento de um novo paradigma da ação sobre a cidade e o habitat? \*<sup>1</sup>

*Christian Topalov*

---

É a partir de dois pequenos textos que eu gostaria de tentar formular a questão que será o objeto desta exposição. Meio século separa o primeiro do segundo.

Para começar, escutemos os autores do Regional Plan of New York, operação pioneira de estudo sistemático de uma grande metrópole, lançada em 1921, sob os auspícios da Russel Sage Foundation. O projeto foi dirigido por Thomas Adams, um britânico que figurava entre os fundadores do Garden City

Movement e, em seguida, emigrou para o Canadá. Eis o trecho:

"[...] Para o observador superficial, o planejamento urbano para as diversas utilizações do solo parece ter sido feito pelo Chapeleiro Louco no chá de Alice. Algumas das pessoas mais pobres vivem em casebres situados em terrenos de grande valor. [...] A dois passos da Bolsa de Valores, o ar está repleto do aroma das torrefações de café; e a uma centena de metros de Times Square, do fedor

---

\* Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira.

<sup>1</sup> Conferência proferida na V Conferência Internacional de Pesquisa sobre o Habitat, Montréal, 1982.



dos matadouros. [...] Tal situação é um ultraje ao sentido da ordem. Tudo parece estar no lugar errado. Sente-se a vontade de arrumar esse bricabraque e colocar as coisas no lugar.”<sup>2</sup>

Escutemos agora Robert Lattès, um matemático e membro do Clube de Roma, na introdução que escreveu para a edição francesa de *The Limits to Growth*, em 1972, alguns meses depois de esse estudo ter saído dos computadores do System Dynamics Group do MIT:

“Diariamente, um nenúfar duplica sua superfície em um lago. Sabendo que precisa de trinta dias para cobrir o lago, sufocando todas as formas de vida aquáticas, em que momento terá coberto metade, último limite para agir? Ainda crianças, ficávamos perturbados com a resposta, no entanto, evidente – 29º dia. Essa brincadeira ilustra um fenômeno matemático fundamental: o crescimento exponencial em um campo finito. Fundamental porque o mesmo se passa com todas as formas de crescimento, em particular, demográfico e econômico, em nosso planeta. Mas que se tornará dramático se não for colocada em questão

a hipótese admitida cegamente de uma possibilidade de crescimentos ilimitados e se, ao tomar consciência do fenômeno, não for desencadeada uma ação enquanto é tempo.”<sup>3</sup>

Ambos os textos trazem a marca da autoridade da ciência. Com exceção dessa característica comum, fundamental, eles se opõem em todo o resto. A tonalidade do primeiro é a irritação, a do segundo, a angústia. Os planejadores da Russel Sage Foundation encontraram uma ordem escondida sob a desordem aparente e empreenderam a definição dos meios para remediar tal desordem. É necessário colocar tudo no lugar para que a razão leve a melhor e o progresso tenha continuidade. Quanto aos especialistas do Clube de Roma, decidiram que a própria ordem – a ordem da progressão geométrica – continha a desordem. A razão só levará a melhor se houver mudança da própria razão.

Sublinharei outras duas diferenças: a escala e a metáfora. A escala do discurso planejador é a cidade ou a região metropolitana; além disso, este é dirigido às autoridades administrativas corres-

<sup>2</sup> “[...] The assignment of the land to the various uses seems to the superficial observer to have been made by the Mad Hatter at Alice’s tea party. Some of the poorest people live in conveniently located slums on high-priced land. [...] A stone’s throw from the stock exchange the air is filled with the aroma of roasting coffee; a few hundred feet from Times Square with the stench of slaughter-houses. [...] Such a situation outrages one’s sense of order. Everything seems misplaced. One yearns to rearrange the hodge-podge and to put things where they belong.”, in *Committee of the Regional Plan of New York and Its Environs*, Regional Survey of New York and Its Environs, New York, Regional Plan of New York and Its Environs, v. 1, p. 31, 1929.

<sup>3</sup> Robert Lattès, Prefácio de *Halte à la croissance?* Paris: Fayard, 1972. p. 5 (edição francesa de *The Limits to Growth*).

pondentes. Quanto à escala do discurso do ambientalista, é o planeta e dirige-se à humanidade inteira. A metáfora utilizada pelo primeiro pertence ao campo da cultura: trata-se de um conto e, através da fala de Alice, Lewis Carroll irá permitir-lhe que volte a passar para o nosso lado do espelho. A metáfora do segundo é extraída da natureza: trata-se de uma planta e, talvez, seja tarde demais para interromper o crescimento silencioso do nenúfar que mata.

Escolhi esses dois textos, mas poderia ter escolhido dezenas de outros em cada um dos dois universos que os produziram. Sua justaposição faz surgir uma questão. As propriedades do discurso da salvaguarda do meio ambiente não serão radicalmente diferentes das propriedades do discurso do planejamento racional? Este é resultado de uma construção histórica antiga que deu uma linguagem comum a inúmeros atores sociais, poderosos e diferentes, e marcou profundamente a modernidade do século XX. Seremos, hoje, as testemunhas de uma ruptura cognitiva e prática de amplitude comparável à da substituição de um paradigma por outro?

Eis a questão que eu gostaria de discutir, abertamente, nesta exposição, sabendo bem que é provavelmente cedo demais para abordá-la com seriedade.

A emergência de um novo paradigma? Acompanhemos durante alguns instantes a análise das "ideologias do meio ambiente" propostas, em 1976, por Timothy O'Riordan. Passaram-se quinze anos e, na época, já era possível pôr em evidência as características essenciais de duas modalidades opostas do ambientalismo passado e atual. O autor designava uma por "*techno-centric*" e a outra por "*ecocentric*". O modelo qualificado de "tecnocêntrico" é baseado na perícia que se legitima como racional e eficaz e recorre a métodos objetivos e intervencionistas. Quanto ao modelo dito "ecocêntrico", é construído em torno de dois conjuntos de temas distintos. Por um lado, preconiza a autonomia das comunidades e a democracia participativa e faz apelo a formas de organização em pequena escala. Por outro, legitima-se por uma bioética do respeito aos ecossistemas naturais e baseia nela alguns direitos e uma moralidade naturais.<sup>4</sup>

De uma forma um pouco abstrata, talvez, tudo é dito em algumas frases de um confronto que estava dando os primeiros passos. O autor desvendava duas tendências no próprio âmago das ideologias ambientalistas. É possível alargar a afirmação e considerar que uma oposição da mesma natureza existe entre o antigo paradigma do plano e o novo

<sup>4</sup> "*Professional expertise*", "*rational and efficient*", "*objective and interventionist*"; "*self-reliant community*", "*participatory democracy*", "*small-scale organization*"; "*bioethic*", "*indispensability of nature*"; "*natural rights*", "*natural morality*". Ver Timothy O'Riordan, *Environmentalism*, Londres, Pion, 1976, cap. 1. Ver também "Environmental Ideologias", in *Environment and Planning*, v. 9, 1977.

paradigma do meio ambiente, que, em si próprio, está dividido. Se estivermos atentos às evoluções do discurso desde meados dos anos 70, o conflito parece ter sido encerrado com a vitória por K.O. da visão ecocêntrica sobre a visão tecnocêntrica. Um dos indícios desse desfecho é uma impressionante mudança de vocabulário. Planejamento ou ecologia? Uma análise léxica das comunicações apresentadas em conferências como a nossa, no decorrer dos últimos dez ou vinte anos, faria aparecer, sem dúvida, duas coisas. Por um lado, uma polarização dos vocabulários em dois conjuntos semânticos opostos, centralizados em cada um desses termos; por outro, uma mudança radical das freqüências relativas de um e do outro. Pura hipótese minha, na medida em que fazer tal estatística é muito enfadonho e, além disso, totalmente supérfluo. Com efeito, todos nós sabemos que o léxico que, há vinte anos, organizava os *savoir-faire* profissionais e os discursos políticos está, hoje, inteiramente desacreditado. Raros são os que têm a ousadia de falar hoje de "planejamento global", "controle do desenvolvimento urbano", "normas científicas", "previsão quantitativa das necessidades de habitação".

Se estou insistindo dessa forma sobre a linguagem não é para lhe atribuir propriedades fundadoras que, com certeza, ela não possui. As mudanças que podem ser observadas no registro do discurso são veiculadas por atores sociais concretos e exprimem conflitos bem reais. No entanto, dizem-nos alguma coisa, senão da natureza, pelo menos dos modos de legitimação das posições

em confronto. Uma das formas da violência social é, com efeito, de ordem simbólica e ocorre pela desqualificação da linguagem do adversário. Ao mesmo tempo, as imposições simbólicas bem-sucedidas não podem ser arbitrárias. Acabam articulando novos consensos pelos quais estabelecem-se as novas modalidades de definição das partes conflitantes e do vínculo social que as une.

A noção de paradigma poderá ser útil para pensar esses deslizamentos de terreno, com a condição de ser estendida do campo estritamente cognitivo ao da prática social. A imposição de um novo paradigma implica uma mutação das representações eruditas da ordem e desordem do mundo, ao mesmo tempo que uma redefinição dos objetivos legítimos da ação e dos métodos aceitáveis da mesma. Definir os termos do problema, eis a operação decisiva. É a condição prévia dos combates para que venha triunfar esta ou aquela solução. A principal propriedade de um empreendimento desse tipo é, com efeito, mudar de conversação, deslocar os debates e os conflitos legítimos, redesenhar o espaço no interior do qual todas as opiniões particulares deverão se situar para serem admissíveis. Utilizarei, de bom grado, uma metáfora esportiva. A delimitação do terreno no qual os jogadores hão de se enfrentar e a formulação das regras do jogo fixam um quadro ao qual deverá se submeter todo aquele que pretender participar da partida. Isto posto, que ganhe o melhor. Os conflitos, por conseguinte, nunca hão de cessar, mas devem desenrolar-se no âmbito de limites determinados. É isso o objeto do

consenso, do senso comum: todo enunciado, para ser audível e, portanto, fazer parte do debate, deve situar-se no campo dos enunciados historicamente admissíveis. Caso contrário, com ou sem a liberdade de falar, a situação não muda grande coisa: estamos fora de jogo.

Na história das sociedades, é raro ocorrer tais redefinições dos quadros do discurso e da ação. No que diz respeito ao mundo ocidental e às suas dependências, tal momento de violência simbólica aconteceu quando se impôs o paradigma do planejamento racional contra o da ordem social natural e do *laissez-faire*. Nada mais difícil, ou até mesmo arbitrário, do que datar uma ruptura desse gênero. No entanto, como referencial, vou propor a emergência, nos anos 90, da doutrina do planejamento urbano que, na seqüência, fornecerá os esquemas organizadores do planejamento econômico nacional e do planejamento regional. Nosso século XX tem sido descrito como o teatro da ascensão irresistível dessa doutrina e dessa prática do plano. Por esse senso comum, graças ao planejamento apoiado na ciência, as nações tomavam racionalmente o encargo de seu desenvolvimento. Essa chave de leitura poderia aplicar-se a campos variados, tanto às políticas macroeconômicas quanto às da proteção social, tanto às políticas de habitação quanto às do desenvolvimento regional. Uma visão planejadora análoga era comum aos cientistas e aos dirigentes de sociedades cujas formas de organização política e estruturas econômicas eram muito diferentes: a América do New Deal ou a

Rússia soviética dos planos quinquenais, o Brasil de Kubitschek ou a França de De Gaulle. Ela governava tanto o plano Beveridge para a Grande Londres, quanto a criação de Chandigarh. Portanto, não se trata de um fenômeno estritamente localizado ou conjuntural, mas de uma construção cognitiva e prática que foi dominante por um longo período: cerca de três quartos de século.

Com efeito, tudo leva a crer que essa época está encerrada. Uma mudança de paradigma estaria em vias de se produzir, se é que já não se tenha realizado. Teríamos passado de um consenso histórico sobre o planejamento racional para um outro sobre a salvaguarda do meio ambiente. Este não seria uma nova variante daquele, como já tinham sido observadas várias rupturas no decorrer deste século, mas constituiria uma verdadeira ruptura. É, pelo menos, essa hipótese que eu gostaria de discutir aqui.

Neste ponto, impõe-se uma precaução. É sempre complicado, no próprio momento, distinguir uma moda de uma virada histórica. A sabedoria aconselharia a esperar um pouco, porque, como se sabe, é no crepúsculo que a ave de Minerva alça vôo. No entanto, é difícil não pensar seu tempo, seja ele qual for, como o de uma mutação sem precedentes. Essa convicção recorrente é, aliás, provavelmente, constitutiva da noção de "geração", tão importante nos últimos dois séculos na construção das identidades sociais, particularmente entre os letrados. A convicção do novo é, além disso, ativamente cultivada hoje por interesses sociais bem definidos dotados

de legitimidades culturais fortes: o mundo da mídia, perpétuo criador de acontecimentos, e o das ciências sociais, o nosso, que ganha uma parte de sua audiência apresentando-se como testemunha privilegiada do emergente e, assim, faz esquecer seus erros de previsão do ano precedente.

Em suma, a prudência deveria impor-se e, ainda, mais particularmente no que me diz respeito. Especialista do último quarto do século XIX e do primeiro quarto do século XX, é somente sobre esse período passado que posso propor resultados baseados em pesquisas efetivas. Isto equivale a dizer que, a respeito do que estou falando neste momento, não conheço nada. Isso deveria imediatamente me fazer calar, mas não vim a Montréal para deixar os senhores com essa confissão de incompetência.

Correndo o risco de cair na armadilha, vou enunciar, portanto, como hipótese que um novo senso comum está em vias de surgir: o que faz do "meio ambiente" o problema central em torno do qual, daqui em diante, todos os discursos e projetos sociais devem ser reformulados para serem legítimos. Esse fenômeno não é recente, sendo que seus primeiros indícios podem ser observados em todo o mundo ocidental industrializado a partir de meados dos anos 60.

Poder-se-iam evocar a multiplicação dos movimentos locais que têm recebido a designação, cada vez mais freqüente, de "defesa do meio ambiente", a emergência de partidos verdes nas cenas políticas de diversos países europeus, a

irrupção do discurso ecológico na mídia e publicidade, ou o desenvolvimento de legislações nacionais relativas aos diversos aspectos da questão. Todavia, limitar-me-ei a alguns indícios que se mostram nas instituições internacionais. Sublinhemos, por exemplo, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (Estocolmo, 1972), contemporânea do relatório do Clube de Roma, o livro *The Limits to Growth*, as Conferências *on the Fate of the Earth* (bienais desde 1982), a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, cujo relatório, *Our Common Future* (relatório Bruntland), apresentado na Assembléia das Nações Unidas, oficializa o conceito de *sustainable development* (1987) e, enfim, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio, 1992).

Se estou chamando a atenção para esses momentos fortes de uma cronologia internacional é porque eles expressam, de maneira particularmente nítida, a ruptura de paradigma evocada e, sobretudo, a mudança de escala que ela implica. Um novo discurso global e consensual sobre os principais problemas da humanidade impõe-se, daqui em diante, mundialmente como legítimo e desqualifica, com efeito, os discursos globais dominantes anteriormente em cada nação considerada separadamente. Além disso, nessas conferências internacionais convergem os que contribuíram para a elaboração do novo senso comum: cientistas, organizações não-governamentais, representantes dos Estados nacionais, assim como burocracias e instituições políticas mundiais.

Uma surpreendente conjunção: participação dos cidadãos, liberação dos mercados, salvaguarda do meio ambiente.

Como já tinha ocorrido no início do século XX, várias correntes distintas oriundas de fontes defasadas confluíram para o mesmo rio, tornando seu fluxo irresistível, assim como suas águas misturadas e turbulentas.

Uma dessas correntes é a reivindicação da participação dos cidadãos contra as tecnocracias, inclusive as instituições políticas representativas a elas assimiladas. Exigência cuja origem é paradoxal porque procede, simultaneamente, de baixo e de cima. Com efeito, a demanda de participação dá testemunho da rejeição, sob diversas formas, das operações de racionalização dos espaços e modos de vida. No entanto, ao mesmo tempo, está amplamente enquadrada, inclusive suscitada, pelas burocracias que, supostamente, são consideradas seus alvos.

Não se deve esquecer que o paradigma do plano não pretendia ser somente tecnicista, mas também democrático à sua maneira. Ao definir, em 1898, sua utopia prática da *Garden City*, Ebenezer Howard vai baseá-la tanto em uma ciência das necessidades quanto em um projeto de reconstrução da comunidade. Desde então, a maioria dos planejadores da cidade e dos promotores do *Welfare State* perseguiu um duplo objetivo: instalar uma ordem racional espacial e social, e construir uma cidadania moderna em que a própria população contribuiria

para seu aperfeiçoamento, sua educação coletiva. É claro, contingentes de especialistas não de se formar para enquadrar esses esforços, dos urbanistas aos trabalhadores da área social, passando pelos psicólogos, sociólogos ou engenheiros da organização científica do trabalho. Todavia, em cada um desses canteiros especializados da modernização e do enquadramento das práticas, haverá ao longo do século reformadores da reforma que criticarão os dispositivos puramente tecnicistas, para promover o "*neighborhood work*", o levar em consideração o fator humano, ou seja, a participação dos cidadãos.

Esta última formulação, que prolonga e transforma as precedentes, difunde-se a partir da segunda metade da década de 60, sob a habitual aparência da inovação. É a época em que uma progressão da conflitualidade social em inúmeros países conduz à adoção de um novo discurso, inclusive a uma ligeira modificação das práticas, por parte de burocracias públicas ainda em plena expansão. Os planejadores e as autoridades locais desenvolvem e sistematizam procedimentos de consulta que, supostamente, permitem aos cidadãos intervir nos projetos. Tal efeito das mobilizações populares nos lembra que não há base sem cúpula, não há reivindicação sem uma instância à qual ela se dirija. Essas experiências de "participação" não de mostrar bem depressa que nem o homem da rua, tampouco as associações, têm grande coisa a dizer sobre os esquemas diretores de aglomeração ou os grandes projetos imobiliários planejados. A participação, definida de cima,

esbarra em uma incompatibilidade das linguagens, a da racionalidade global e as das experiências e interesses particulares. Portanto, será necessário diversificar as escalas, permitindo à democracia de base falar dos semáforos e das quadras de esporte, embora reservando aos especialistas o planejamento dos sistemas de transporte e da localização de atividades. Todavia, o verme está na fruta e o paradigma planejador tornou-se esquizofrênico. Sua divisão entre o momento da globalidade e o da localidade permitirá contestar o primeiro em nome do segundo.

Durante esse tempo, uma outra corrente cresce a partir de uma outra fonte. Desde os anos 30 e, mais ainda, no período após a Segunda Grande Guerra, a doutrina keynesiana reinava sobre a ciência econômica e as políticas macroeconômicas. Sob formas bastante diversas, os Estados nacionais tinham empreendido a regularização do crescimento; aliás, era praticamente incontestada sua legitimidade em tomar tal atitude. Von Hayeck estava fora de jogo. Em nome do interesse geral nacional, os Estados tinham regulamentado, protegido, financiado, por vezes, nacionalizado. Em nome do interesse geral local, as municipalidades tinham regulamentado, planejado, por vezes, construído. No Ocidente, o paradigma do planejamento racional tinha definido os papéis respectivos do plano e do mercado sem nunca questionar este último, mas redefinindo os limites e as condições de sua eficácia. Conhece-se a evolução dos acontecimentos que irá acelerar-se a partir da virada dos anos 80. Da “pe-

restroika” britânica de Mrs. Thatcher e da desregulamentação do presidente Reagan às políticas de ajustamento estrutural do FMI no Terceiro Mundo e nos países ex-comunistas, desencadeia-se um maremoto que pode ser qualificado de liberal ou conservador, segundo os pontos de vista e as semânticas políticas nacionais. Seja como for, as políticas keynesianas são desmanteladas na prática e na teoria, em benefício da celebração universal do mercado. O paradigma do planejamento racional não conseguirá oferecer resistência a tal choque.

O mais inesperado é o ponto de confluência das duas correntes que evoquei sucessivamente. A exigência da participação cidadã e a da liberação dos mercados acabam convergindo na crítica do plano, da regulamentação, da globalização racionalizadora em nome da qual funcionavam as burocracias públicas e as profissões que dependiam das mesmas. Nos anos 70, a emergência da noção de *advocacy planning* ilustra de forma notável esse ponto. As organizações de base que articulam os interesses de grupos de cidadãos dão-se conta da impossibilidade de intervir nas lógicas do conjunto do plano. Assim, em nome da democracia, acabam por recusar a própria legitimidade dos projetos tecnocráticos globais. Uma nova estratégia toma forma, muitas vezes elaborada por profissionais jovens, bloqueados em sua carreira pelo enfraquecimento das instituições de planejamento estabelecidas e delas críticos vigorosos. Paralelamente, os grandes interesses econômicos, poderosamente reforçados em seu confronto com o Estado por trinta anos de cresci-

mento e concentração, trabalham com eficácia a partir de cima para conseguirem o dismantelamento do que os movimentos locais de cidadãos procuram sabotar por baixo. Essa convergência, ou mal-entendido, contribui para causar a ruína do planejamento racional e permite ao neoliberalismo reivindicar uma essência democrática.

Uma terceira corrente vai, então, ao mesmo tempo fornecer ao processo em curso a linguagem que lhe faltava e revelar as tensões de que é portador. É a reivindicação de salvaguarda do meio ambiente contra o desperdício dos recursos naturais. Em torno dessa reivindicação, em um tempo surpreendentemente breve, determinadas forças sociais bastante diferentes vão convergir e produzir um novo discurso global que permitirá enunciar todas as grandes transformações que já começaram. Somente uma análise fina das diversas cronologias nacionais permitiria identificar as origens dessa linguagem, os atores sociais que a utilizaram e os processos de imposição simbólica pelos quais ela acabou conquistando sua legitimidade. Por não dispor de tais pesquisas, traçarei simplesmente as grandes linhas de um inventário hipotético e incompleto.

Os movimentos que se organizam para defender os interesses de grupos definidos espacialmente são muito antigos e bastante diferentes. Na segunda metade do século XIX, a arraia-miúda que vivia nas proximidades dos *commons* que subsistiam em Londres encontrava-se ao lado de notáveis preocupados com a higiene e a preservação

dos lugares para tentar impedir a construção especulativa desses espaços. Ficamos-lhes devendo Hampstead Heath. No início do século XX, os residentes dos subúrbios privilegiados de San Francisco e de Nova York mobilizavam-se para impor regulamentações de zoneamento que os protegessem contra o risco de serem invadidos pelos pobres, negros e indústrias. Nos anos 20, os operários parisienses que tinham comprado e construído nos loteamentos irregulares do subúrbio exigiam que as ruas fossem pavimentadas e instalada a canalização da água, como hoje os ocupantes das *villas miserias* de Buenos Aires ou das favelas do Rio. Assim, é possível reconstruir uma genealogia imaginária da luta em favor da salvaguarda do Patrimônio e do Meio Ambiente. Imaginária porque se todos esses movimentos, e muitos outros, existiram de fato é apenas hoje que, retrospectivamente, são classificados na mesma categoria. Esta é construída em função das implicações do presente, que são estranhas aos termos em que os atores do passado enunciavam efetivamente seus interesses e exigências. Sabe-se até que ponto a maneira de nomear os fatos e a reconstrução da memória são elementos essenciais da conquista dos espíritos. Sabe-se, também, que a ilusão retrospectiva é uma das principais armadilhas que ameaça a pesquisa histórica.

Parece-me, portanto, pelo menos arriscado inventar uma pré-história para uma história presente que está nitidamente comprovada. Foi somente no decorrer dos anos 70 que, pela primeira vez, em relação ao território, foram



enunciadas reivindicações em termos de “defesa do quadro de vida” e, em seguida, cada vez mais freqüentemente, de “salvaguarda do meio ambiente”. Realidades tão diferentes quanto o protesto contra as nocividades de uma rodovia, a recusa em ver seu vale inundado pelas águas de uma represa, os temores da população diante da implantação de uma central nuclear, acabam por adquirir um princípio comum de legitimidade: a preservação do patrimônio coletivo da humanidade. Desde então, as reivindicações locais podem mudar duplamente de escala: do mais minúsculo ao mais universal, do mais imediato ao futuro mais longínquo. Essa mutação do infinitamente pequeno em infinitamente grande acaba adotando uma linguagem adequada a uma disciplina científica que, até então, ainda não tinha saído dos laboratórios – a ecologia.

A convergência de um grande número de movimentos locais sob a bandeira da ciência opera-se de maneira diferente segundo os países e, no essencial, continua sendo um fenômeno limitado aos países mais industrializados. Em geral, a direção do movimento é fornecida por homens e mulheres das camadas médias assalariadas, dotados de fracos recursos econômicos, desprovidos de acesso às responsabilidades políticas e tendo motivos para temer uma possível desqualificação social dos filhos. Esses militantes desenvolvem, há muito tempo, uma atividade associativa multiforme pela qual valorizam sua educação superior, compensam sua marginalidade política e afirmam sua diferença cultural em relação às camadas populares. Tais

características levam a pensar, irresistivelmente, em uma parte do pessoal do Progressive Movement norte-americano do início do século ou nos intelectuais franceses defensores da República na mesma época. A mudança de escala, no entanto, é evidente, com o desenvolvimento maciço das camadas sociais em que se recrutam esses defensores do meio ambiente. Além disso, sublinhemos que a audiência destes é tanto maior quanto mais fraca se torna a capacidade de representação dos partidos políticos que reivindicam tradições socialistas ou liberais. É assim que, em certos países europeus, a ecologia tornou-se uma importante força política, o que não deixa de modificar profundamente os caracteres originais do movimento.

Bem depressa, o sucesso do discurso que cimenta essa nebulosa social obrigou os outros atores a modificar seu próprio discurso. A onda verde submerge os partidos políticos estabelecidos, as instituições representativas e as burocracias públicas, e, em medida mais limitada, algumas grandes empresas e grandes sindicatos. A “tomada de consciência ecológica” obriga a fazer compromissos e reclassificações, e cria ameaças em relação a determinadas atividades econômicas, ao mesmo tempo que abre novos mercados. Tornou-se uma linguagem obrigatória. Paradoxalmente, esta chega a exprimir as duas reivindicações evocadas mais acima, que tinham compreendido, de maneira independente, o desmantelamento do paradigma do planejamento racional. Este está associado ao crescimento louco e à cegueira da tecnoestrutura. Mas se o componente

público desta última está fragilizado, isso não acontece com seu componente privado. Ao colocar na frente a iniciativa local, a reivindicação descentralizadora elimina a distinção entre interesse público e interesses privados e, ao mesmo tempo, contribui para uma nova legitimação de tais interesses. Tudo isso é acompanhado por conflitos entre salvaguarda do meio ambiente e lógica do lucro. Algumas companhias petrolíferas sabem do que estou falando. Mas esses

confrontos são, por natureza, locais, enquanto a interferência das representações anteriores do interesse geral tem um efeito global.

Para tentar compreender a razão disso, é necessário examinar de mais perto a nova linguagem e ver em que aspecto suas propriedades são diferentes ou não das propriedades da linguagem que ela tornou obsoleta.

---

## *O Antigo e o Novo*

Para falar do novo, vou partir do antigo e, em particular, de uma das principais matrizes do paradigma do planejamento racional, ou seja, a ciência das cidades. Esta é exemplar de uma aliança histórica de longa duração entre a Ciência e a Reforma Social, isto é, entre os cientistas e as instituições públicas e privadas da gestão da sociedade. Essa idéia irá, talvez, causar surpresa e eu gostaria de dedicar algum tempo a esse ponto.

Não foi ontem, tampouco antontem, que a cidade se tornou objeto de ciência. Sem recuar, como conviria, ao século XVIII, direi que um momento decisivo são, sem dúvida, os anos 1900-1910. Nessa época, surgem, simultaneamente, a *"city survey"* e o *"town planning"* na Grã-Bretanha, a "ciência das cidades" e o "urbanismo" na França, e, nos Estados Unidos, o *"city planning"* que precede apenas de uma dezena de anos a *"human ecology"*.

Tenham presente a breve passagem do Regional Plan of New York que citei no início. Ela sugere que a ciência das cidades surge do enunciado fundador de uma "questão urbana" e que esta é, em primeiro lugar, a constatação de uma desordem. Seja qual for a maneira como esta é caracterizada, tratar-se-á sempre de colocar as coisas em seu lugar. Por outras palavras, instaurar uma nova ordem espacial – meio e resultado de uma nova ordem social. Observemos que os próprios termos em que a realidade é analisada, ou simplesmente descrita, designam implicitamente, como em negativo, um modelo dessa ordem a fazer surgir. A desordem é a imagem invertida de uma ordem escondida que é ainda potencial e que a ciência urbana e o planejamento racional devem tornar atual. Uma representação do progresso e do método prático que conduz ao mesmo define assim as próprias categorias da análise científica. Dito

por outras palavras, os modelos de inteligibilidade estão intimamente associados a um modelo de sociedade.

Esse paradigma do planejamento racional tinha tomado forma no primeiro decênio deste século. Resume-se em algumas proposições, cuja formulação pode parecer fora de moda, mas cujo conteúdo não é tanto assim.

1. A cidade é o lugar de todos os problemas, mas pode tornar-se o vetor de todos os progressos. Na época, essa visão é totalmente nova. Durante o século XIX, a cidade era descrita pelos porta-vozes da cultura legítima como um mal em si. Aliás, são, paradoxalmente, os temas da patologia das metrópoles, da interrupção do crescimento urbano e do retorno à terra que fornecerão à visão planejadora seu terreno mais fértil. Subsistirão, em parte, ao lado desta e emergirão, de novo, em várias ocasiões, no decorrer do século XX. Todavia, a partir da virada do século, são cada vez mais numerosos os reformadores que consideram que a "cidade tentacular" é inevitável, que o crescimento urbano é um fato e que, em certas condições, ele pode tornar-se um bem. É precisamente porque acreditam dispor, a partir de então, dos meios científicos e técnicos necessários para controlar a urbanização que essa mudança de perspectiva é possível. O desenvolvimento urbano é analisado como o de uma série de funções. Cada uma delas corresponde a uma necessidade do indivíduo ou da coletividade, in-

dependentemente de sua percepção pela população ou pelos vereadores. Sendo as necessidades e funções urbanas uma questão de ciência, elas são objetivas e podem ser traduzidas em normas que deverão ser promovidas pela autoridade pública. A reforma dos serviços urbanos e do habitat será o primeiro campo de aplicação dessas normas.

2. A cidade é um organismo ou, em uma linguagem mais moderna, um sistema, em cujo âmago o bom funcionamento dos elementos depende do bom funcionamento do conjunto e reciprocamente. A ciência das cidades tem por objeto tal sistema, o estudo de suas leis, o exame de suas patologias e a definição dos remédios para tratamento das mesmas e, em primeiro lugar, o planejamento. Não se pode esperar dos particulares que percebam e adotem, espontaneamente, o ponto de vista do conjunto. A ordem deve vir de alhures, é claro, de cima.
3. A ciência das cidades determina precisamente as fontes da desordem: os interesses econômicos de curto prazo, os costumes burocráticos, a submissão dos políticos ao seu eleitorado, os modos de vida inadequados da população. Determina também outros tantos alvos para a ação reformadora – em parte, privada, em parte, pública – em pleno crescimento; e outras tantas disciplinas irmãs da ciência urbana: planejamento econômico, ciência municipal e ciência política, sociologia e ciência regional.

O objetivo comum da ciência e do planejamento é instaurar uma ordem espacial que deverá desembocar em uma nova ordem produtiva (garantia do progresso social) e em uma nova ordem política (garantia do progresso democrático). Entre todas essas relações, eu gostaria de me deter um instante na relação entre racionalização urbana e racionalização industrial.

No início do século, os reformadores sociais são confrontados, nas grandes metrópoles da Europa e da América do Norte, a uma realidade urbana que evoca, por numerosas características, a dos países da periferia de hoje. As grandes cidades, que os obcecaram, permaneceram afastadas da primeira revolução industrial; além disso, sua economia, excetuando os negócios e as finanças, é feita de uma poeira de pequenas empresas. Por múltiplas razões, associadas em particular à capacidade de resistência ao assalariado que a própria grande cidade proporciona à população laboriosa, a fábrica não existe nelas ou, pelo menos, é bastante marginal.

Ora, quando surge a ciência urbana, a fábrica é cada vez mais freqüentemente pensada como o lugar típico e a forma necessária de uma ordem produtiva moderna. Essa crença pode ser considerada, então, como um critério fundamental de classificação entre progressistas e conservadores. Nesse conflito, a ciência

urbana nascente toma claramente partido. Somente o desenvolvimento do sistema de fábrica permitirá realizar dois de seus principais objetivos: por um lado, descongestionar as grandes cidades, descentralizando as indústrias para as periferias ou cidades satélites e, por outro, estabelecer uma nítida separação no espaço entre áreas de trabalho e áreas de residência. Para pôr um termo à desordem urbana, cujo símbolo é constituído pelos bairros populares nos quais estão misturados casebres e oficinas, a esperança encontra-se no desenvolvimento planejado das superfícies urbanas.

A partir da Primeira Grande Guerra, a metáfora da cidade-fábrica vem sobrepor-se à do organismo urbano. Os arquitetos do movimento moderno são, nesse aspecto, pioneiros, em particular, Tony Garnier, em 1907, com seu projeto de "Cidadela industrial"; em seguida, Le Corbusier, que introduzirá a noção de "máquina a ser habitada", em 1926. Esse vocabulário difunde-se rapidamente na ciência urbana. Assim, o urbanista francês Jaussely define, em 1922, a "organização econômica das cidades como uma espécie de 'taylorização' a grosso modo de uma oficina bastante ampla."<sup>5</sup> Alguns anos mais tarde, o Regional Plan da Russel Sage Foundation afirma que "o território de Nova York e seus arrabaldes pode ser comparado ao solo de uma fábrica. O planejamento regional indica a melhor utilização desse solo: 'o ajus-

<sup>5</sup> Léon Jaussely, "Avertissement", in Raymond Unwin, *L'étude pratique des plans de ville*. Paris, Librairie centrale des Beaux-Arts, 1922. p. iii.

tamento conveniente dos territórios às suas utilizações’.”<sup>6</sup>

Essa visão – que antecipa, consideravelmente, os desenvolvimentos reais da indústria – inspirará durante muito tempo a ciência urbana e o planejamento. Com algumas modificações, sobreviverá à substituição da ideologia industrialista pela ideologia da sociedade pós-industrial. É a partir daí que se pode compreender a novidade das políticas públicas de habitação que se desenvolvem – com toda a certeza, de forma desigual segundo os países – entre o início do século e meados dos anos 70. Para além dos objetivos do tipo higienista que conservam, elas visam transformar radicalmente o quadro físico, espacial e social da vida cotidiana das massas populares urbanas, pelo menos daquelas que são suscetíveis de serem estabilizadas no assalariado. Para isso, seria necessário fazer surgirem grandes construtores de tipo novo, capazes de produzirem a habitação de massa e o meio ambiente planejado que deve acompanhá-la, capazes de renovarem os velhos centros e de reordenarem em grande escala os novos subúrbios. Segundo os países e as épocas, os poderes públicos agirão, sobretudo, pelas normas e regulamentos, ou também pelo financiamento, ou inclusive pela construção. Os resultados concretos serão diferentes, muitas vezes, bastante diferentes dos objetivos perseguidos ou exibidos. No entanto, em todos os casos, políticas de

habitat, planejamento urbano e racionalização das indústrias e dos serviços caminharão juntos.

Todavia, a ordem urbana procurada pela ciência nascente da cidade não era somente uma ordem produtiva, mas provavelmente, antes de tudo, uma ordem política. Conhece-se o discurso da degenerescência urbana que marca tão fortemente os últimos decênios do século XIX. A cidade, que deu origem ao indivíduo e às instituições políticas modernas, tornou-se, então, o lugar emblemático da dissolução do vínculo social. Para as sociologias nascentes, essa questão é obsessiva. Tönnies vê a “sociedade” substituir a “comunidade”; Durkheim analisa a anomia; Tarde e Pareto falam da era das “massas”; Park um pouco mais tarde irá estudar a “desorganização social”. Com efeito, os modelos antigos da ordem política são condenados e pretende-se acreditar que é pela urbanização. Nem a integração estreita dos indivíduos nas comunidades camponesas, supostamente, “tradicionais”, nem a deferência do povo às “autoridades sociais naturais” lamentadas por Le Play, parecem viáveis na grande cidade.

Essas representações são a elaboração erudita de um temor social amplamente difundido nas burguesias do tempo. Mas mudando de registro, o discurso científico abre novas vias. Recriar o vínculo social a partir de novas bases:

<sup>6</sup> *Committee of the Regional Plan of New York*, *Regional Survey*, v. 1, p. 18: “[...] the area of New York and its environs may be likened to the floor space of a factory. Regional planning designates the best use of this floor space - ‘the proper adjustment of areas to uses’.”

eis o programa dos fundadores das ciências sociais, eis também o programa dos especialistas das novas ciências da cidade e dos profissionais da reforma urbana. Os reformadores sociais mobilizam-se para educar as “classes laboriosas”, enquanto os partidos socialistas fazem o mesmo com “o proletariado”. Transformar em cidadãos os bárbaros que acampam às portas da cidade, modelá-los a partir de matéria-prima difícil tornou-se para todos um imperativo prático. O eufemismo utilizado hoje para designar o mesmo trabalho histórico sobre os povos é “aprendizagem da democracia”. Entre os métodos dessa operação, existe a reforma do bairro popular. Este, considerado durante muito tempo o lugar de todos os males sociais e de todos os perigos, acabou por tornar-se, a partir da virada do século, o instrumento de uma possível regeneração. É, ao mesmo tempo, espaço da vida cotidiana e, portanto, da reforma e do enquadramento dos costumes, e espaço primeiro da democracia representativa e, portanto, da formação e organização dos cidadãos. Os regimes democráticos não podem viver sem disciplinas silenciosas e opressão aberta. No entanto, sua especificidade é estarem apoiados também, ou antes de tudo, em formas sociais auto-reguladas: a comunidade local reformada pode ser uma dessas formas. Desde sua origem, a ciência urbana está, assim, à procura desse

objetivo de “reconstrução social” em conjunturas e sob diferentes formas.

Uma delas é o urbanismo de plano, quer se trate do plano do Garden City Movement ou do plano da Carta de Atenas. Para os “*planners*” de qualquer corrente, a nova cidade ou a grande operação planejada em periferia urbana prometem muito mais do que uma racionalização do espaço: elas devem criar as condições de uma restauração, a partir de novas bases, da “comunidade” perdida. Mudando radicalmente o quadro das atividades cotidianas, elas permitirão reorganizar não só os costumes individuais, mas também a vida coletiva das classes populares. Como dizia Henri Sellier, prefeito socialista e promotor dos subúrbios-jardins da região parisiense nos anos 20, trata-se de “reordenar a vida social”<sup>7</sup>. Como dirá um pouco mais tarde Arthur C. Comey, “*city planner*” do New Deal, trata-se de criar uma “comunidade organizada”<sup>8</sup>.

Esta última expressão não é exclusividade dos urbanistas tecnocratas. Organizar a comunidade “a partir de baixo” é, desde a origem, o objetivo de uma outra corrente das ciências da cidade, por vezes, aliada, outras vezes, oposta à precedente, mas necessariamente em diálogo com ela. A “reconstrução do bairro” é um tema central entre os trabalhadores da área social, desde as

<sup>7</sup> Henri Sellier, “Les aspects nouveaux du problème de l’habitation dans les agglomérations urbaines”, in *La vie urbaine*, n. 15, p. 86, abr. 1923.

<sup>8</sup> “Organized community”. Arthur C. Comey e Max S. Wehrly, “Planned Communities”, in *National Resources Committee, Urbanism Committee, Supplementary Report*, v. 2, Urban Planning and Land Policies, Washington, D. C., 1939, p. 61.

"settlement houses" britânicas e norte-americanas do início do século. A mesma preocupação está na origem dos estudos de comunidade empreendidos em Chicago durante as décadas de 20 e 30, e mesmo depois. Um dos capítulos de *The City*, livro-programa publicado em 1925, é assinado por Burgess e tem por título: "*Can Neighborhood Work Have a Scientific Basis?*".

O método para reconstituir a comunidade perdida podia partir de cima ou de baixo, do projeto urbanístico ou da organização do bairro. Existem aí, evidentemente, mais do que detalhes. No entanto, em ambos os casos, esperava-se de uma mudança urbana e da ciência que a guia um progresso de ordem política. E parecia axiomático que esse

progresso implicasse a intervenção consciente de atores sociais porque o simples jogo do mercado era considerado incapaz de produzi-lo. Se isso tivesse ocorrido de outra forma, o objeto da ciência urbana teria desaparecido ao mesmo tempo que seus meios de agir sobre a realidade.

Portanto, parece que algumas das questões que deram origem ao paradigma da salvaguarda do meio ambiente estavam já formuladas no próprio âmago do paradigma do planejamento racional. O novo estava, em parte, no antigo. No entanto, o enfraquecimento das burocracias planejadoras deixou órfã de adversários, que eram também cúmplices, a reivindicação de participação.

---

## *O Novo e o Antigo*

Esse recuo não era, talvez, inútil para tentar circunscrever, por comparação, algumas das propriedades do novo paradigma.

Duas diferenças saltam à vista: por um lado, os "problemas" a serem resolvidos são reformulados no quadro de uma redefinição das relações entre sociedade e natureza, isto é, da natureza da natureza; por outro, a escala do programa reformador muda radicalmente, passando da nação para o planeta. Abordarei sucessivamente esses dois pontos.

### **Ruptura 1: da sociedade à natureza**

A emergência do paradigma do planejamento racional estava em conformidade com uma representação do mundo que irá impor-se, pouco a pouco, como dominante no decorrer das revoluções industriais. Durante o século XIX, os conservadores nostálgicos da ordem antiga irão perder terreno diante dos progressistas de todos os matizes. O que opõe os segundos aos primeiros é a convicção de que a indústria humana é um

fator de progresso. Isso é válido tanto para os liberais moderados ou radicais quanto para todos os que – em particular, os socialistas – denunciam as consequências trágicas do curso da história; aliás, sua aspiração é acelerá-lo e completá-lo. Nesse aspecto, o otimismo industrialista de Marx é exemplar.

O novo paradigma que emerge a partir da virada do século XX situa-se no âmbito dessa visão “progressista”. Nesse caso, o que muda é, simultaneamente, a afirmação de que esse progresso pode e deve ser conscientemente ordenado e a emergência de agentes que se apresentam como candidatos à aplicação de tal programa. Ao mesmo tempo que é formulada essa máxima prática, ocorre uma mudança na ordem cognitiva: é a invenção dos fatos sociais, considerados como irredutíveis a um conjunto de fatos individuais. Concebe-se, daí em diante, que exista uma ordem específica de fenômenos que, simultaneamente, vão constituir os objetos de ciências novas e delimitar campos concretos de reforma. Se a sociologia durkheimiana é sintomática dessa nova postura, esta expressa-se também nas linguagens científicas que lhe são totalmente estranhas, tais como o organicismo urbano, a higiene social ambientalista ou a estatística matemática em seus começos. Em todos esses campos científicos, novos modos de representação permitem formular novos tipos de causalidade que, por sua vez, designam novos objetos de ação coletiva racional. Estes serão abordados por disciplinas aplicadas, profissões, regulamentações, burocracias.

O espectro que assombra essas elaborações – e do qual elas tentam desembaraçar-se uma vez por todas – é a “questão social”. Para reunir as “duas nações” que Disraeli observa na Inglaterra, Gambetta formula, na França, a estratégia fundamental: “não existe questão social, mas apenas problemas sociais”. Trata-se de segmentar a questão temível da dissolução do vínculo social em uma série de problemas específicos que serão analisados pelas ciências e tratados pelas reformas. Assim, serão inventados os problemas da habitação, da tuberculose, do alcoolismo, do desemprego, da extensão urbana, da organização do trabalho e muitos outros. Assim, as “classes perigosas” do século XIX serão decompostas em categorias de população administráveis e transformadas em cidadãos modernos.

Esse projeto reformador que o século XX colocará em ação baseia-se, portanto, em duas construções históricas bastante singulares: a constituição da sociedade como objeto da ação racional e o postulado da identidade possível entre progresso industrial e progresso social.

O sistema que as ciências sociais nascentes constroem é, portanto, estritamente o das relações dos homens entre si, em suma, a “sociedade”. A “natureza” lhe é exterior e só está incluída aí como recurso da indústria humana e resistência que esta deve domar. Nesse aspecto, as construções teóricas da nova economia política são sintomáticas. Os rendimentos decrescentes deixaram de ser uma lei natural e a terra, tornada



"fator de produção", é finalmente assimilada a um "capital". O espaço é reduzido a um custo monetário ou considerado como uma acumulação de capitais que geram economias externas. É a completa humanização da natureza. Esse postulado implícito deixa aos engenheiros e industriais o cuidado de se ocuparem praticamente da produção das riquezas, e os economistas só se interessam pela formalização do equilíbrio geral. Portanto, pressupõe-se que a atividade da sociedade suprima todas as distâncias e torne provisória toda escassez. Por outro lado, as necessidades são consideradas suscetíveis de crescer indefinidamente. Com os primeiros estudos estatísticos de orçamentos, o estatístico prussiano Engel descobre que as necessidades progredem segundo leis e são limitadas a determinado momento apenas pelo poder de compra e pelo nível da produção.

Essas evidências comuns alimentam-se da observação da nova onda de revoluções tecnológicas que começa no decorrer da grande depressão das décadas de 1880 e 1890 e que irá acompanhar a entrada do capitalismo em um novo regime de acumulação no decorrer do século XX. Energia e transportes já encontram-se então no cerne da mitologia, nesse caso, a do progresso ilimitado: a "fada eletricidade" e, em breve, a exploração do "ouro negro" prometem uma nova era, da mesma forma que o primeiro carro Ford T e o surgimento da indústria aeronáutica no decorrer da Primeira Grande Guerra.

Agir sobre o social para liberar de qualquer entrave o rápido desenvolvi-

mento industrial, eis portanto o âmago do paradigma do planejamento racional.

A ruptura introduzida pelo ecologismo pode ser descrita a partir daí. O objeto "sociedade" deixa de estar no centro do discurso para ficar incluído em um outro, a "natureza". Esta deixou de ser o que era desde há séculos: o pólo oposto da cultura, uma ordem de realidades cujos limites deveriam ser, incessantemente, repelidos pelo progresso da civilização. A natureza clássica, que era também a da modernidade, era hostil se permanecesse natural, útil se fosse submissa. Inversamente, a natureza construída pela ecologia é um sistema global de que os próprios homens são elementos. Desde então, tornam-se caducos todos os diagnósticos e prescrições anteriores. Os enunciados dos problemas sociais, elaborados a partir da virada do século XX, são desqualificados na medida em que só diziam respeito às relações dos homens entre si: daí em diante, é unicamente nas interfaces da sociedade humana e de seu meio ambiente natural que está em jogo o destino comum da humanidade e do planeta. A angústia da "questão social", que tinha sido dissolvida por três quartos de século de racionalização planejada, dá lugar a uma outra, a da catástrofe ecológica. Além disso, a representação do curso do tempo muda radicalmente. O ecologismo abole a história como teatro da mudança e do progresso, em suma, o tempo moderno. A natureza sistêmica, com efeito, não tem história a não ser a de sua possível degradação. "Salvaguarda", "preservação", "conservação", tais são os deveres da espécie

humana em relação a seu habitat. Terminou a grande narração épica do progresso econômico e do progresso social e está começando a da restauração do planeta terra em sua integridade original.

A reviravolta das representações que isso implica é exatamente de sinal contrário ao da reviravolta que se produziu no início do século: à socialização integral da natureza sucede a naturalização integral da sociedade. Isso tem implicações nas linguagens dominantes das disciplinas científicas e nas hierarquias entre as mesmas. Assiste-se a uma importação maciça por parte das ciências humanas de esquemas construídos nas ciências físicas ou biológicas. Em particular, a cibernética e a ecologia fornecem os poderosos instrumentos da análise dos sistemas a ciências sociais cujo objeto original, ou seja, as relações sociais, é cada vez mais contestado.

Ao mesmo tempo, as prioridades e o quadro da ação reformadora encontram-se redefinidos. As ciências sociais analisavam a sociedade em seus elementos, a humanidade em seus grupos constitutivos, dotados, com toda a certeza, de necessidades universais, mas de possibilidades desiguais de reconhecê-las e satisfazê-las. As legislações sociais estavam baseadas no reconhecimento dessas diversidades. Assim, a racionalização planejadora tinha colocado entre parênteses uma representação substancialista do Homem que o ecologismo

restaura e sobre a qual constrói seu programa. O problema da floresta amazônica já não é o dos conflitos pela terra e pelo controle de matérias-primas, mas o da proteção da biosfera. O problema da habitação nas grandes cidades já não é o do acesso normalizado a esse bem para as categorias excluídas do mercado, mas o da proteção dos lugares e da redução das escalas. É engraçado observar que, nesse campo, o ecologismo permite formular prescrições práticas opostas segundo as situações nacionais. Assim, na França, desde a segunda metade dos anos 70, ele justifica a interrupção da construção dos grandes conjuntos de habitações sociais em benefício da expansão da casa individual. No Canadá, em compensação, parece que o mesmo discurso fundamenta atualmente uma crítica do desperdício do espaço e dos recursos devido ao habitat disperso e um programa de densificação imobiliária.<sup>9</sup> O estudo que estou fazendo aqui em relação aos paradigmas não dispensa, portanto, o estudo das estruturas de produção e dos interesses bem concretos daí resultantes.

## **Ruptura 2: do nacional ao planetário**

Uma segunda ruptura introduzida pela linguagem da salvaguarda do meio ambiente diz respeito às escalas espaciais dos discursos eruditos e dos projetos práticos.

<sup>9</sup> Canada Mortgage and Housing Corporation/Société canadienne d'hypothèques et de logement, Sustainable Development and Housing/Le développement durable et le logement, *Research Paper*, n. 1, jan. 1991.

O paradigma precedente tinha sido construído ao mesmo tempo que emergiam os *Welfare States* modernos. A totalização social e espacial implicada e instaurada pelo planejamento era a da nação, embora definisse também subconjuntos como níveis administrativos pertinentes para tratar de certos problemas, em particular, os da cidade ou da região. Afinal, isso não é uma coincidência histórica, porque o projeto modernizador e industrialista andava ao lado do empreendimento político que recebeu de George Mossé a designação de “nacionalização das massas”<sup>10</sup>. A distância entre o Estado e a população deveria ser reduzida, e os múltiplos localismos, suprimidos ou atenuados pela instalação de poderosas instituições nacionais: escola obrigatória e conscrição, leis sociais e sistemas de seguro. Esse florescimento de novos quadros de formação das identidades estava estreitamente associado a uma redefinição da cidadania como privilégio exclusivo dos nacionais. É a derrota do liberalismo clássico. A ascensão do protecionismo a partir do final do século XIX não era, com efeito, somente um fechamento dos mercados aos bens estrangeiros, mas também a instauração de uma série de exclusões que fixavam as fronteiras sociais da nação, internas e externas. Alguns países fechavam-se para os estrangeiros, outros

atribuíam-lhes um estatuto específico, todos definiam novos direitos sociais, daí em diante, constitutivos da cidadania moderna. As guerras provocavam amplos deslocamentos de populações heterogêneas e, enfim, alguns Estados aniquilavam os que tinham sido definidos como os estrangeiros do interior. Tendo-se tornado um objeto cognitivo e prático, segundo a observação feita anteriormente, a “sociedade” era, portanto, o Estado-nação moderno, dotado de fronteiras territoriais e jurídicas. O paradigma do planejamento racional aplicava-se ao mesmo objeto.

Ainda aí, o ecologismo introduz uma mudança fundamental ao desqualificar todos os discursos e todos os projetos que tinham sido elaborados no quadro de cada nação. Por um lado, ele inventa o local, o mais próximo, como único lugar pertinente da expressão democrática, da identificação dos problemas e da formulação das soluções. Por outro, instaura o planeta como a única verdadeira escala que deve servir de bitola às conseqüências de todas as ações. Esse duplo deslocamento aparecia já em 1973 quando E. F. Schumacher publica *Small Is Beautiful*<sup>11</sup>. “Think globally, act locally” é hoje a máxima que une essas duas mudanças de definição do território da reforma.

<sup>10</sup> George L. Mossé, *The Nationalization of the Masses: Political Symbolism and Mass Movement in Germany from Napoleonic Wars through the Third Reich*, Nova York, Howard Fertig, 1975.

<sup>11</sup> Ernst Friedrich Schumacher, *Small Is Beautiful: A Study of Economics as if People Mattered*, Londres, Blond and Briggs, 1973. O livro é constituído, principalmente, por artigos publicados e conferências feitas a partir de 1961.

Uma das propriedades desse sistema de representações que, sem dúvida, contribui para o seu poder de convicção é que ele permite a passagem imediata do local para o planetário, do indivíduo para a Humanidade. Uma publicidade comercial que foi divulgada recentemente pela televisão, na França, fornece uma imagem impressionante desse esmagamento, dessa fusão das escalas. Uma menina, cuja mãe tinha escolhido para a máquina de lavar o bom detergente ecológico, observa com olhos brilhantes o córrego do jardim, em seguida, uma grande árvore e, enfim, o céu. Mudança de plano: aparece, então, o planeta Terra, verde e azul, envolvido pela atmosfera na qual fica-se com a impressão de ver, bem espessa, a camada de ozônio. A mãe e a criança, o jardim e a Terra: a mesma relação imediata é instaurada entre o presente e o futuro, entre o mais próximo e o mundo. A linguagem da salvaguarda do meio ambiente fundamenta, assim, uma nova moral que permite ligar diretamente cada ato individual ao bem comum da humanidade. Essa moral é conquistadora, prosélita, afirma o bem para todos. Não é de se surpreender que os primeiros profetas do novo paradigma, Schumacher e os membros do Clube de Roma, em particular, tenham visto em uma renovação da religião a condição derradeira da inversão das curvas que levam à catástrofe.

Nesse plano também, é possível avaliar a evolução operada pelo novo paradigma. O do planejamento racional comportava, igualmente, uma dimensão moral que implicava a prossecução da

normalização das condutas pessoais e sociais. A promulgação de novas regras de vida, e das interdições correlatas, tinha por horizonte a formação de *habitus* que, na seqüência, permitiam dispensar o policial. Com certeza, já não existem metrôs no mundo industrializado nos quais seja possível encontrar, como em 1900, cartazes que proibiam cuspir sob pena de multa. A higiene corporal, a regularidade no trabalho e a sede de instrução, a preocupação com a família, a boa vizinhança e o respeito pelas instituições promotoras do bem-estar eram outros tantos deveres que acompanhavam a atribuição dos direitos sociais. No entanto, os horizontes de referência e de legitimação dessas máximas eram a família e a nação, apresentadas como homólogas. Quanto à moral ecológica, formula obrigações universais e instaura novos patriotismos: o culto da minha aldeia e da "*global village*" que é o planeta faz passar para o segundo plano o amor de meu país. Daí, uma tensão sempre possível entre os portavozes do ecologismo e os "interesses nacionais" enunciados pelos Estados, em particular nos períodos de crise, como o da disseminação dos *Pershing* na Europa pré-gorbatcheviana ou o da Guerra do Golfo.

Essa redefinição das escalas tende, portanto, a reduzir a legitimidade do Estado nacional como lugar de formulação dos problemas e das soluções. Ela anota o deslocamento do poder econômico para as multinacionais cada vez mais independentes de suas bases territoriais originais. Adapta-se ao deslocamento das competências da gestão, até

aí reservadas aos Estados, para entidades supranacionais, as áreas de livre-comércio e suas instituições. Com efeito, o emagrecimento do Estado-nação é considerado, em geral, pelo ecologismo como um objetivo salutar.

Ao mesmo tempo, desloca-se o terreno da ação coletiva. A tensão democrática no âmago dos sistemas regulados pelos planos opunha grupos ou movimentos de cidadãos a um parceiro temível, mas que parecia claramente identificável: uma poderosa “tecnoc-estrutura” que unifica os interesses de burocracias públicas, de grandes grupos financeiros ou industriais e de profissionais da ciência. No entanto, o discurso, então legítimo, do interesse geral e a coincidência do território das reivindicações com o de instituições representativas ofereciam algum poder à ação coletiva. Tudo isso muda com a ruína dos sistemas de regulação estatal, sendo que, daqui em diante, as relações de força tendem a se instaurar diretamente com potências imperceptíveis e em um quadro jurídico incerto.

Além disso, uma das principais formas da racionalização planejada tinha sido a definição de direitos sociais que, ao longo do século XX, foram-se inserindo, pouco a pouco, nas legislações e jurisprudências. Tais direitos – aos quais correspondiam, é claro, outros tantos deveres – só podiam instaurar-se no quadro do Estado-nação porque implicavam a criação de instâncias responsáveis pela sua aplicação. A passagem da linguagem dos direitos sociais para a linguagem dos direitos do homem –

outro aspecto da mudança de escala que está sendo questionada – tem por consequência desqualificar as instituições estatais nacionais como garantias de seu “respeito”. O direito de ingerência nas questões internas das nações em nome do interesse superior da humanidade torna-se um dever eticamente fundamentado. À sua maneira, a administração Bush soube tirar as consequências disso na luta contra o tráfico de drogas no Panamá ou contra o “ladrão de Bagdá”, ainda por cima, poluidor. No entanto, as mais estimáveis organizações não-governamentais não dispõem dos mesmos meios para impor os direitos do meio ambiente. O Greenpeace perdeu um dos seus membros, morto por agentes do governo francês que, atualmente, usufruem de uma tranqüila aposentadoria. Compreende-se a esperança que os defensores do meio ambiente podem depositar em instâncias éticas, judiciais ou políticas internacionais, das quais esperam que afirmem o direito e exerçam vigilância na sua aplicação.

O que está aqui em debate é a capacidade do ecologismo para construir os instrumentos de sua aplicação, os equivalentes funcionais do que eram determinadas burocracias e direitos sociais nacionais para o antigo paradigma. Desse ponto de vista, um Schumacher e suas cooperativas pertencem ao último quarto do século XIX, enquanto o Clube de Roma contenta-se em fazer apelo à tomada de consciência da humanidade. Se o ecologismo não chegar a produzir outras respostas, será somente a restauração da liberdade dos mercados que, no final de contas, terá sido legitimada.

No campo do habitat, os frutos de uma quinzena de anos de supressão das políticas racionalizadoras e sociais anteriores podem já ser lidas no espaço. Certas crises duráveis da produção imobiliária permitiram, muitas vezes, interessantes reduções de escala, inovações arquitetônicas, evoluções menos traumatizantes do aspecto visual dos tecidos urbanos. No entanto, simultânea ou sucessivamente, a retirada das autoridades públicas do setor da habitação e a desregulamentação dos mercados imobiliários e hipotecários eliminaram todos

os obstáculos às altas de preço especulativas e fecharam o mercado a amplas camadas da população. Os processos de relegação urbana dos pobres foram, assim, consideravelmente reforçados, ao mesmo tempo que se acelerava a conquista pelos ricos das localizações privilegiadas e a separação espacial dos assalariados estáveis e dos excluídos da crise. Perdoem-me esse vocabulário populista, mas é o único que a lógica implacável daquele “que oferecer mais” deixa disponível.

---

### *O Antigo no Novo*

Conforme anunciei no início, tudo o que precede é muito especulativo. Creio voltar a um terreno mais seguro ao sublinhar, como conclusão, que, apesar das rupturas que tentei identificar, existe entre o novo paradigma e o antigo um elemento notável de continuidade. Ele é de natureza a satisfazer nosso pequeno mundo de eruditos ou, pelo menos, uma parte dele.

Quando se é analista de sistemas, fica-se gostando de gráficos. Em *The Limits to Growth*, os autores introduzem suas conclusões com uma figura interessante.<sup>12</sup> Ela representa a humanidade em um sistema de coordenadas. Uma é a escala de tempo que diz respeito aos indivíduos, desde uma semana até as

gerações futuras; a outra é o espaço, desde a família até o mundo inteiro. Cada um de nós é representado por um ponto. A legenda do gráfico é a seguinte: “Os homens estão interessados pelos acontecimentos situados mais ou menos longe no espaço e no tempo. Somente alguns têm uma perspectiva global a longo prazo”. Existe uma imensa multidão bem perto das origens dos eixos e somente cinco pontos na extremidade oposta do gráfico. Seria interessante saber o número de pesquisadores que compunham a equipe que elaborou o relatório.

O paradigma da salvaguarda do meio ambiente não escapa, portanto, à regra instaurada, há um século, pelos in-

---

<sup>12</sup> Ver *Halte à la croissance?* (trad. francesa de *The Limits to Growth*), Paris: Fayard, 1972. p. 145.

ventores do paradigma do planejamento racional. O fundamento da legitimidade é sempre a ciência, e os servidores desta continuam sendo o derradeiro baluarte da razão contra a loucura dos homens. As reivindicações do mundo erudito, pelo menos, não mudam.

Essa observação é de natureza a pôr em dúvida uma das hipóteses que formulei ao começar esta exposição. Planejadores e ambientalistas têm, talvez, apesar de tudo, algo em comum que é a crença no poder racionalizador da ciência. Com toda a certeza, a angústia da catástrofe ecológica veio substituir a da questão social. No entanto, como pensar as catástrofes a não ser segundo o modo da prevenção e, portanto, da

previsão? Os especialistas desta, ontem como hoje, estão colocados no centro do dispositivo a ser instalado para a sobrevivência – ontem da sociedade, hoje do planeta. A questão que permanece aberta é a do braço secular desses novos clérigos.

---

*(Recebido para publicação em agosto de 1997)*

---

**Christian Topalov** é pesquisador do Laboratório "Cultures et Sociétés Urbaines" - CSU/CNRS - e professor da École Pratique des Hautes Études - EPHE

---

# A Fome e a Miséria na Definição dos Mínimos Sociais: Brasil, anos 90

*Paulo Roberto Mello de Carvalho*

---

*"We fought a war on poverty and poverty won."*  
Ronald Reagan<sup>1</sup>

O debate sobre a pobreza nos anos 90 revela uma mudança no projeto dos reformadores sociais. Durante a década de 80, aqueles que defendiam alterações nas políticas sociais herdadas das ditaduras de Vargas e militar propunham um sistema de política social amplo, universal e generoso. Discutia-se a melhor forma de resgatar a dívida social gerada pelo crescimento econômico acelerado,

que naquele momento enfrentava estancamento. A síntese desse projeto de reforma, e talvez a sua principal vitória, pode ser lida nos artigos da Constituição de 88 relativos aos direitos sociais, especialmente a concepção de seguridade social: previdência, saúde e assistência social são direitos sociais integrados e universais constitucionalmente estabelecidos<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *New York Times*, 7/11/93, apud Patterson, 1995. p. 224. ("Lutamos uma guerra contra a pobreza e a pobreza ganhou.")

<sup>2</sup> A bibliografia que avalia os projetos de reforma social nos anos 80 é ampla. Para uma descrição dos projetos nas áreas de saúde, habitação e previdência ver, especialmente, Mello (1993), que, a partir de uma perspectiva teórica pluralista (da ação coletiva), apresenta uma descrição densa das arenas setoriais, identificando os projetos e atores reformadores/reformistas, suas coalizões/alianças setoriais e os embates com os conservadores e reacionários.



O balanço do projeto de reforma social hegemônico nos anos 80 é polêmico, porém há um consenso de que boa parte do que se pretendia não foi alcançada. As avaliações apontam para o descompasso entre a norma legal e a efetividade dos direitos<sup>3</sup>. Numa avaliação positiva, houve avanços no plano institucional (basicamente, a mudança legal expressa na Constituição e nas leis ordinárias subsequentes) que não implicaram (ainda?) em mudanças no plano operativo. Num balanço pessimista, o processo de reformas resultou em fracasso<sup>4</sup>, ou pior, produziu “efeitos perversos”<sup>5</sup>.

Na década de 90, o princípio universalista que fundamentava a reforma

das políticas públicas de corte social dá lugar ao princípio focalista. Tal mudança tem sido interpretada como consequência da hegemonia neoliberal. No entanto, na discussão a seguir procuro evitar a idéia de que essa mudança resultou apenas da ideologia neoliberal<sup>6</sup>. Nesse sentido, pretendo mapear as concepções da questão social e os projetos de reforma da política social de vários atores relevantes na conjuntura da primeira metade dos anos 90, que deram ênfase a ações seletivas e focalistas. Em seguida, analisar o problema da quantificação dos miseráveis, dos indigentes e dos pobres, em outros termos, os critérios de seletividade/focalização do acesso aos mínimos sociais, como sintoma desse novo projeto que se afirma.

<sup>3</sup> Na linha de argumentação de Marshall (1967), para quem um direito de cidadania só é efetivo quando existem instituições que os garantam: direitos civis, os tribunais de justiça, com justiça gratuita; direitos políticos, os parlamentos eleitos, com sufrágio universal; e direitos sociais, a educação pública e gratuita e os serviços sociais.

<sup>4</sup> Cf. Mello, 1993. Este autor observa um *continuum* de fracasso-sucesso das reformas de políticas setoriais: do fiasco na área de habitação ao fracasso com avanços pontuais na previdência.

<sup>5</sup> Como exemplo de “efeito perverso”, a avaliação de que na saúde ocorreu uma “universalização excludente”, na medida em que a ampliação da cobertura dos serviços públicos de saúde (a universalização) ocorreu com a expulsão/exclusão das camadas médias, que passaram a usar os seguros de saúde/medicina suplementar, produzindo uma “de-solidarização” das camadas médias com a luta pelo direito universal à saúde. (Faveret Filho e Oliveira, 1989). À semelhança do que ocorreu com a educação pública de primeiro e segundo graus, o Sistema Único de Saúde cobre apenas as camadas pobres da população. Mendes (1994) considera que a “universalização excludente” é um dos elementos mais expressivos da afirmação do “projeto neoliberal na saúde”.

<sup>6</sup> Embora importante, esta discussão centra-se sobre o que deve ser o “bom governo”. A hegemonia neoliberal é incontestável, porém, sem pretender neutralidade axiológica, o que estou querendo discutir não é se um governo existente corresponde a um bom governo idealizado (social-democrata, social-liberal ou socialista), mas analisar suas configurações concretas, pelo menos em termos de projetos de reforma em debate ou em vias de execução.

## ***Atores, Projetos e Concepções de Reforma Social***

Nos anos 90, através de diversos processos e com a participação de vários atores, ocorre uma alteração no projeto de reforma social. O novo projeto é orientado por uma concepção de justiça social cujo princípio básico é o da discriminação positiva dos mais pobres entre os pobres. Em outras palavras, a focalização e a seletividade, e não os direitos sociais universais e igualitários, passam a ser critérios legítimos e necessários na definição de políticas sociais tanto públicas como privadas.

É verdade que essa proposta já estava presente na década de 80. Como exemplos, a diferenciação enfática que Abranches (1985 e 1987) faz entre políticas de combate à pobreza e políticas de diminuição da desigualdade e o projeto de Jaguaribe (1986 e 1989), fundado na identificação do dualismo estrutural

do desenvolvimento brasileiro<sup>7</sup>, que justifica a prioridade das políticas centradas em resgatar a base da pirâmide social de sua situação de exclusão/apartação estrutural: os miseráveis<sup>8</sup>. É verdade também que, no início do governo da Nova República, diagnósticos e planos globais (COPAG, I PDN-NR, PPS) propunham a diferenciação entre os programas destinados ao combate à pobreza (assistenciais/emergenciais/seletivos, principalmente o de combate à fome) e os destinados à diminuição da desigualdade (políticas econômicas que resultariam na retomada do crescimento e na conseqüente melhor distribuição de renda). No entanto, os programas de combate à miséria/fome ou foram muito tímidos operacionalmente e em seus efeitos ou se transformaram em mecanismos clientelistas quando houve o realinhamento do esquema de poder da

---

<sup>7</sup> A idéia de dualismo no desenvolvimento brasileiro é antiga. Ver a concepção de dois brasis de Lambert, 1959 (um brasil agrário/atrasado, no Nordeste, e outro urbano/moderno, no Sul/Sudeste). Ver também a crítica de Oliveira, 1975, às concepções cepalinas do desenvolvimento (ou dos seus entraves) capitalista e do mercado de trabalho. A noção de exclusão (e seu par oposto: inclusão) parece significar uma retomada de concepções dualistas, apesar da longa discussão crítica, e aparente superação, das "teorias" da marginalidade urbana. Cf. Silva, 1986.

<sup>8</sup> "O projeto de um 'minimax', para os fins do programa social que se tem em vista, constitui, em seu sentido fundamental, a própria expressão quantitativa do Novo Pacto Social. Representa o nível de coincidência entre os máximos esforços e sacrifícios que os estratos mais abastados da sociedade se disponham a assumir, de forma basicamente consensual, em favor da paz social e da elevação do padrão de vida das massas e os benefícios mínimos que os estratos mais pobres da sociedade se disponham, também, de forma basicamente consensual, a aceitar como um teto para suas reivindicações, em favor de uma garantida e continuada elevação de seu próprio padrão de vida, de capacitação e de participação e, por via de conseqüência, de preservação da paz social." (Jaguaribe, 1986, p. 30)

Nova República, em direção à direita, com hegemonia do conservadorismo do Centrão.

Apesar dessas propostas, o princípio universalista tornou-se bandeira das lutas sociais, na década de 80, empunhada não só pela esquerda (partidos, movimentos populares, sindicatos e técnicos reformistas) mas também pelos que ocupavam posição de centro-esquerda (inclusive os liberais), relegando a segundo plano os programas seletivos/focalistas.

No entanto, no início da década de 90, ocorreram mudanças significativas tanto nos setores de centro-esquerda e de direita como no interior da própria esquerda. É o que pretendo desenvolver a seguir.

O governo Collor posicionou-se contrário aos direitos constitucionais. Aceitando o diagnóstico "sarneyista" da ingovernabilidade produzida pela nova Constituição ("inflação de demandas sociais"), travou uma luta ideológica e prática contra qualquer direito social universal, fechando agências estatais responsáveis por programas sociais ou submetendo-as a restrições orçamentárias rigorosas<sup>9</sup>. Desconheço avaliação sistemática do desempenho das políticas sociais no período do governo "Brasil

Novo"; no entanto, as indicações disponíveis apontam nessa direção<sup>10</sup>.

Nos governos que sucederam a Collor, um tema dominante foi a revisão constitucional, inicialmente em função da questão do sistema de governo (parlamentarismo, presidencialismo ou monarquia), que seria determinado por plebiscito, já previsto na própria constituição. No bojo dessa questão, que toma novo impulso no atual governo (FHC), sob o argumento da necessária reforma do Estado para adequá-lo à "nova ordem mundial", retomam-se vários aspectos do ordenamento legal e põe-se, a partir de então, toda a Constituição sob reforma. Nesse contexto, os direitos sociais inscritos na carta constitucional encontram-se em questão, particularmente, no capítulo da seguridade, a previdência social<sup>11</sup>.

Não cabe aqui tratar das mudanças que vêm ocorrendo no conjunto de políticas vinculadas à seguridade, mas de tendências no que diz respeito à proliferação de propostas de programas sociais baseados na seletividade/focalização, especialmente os desenvolvidos pelos "progressistas".

À esquerda do espectro político, o ponto de inflexão para essa discussão está na aprovação do Plano de Combate

<sup>9</sup> Considerar os vetos presidenciais (parciais ou totais) aos projetos do Sistema Único de Saúde (SUS) e da Lei Orgânica da Assistência Social que pretendiam desenvolver setorialmente os princípios constitucionais da seguridade social.

<sup>10</sup> O gasto social federal diminuiu 17,5% entre 1990 e 1992 (Banco Mundial, s/d. vol. II, p. 62).

<sup>11</sup> Um resumo de diferentes projetos de reforma da previdência encontra-se em Mota, 1995, cap. IV.

à Fome e à Miséria e na criação do Conselho de Segurança Alimentar (CONSEA), em 1993, no governo Itamar Franco: propostas apresentadas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e elaboradas a partir de discussões do "Governo Paralelo", formado após a derrota eleitoral para Collor, que tiveram apoio do Movimento pela Ética na Política, nascido na luta pelo *impeachment* de Collor, e ganharam força com a publicação do Mapa da Fome, que apontou a existência de 32 milhões de famintos/miseráveis. Os desdobramentos do Plano foram a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida (Campanha contra a Fome), ainda em 93, uma iniciativa da sociedade com base no princípio de solidariedade aos miseráveis que inspirou posteriormente, já no governo FHC, o Programa Comunidade Solidária. Seletividade e focalização passam a ser consideradas princípios de organização de programas sociais progressistas na luta por justiça social e na construção da cidadania.

Um dos principais entusiastas da Campanha contra a Fome, o sociólogo Herbert de Souza, justifica-a afirmando seu "cansaço" em lutar por mudanças de estrutura e opta por lutar por coisas mais concretas (palpáveis, cotidianas), como a eliminação da fome. O emergencial e o estrutural devem se combinar, mas a prioridade deve ser dada ao emergencial<sup>12</sup>.

A Campanha de Natal sem Fome, em 1994, suscita críticas fundadas. Florestan Fernandes questiona a iniciativa afirmando que os afortunados/beneficiários da política econômica do governo Itamar (banqueiros e especuladores) contaram com a riqueza oficial (do Tesouro e do Banco Central), enquanto "os cuidados com os pobres foram atribuídos à sociedade civil, com os 'cruzados' de Herbert de Souza, um sociólogo brilhante. A cidadania serviu de bandeira a essa intrépida iniciativa, encetada erradamente por Lula"<sup>13</sup>.

O debate vem a público academicamente através da "social-democracia" brasileira, que, relendo Abranches (1985 e 1987) e Jaguaribe (1986 e 1989), identifica na política social dos anos 80 um déficit de políticas de combate à pobreza. Sonia Draibe, por exemplo, reescreve a história do "Estado de bem-estar" brasileiro, em que enfatiza a perversidade da luta por direitos universais, que protegeriam os já protegidos e deixariam os despossuídos/desprotegidos (sem voz, força e organização política) ao "deus-dará"<sup>14</sup> (Draibe, 1993a). Nesse texto, para além de sua conhecida contribuição à identificação da morfologia do *welfare state* brasileiro, a questão central é resgatar para um projeto social-democrata os princípios identificados com a ideologia neoliberal: focalização, descentralização e privatização. Para Draibe, esses princípios não seriam monopólio

<sup>12</sup> Uma "etnografia" da campanha pode ser encontrada em Giumbelli, 1994. Uma avaliação positiva, que descreve seus momentos mais importantes, em Jacobi, 1996.

<sup>13</sup> F. Fernandes. "A festa da caridade". *Folha de São Paulo*, 2/1/95. O que diria Florestan hoje, em tempos de PROER?

<sup>14</sup> A expressão não é da autora.

do neoliberalismo, por serem compatíveis com uma concepção de justiça social democrática e com a equidade, formulando dessa forma uma concepção progressista de focalização. Programas sociais focalizados, no entanto, só se justificam caso estejam articulados com "...um radical programa de erradicação da pobreza – forma muito mais ambiciosa e socialmente ampla de conceber a focalização e a seletividade das políticas sociais. Programas do tipo 'Brasil 2.000', de Jaguaribe, ou o esforço recente de elaboração de um programa decenal de política social voltado para a população carente brasileira, dirigido por Carlos Lessa, enquadram-se nesta concepção." (Draibe, 1991, p. 24)

Curioso é o balanço positivo que Draibe (1993a) faz da experiência chilena de ajustamento econômico nos anos 80, quando foram desenvolvidos programas de assistência social e de saúde e educação básicas para minimizar as conseqüências negativas do ajuste neoliberal. O Brasil, ao contrário, não implementou políticas em resposta às exigências do ajuste estrutural, havendo

pois um déficit de ações necessárias no combate à pobreza. As políticas sociais chilenas, apesar da hegemonia neoliberal, podem inspirar, portanto, novas propostas progressistas que substituam a defesa do universalismo que, durante a "década perdida", reproduziu as características perversas do sistema de proteção social "meritocrático-particularista", ou "conservador-corporativista", construído com base na segmentação da classe trabalhadora (a "cidadania regulada"). Ao deixar de fora os não inseridos no mercado formal de trabalho, o "Estado de bem-estar" brasileiro privilegia as camadas médias e altas, e o gasto social público não alcança os pobres<sup>15</sup>. Nesse sentido, a prioridade da política social deve ser dada aos não incluídos, que, por serem frágeis politicamente, não conseguirão lutar por benefícios sociais do Estado.

Por razões semelhantes, as organizações não governamentais (ONGs) refazem seu projeto de intervenção ao final da década de oitenta. Desde os anos setenta, as ONGs<sup>16</sup> lutam por cidadania, entendendo-a como um projeto dos mo-

<sup>15</sup> Este diagnóstico é o mesmo do Banco Mundial, desde a década passada: "... três diferentes formas de mau direcionamento dos recursos do setor social [no Brasil]: i) em setores tais como educação e saúde, resultando em subsídios relativamente altos para os tipos de programa que não atingirão os pobres, e subsídios baixos para os que os atingirão; ii) em setores – com subsídios relativamente altos para os programas – tais como seguridade social e moradia, que em geral atendem prioritariamente à classe média e aos ricos, em comparação com setores tais como nutrição, que atendem prioritariamente aos pobres; iii) fracasso dos programas em alcançar os grupos mais pobres e mais necessitados." (The World Bank. *Report*, 1988: iv, apud Almeida, 1989, p. 52)

<sup>16</sup> Em sentido estrito, conforme o critério da ABONG. "Existem muitos olhares que interpretam o que são e o que fazem as ONGs. E existem também ONGs muito diferentes entre si. Nossa referência são as ONGs criadas por grupos de cidadãos que lutam por seus direitos. As comprometidas com a construção da cidadania e da democracia. Uma parte importante destas ONGs criou sua associação há quase cinco anos, a ABONG." (Bava, 1996, p. 45)

vimentos populares, no qual o papel das ONGs seria o de assessorar os movimentos em suas lutas, no sentido de fortalecer e construir uma sociedade civil cujos atores sociais e políticos centrais fossem os próprios movimentos sociais/populares<sup>17</sup>. No final da década de 80 há uma alteração no projeto. Elas passam a se identificar não mais como mediadores entre as classes populares/movimentos sociais no confronto com o Estado, assessores de sujeitos sociais e políticos centrais na construção de uma renovada sociedade civil forte, mas como atores legítimos com projeto próprio. O lugar de mediação/assessoria é substituído pelo de sujeito/ator<sup>18</sup>. Há, no entanto, uma clivagem sutil entre posições assumidas pelas ONGs: uma que procura tornar a ONG um porta-voz dos interesses populares (dos pobres) e outra que se empenha na defesa dos interesses do conjunto de cidadãos. No primeiro caso, o pressuposto parece ser que os de baixo não têm condições de se constituir como atores, dada a sua fragilidade

social e política, sendo necessário assumir a sua "voz". A outra posição funda seu projeto em uma concepção de cidadão tão incluyente que dilui a diferenciação de interesses entre camadas populares e camadas médias: as ONGs são tão legítimas quanto qualquer associação de interesses<sup>19</sup>. No primeiro caso falam em nome de um "outro" que não tem capacidade de vocalização; no segundo, falam em nome próprio, pois todos são cidadãos<sup>20</sup>. Nos dois casos, os pobres não têm organização, voz, força e por isso estão e estarão, ainda que temporariamente, fora da esfera política/pública, cabendo às ONGs o papel de porta-voz ou o de falante em nome próprio. Em ambos os casos, as ONGs seriam tradutoras de demandas da população, seja ela miserável ou não (*traduttore, traditore?*).

Essa mudança tem sido interpretada como maturidade da democracia brasileira. Conceitos distintos permitem avaliar positivamente a constituição desta

<sup>17</sup> Na década de 80, a definição de ONG para as próprias entidades é: "ONGs' são entidades que se apresentam como estando 'a serviço' de determinados 'movimentos sociais' de camadas da população 'oprimidas', ou 'exploradas' ou 'excluídas', dentro de perspectivas de 'transformação social'." (Landim, 1988, p. 27)

<sup>18</sup> Pesquisa no Nordeste, realizada pelo projeto Demo, de Recife, com mais de 500 ONGs da região concluiu que as ONGs "deixam de se pensar exclusivamente a partir de suas relações com os movimentos sociais para se perceberem como sujeitos sociais com posicionamentos políticos próprios e partes integrantes da sociedade civil brasileira." (apud Bava, 1996, p. 46)

<sup>19</sup> "As ONGs vêm procurando influenciar diretamente a política do Estado, assim como qualquer ator social, instituição ou simples cidadão que trabalha poderia fazer. Influenciar a política do Estado faz parte do processo democrático. É preciso exercer a cidadania em todos os níveis e não ser simplesmente objeto passivo diante de qualquer tipo de poder. Essa busca de participação e o esforço para influenciar as políticas públicas é uma virtude e não um defeito." (Entrevista de Herbert de Souza a *O Globo*, 27/6/96, apud Bava, 1996, p. 45)

<sup>20</sup> Como exemplos limites, na primeira posição pode-se classificar a FASE e na segunda, o Viva Rio/ISER e o IBASE.

novíssima sociedade civil. Utilizando-se o conceito de poliarquia de Robert Dahl, o Brasil apresentaria níveis de associativismo intenso, de complexificação da sociedade e de representação de interesses, comparáveis aos das modernas poliarquias ocidentais. Sindicatos, associações de moradores, clubes, instituições filantrópicas e religiosas, ONGs etc., constituiriam um tecido associativo vigoroso (Santos, 1993, e Ribeiro e Santos Jr., 1996)<sup>21</sup>. O problema desse argumento é que ele anula as diferenças entre entidades tão díspares quanto um sindicato, uma igreja, um clube desportivo e uma ONG.

Outro conceito é o de “terceiro setor”, que também aproxima entidades distintas sob um “guarda-chuva” conceitual tão amplo quanto o de associativismo. Nem Estado nem mercado; mas “as formas tradicionais de ajuda mútua, os movimentos sociais e associações civis, as ONGs e a filantropia empresarial” (Fernandes, 1994, p. 128). O conceito permite uma mudança na forma de ver e avaliar a atividade filantrópica e caridosa, pois as instituições filantrópicas são incorporadas à luta pela cidadania. O que era visto como expressão de

motivação religiosa ou laica de um espírito de caridade ou de filantropia, passa a ser utilizado instrumentalmente no combate à fome e, portanto, como elemento de promoção da cidadania. Caridade e filantropia eram consideradas como “assistencialismo”, com conotação negativa, substitutos indesejáveis da necessária intervenção estatal (*welfare state* institucional x residual). Desde então passa a ser possível, e necessário, uma caridade/filantropia cidadã que, além de contribuir para minimizar os aspectos mais degradantes da vida dos miseráveis, contribua também para a promoção de uma ética solidária, necessária para a consolidação da cidadania<sup>22</sup>. Por outro lado, na medida em que essas instituições utilizam parte do fundo público para realização de suas atividades (subsídios diretos ou indiretos: compra de serviços, isenção fiscal, repasse de verbas, “parcerias”), elas passam a se interessar, em um contexto de (re)democratização, pelos mecanismos de participação recentemente criados, que definem o uso e a distribuição de recursos públicos (por exemplo: conselhos de saúde, de assistência social, de criança e adolescente). Ao tornarem públicos seus interesses, comporiam

<sup>21</sup> Para Santos, coexiste com essa face poliárquica um “hobbesianismo social” ou “cultura cívica predatória”, conformando o “híbrido institucional brasileiro” (Santos, 1993).

<sup>22</sup> A crítica a esta tendência tem sido feita através das noções de “refilantropização da assistência” ou de “sociedade providência”, que expressariam um deslocamento da responsabilidade social do Estado para a sociedade no “trato” com a pobreza e a assistência social (Yasbeck, 1995). Dado a ausência de evidências empíricas sistemáticas sobre um aumento extraordinário das instituições filantrópicas, em anos recentes, não se deve deduzir a partir de casos isolados nem considerar movimentos de conjuntura como tendência estrutural. Acredito que estão ocorrendo mudanças de concepção (ideológica) e de articulação política entre ONGs, filantropia e Estado, e não, propriamente, aumento excepcional de sua presença na área social.

uma esfera pública não estatal, junto com outras associações, movimentos reivindicatórios e grupos de pressão.

Uma outra vertente, que parece ganhar força teórica e, principalmente, força prática é a que se utiliza da noção de "capital social". Tal constructo teórico/ideológico entende que o desenvolvimento depende de uma adesão dos indivíduos e grupos sociais a um pacto/consenso em torno de valores e interesses comuns. Para Fukuyama, o exemplo mais importante dessa unidade de valores é o desenvolvimento japonês, que dependeu, na sua avaliação, de uma homogeneidade de valores derivada da unidade religiosa ali existente<sup>23</sup>. Putnam (1996), ao avaliar reformas institucionais italianas implantadas na década de 70, conclui que o melhor desempenho das novas instâncias de governo regional resultou do capital social (confiança, reciprocidade e respeito a normas) preexistente no norte e ausente no sul. Nos EUA, a noção de capital social tem servido para interpretar o atraso econômico de várias regiões, especialmente as áreas centrais das grandes metrópoles, a *inner city*, local de concentração do *homeless*, do *underclass* e do crime.

No Rio de Janeiro, forçando um pouco o argumento, podem-se considerar o "movimento" Viva Rio, o Plano Estratégico da Cidade e recentemente a candidatura à sede da Olimpíada de 2.004 (e a "Agenda Social 2.004") como

tentativas de construir esferas de consenso sobre alternativas de desenvolvimento da cidade que mais sofreu os efeitos sociais da reestruturação econômica dos anos 80. O que estaria em jogo seria a construção de um pacto pelo desenvolvimento local como condição para sair da crise econômica e social dos anos recentes<sup>24</sup>.

As mudanças observáveis nas relações entre movimento popular e ONGs, e entre estas e a filantropia/caridade, foram interpretadas como uma evolução positiva; entre outros motivos, por revelarem a construção de um "terceiro setor" (uma "esfera pública não-estatal"), em termos "poliárquicos", e por expressarem uma ampliação do associativismo participativo ou a consolidação de um "capital social" (pacto social local). Em todas essas avaliações, a concepção de Estado como expressão do conflito de classes é substituída pela noção de "interesse comum" (terceiro setor e capital social) ou por uma concepção de ação coletiva (poliárquica) em que o Estado é apenas um foco de poder (as "diversas burocracias") e não a expressão condensada da luta de classes.

Nesse sentido, as mudanças nas ONGs, na filantropia, na construção do terceiro setor, a Campanha contra a Fome etc. expressam uma concepção de pobreza e miséria e das formas de seu combate, semelhante à proposta de

<sup>23</sup> Francis Fukuyama. *Trust: the social virtues and the creation of prosperity*. Apud Portes e Landolt, 1996.

<sup>24</sup> Sobre o Plano Estratégico como "planejamento do consenso", ver Vainer, 1996.



pacto social de Jaguaribe: um minimax; em que a focalização nos pobres e miseráveis representa uma condição necessária para o desenvolvimento econômico e para a consolidação democrática. “Reforma ou caos”, com atraso de quase dez anos, parece ser a palavra de ordem do momento<sup>25</sup>.

O Programa Comunidade Solidária ilustra esta solução. O governo federal pretende articular os programas estatais (dos níveis federal, estadual e municipal) e as iniciativas particulares/privadas (da sociedade civil) de combate à miséria em um único programa. Por outro lado, o projeto de reforma constitucional do governo enfatiza a eliminação de privilégios das camadas médias e altas existentes na política social (aposentadoria por tempo de serviço, aposentadoria dos funcionários, universidade gratuita etc.) defendendo a priorização do gasto público em educação básica (por exemplo: o programa de R\$ 300,00 de piso salarial do professor) e saúde básica (o SUS) e no combate à fome e à miséria via Comunidade Solidária.

Numa outra perspectiva, o princípio focalista está presente, também, nos programas de renda mínima, que defendem a utilização do “fundo público” em favor

dos miseráveis. O senador Eduardo Suplicy aprovou seu projeto de renda mínima no Senado em 1991. Entre outros, os argumentos mais importantes na defesa dessa proposta são:

- diminui os custos da burocracia, pois elimina os mecanismos de intermediação (LBA, Comunidade Solidária e demais instituições assistenciais);
- evita o estigma da carência;
- permite ao trabalhador recusar salários aviltantes;
- aumenta a demanda por produtos básicos, estimulando sua oferta e dinamizando o mercado interno (Suplicy, 1997).

Apesar de o projeto ainda não ter sido sancionado (na Câmara e pelo presidente), desde então tem fomentado um debate vigoroso com o objetivo de melhorar sua forma original. Em algumas cidades e no Distrito Federal, encontram-se em execução alternativas derivadas da proposta de Suplicy, que privilegiam a vinculação entre o benefício e a presença de crianças na escola. Nessa “cruzada”, o PT e o PSDB são os principais responsáveis pela imple-

<sup>25</sup> Este é o título da publicação que dá continuidade ao projeto Brasil 2.000. “Se a inércia popular, a incompetência das lideranças e os estreitos egoísmos corporativos que parasitam o Estado e a sociedade não permitirem que se empreenda, apropriadamente, esse esforço de reforma social e de reforma do Estado, não pode haver dúvidas quanto ao fato de que mergulharemos, dentro dos próximos anos, numa situação de irremediável caos.” (Jaguaribe, 1989, p. 305)

mentação de programas estaduais ou municipais e por projetos de lei nessas esferas administrativas<sup>26</sup>. Curiosamente, tanto neoliberais como neokeynesianos apóiam essa proposta; claro que com base em distintos princípios de justiça social.

Uma discussão importante, que merece tratamento mais rigoroso, mas que aqui será apenas indicada, refere-se às noções de exclusão e de apartação social, presentes nos debates sobre a pobreza e a miséria. Cristovam Buarque, por exemplo, considera que a modernização técnica, ainda em vigor, está falhando por enfatizar o desenvolvimento dos meios técnicos. Um novo projeto deve ser construído a partir da ética<sup>27</sup>. Tal modelo de desenvolvimento deve superar a apartação/segregação entre incluídos e excluídos através de uma "revolução nas prioridades"<sup>28</sup>. Jaguaribe também utiliza os termos apartação e exclusão e, explicitamente, analisa o atraso brasileiro como resultado de um dualismo estrutural. Esse argumento retoma aspectos do esquema dualista, que foi severamente criticado por estar vin-

culado a uma concepção funcionalista da teoria do desenvolvimento/modernização<sup>29</sup>. Creio que seria interessante retomar essa crítica no sentido de contribuir para uma análise menos dualista e mais complexa dos problemas/fenômenos que as noções de apartação e exclusão pretendem interpretar.

Esse quadro, ainda que impressionista, sugere que o projeto de reforma social se alterou nos últimos anos.

Não é possível nos limites deste trabalho tratar dessa mudança em todos os setores de política social, muito menos fazer um balanço global do "sistema de proteção social brasileiro". Mantendo a perspectiva impressionista, mas procurando resgatar alguns conceitos úteis, discutirei na próxima seção uma outra evidência da mudança: os estudos sobre pobreza absoluta em tempos recentes, que mantêm íntima relação com propostas de programas sociais focalistas e seletivos, e, principalmente, que já são utilizados como parâmetros nesse tipo de intervenção.

<sup>26</sup> O projeto original e um conjunto de outros textos em defesa da renda mínima encontram-se na *home-page* do senador E. M. Suplicy [<http://www.senado.gov.br/web/senador/esuplicy/index.htm>].

<sup>27</sup> "Os objetivos sociais da modernidade passaram a ser definidos pelos meios e não pelos fins. A **modernidade-ética** seria aquela que se basearia nos fins sociais e não nos meios técnicos. Os **valores éticos** da sociedade definiriam os **objetivos sociais**; estes definiriam a racionalidade econômica; só então se faria a escolha técnica a ser usada ...". (Buarque, 1994, p. 37, grifos no original)

<sup>28</sup> Cf. Buarque, s/d.

<sup>29</sup> Ver nota 7.

## *A Questão da Medida dos Mínimos Sociais*

Esta seção tem por objetivo ilustrar a definição dos mínimos sociais a partir dos estudos sobre a medição da pobreza. Tais estudos trabalham com indicadores para classificação da população em função da renda ou do consumo individuais ou coletivos.

A mensuração de um padrão de pobreza absoluta é em grande parte tributária de um debate norte-americano a partir da década de 60, quando é definida uma linha oficial da pobreza que permite, aos que se encontram abaixo dessa linha, acesso a vários auxílios públicos<sup>30</sup>.

No Brasil, a discussão sobre a medida da pobreza tem um momento de inflexão na década de 70. Naquele momento, a questão principal era a famosa "controvérsia sobre distribuição de renda", que polarizou o debate sobre a política econômica da ditadura militar. Com a divulgação dos censos realizados em 1970 e em 1960, constatou-se a agudização da concentração da renda no topo superior da distribuição. Reconhecida a situação, o problema passou a ser a identificação das causas desse fenômeno: se era consequência das políticas econômicas (defendida primeiramente

pelo "brazilianista" Albert Fishlow) ou das características da mão-de-obra, sobretudo seu nível educacional, diante da modernização acelerada ocorrida no pós-64 (posição de Carlos Langoni)<sup>31</sup>. Ainda que medindo o tamanho da pobreza absoluta através da definição de uma linha de pobreza, o debate enfatizou a desigualdade na distribuição da renda (a pobreza relativa), medida pelo índice de Gini<sup>32</sup>. Nos anos 80, o debate se desloca da distribuição de renda para a *performance* das políticas sociais, mantendo, no entanto, a ênfase nas desigualdades (relativas) resultantes da ação do Estado na área social, ênfase que fundamenta os projetos de reforma das políticas sociais na direção da universalização da cobertura dos serviços sociais.

Nos anos 90, a preocupação comum aos projetos de reforma social é a prioridade que deve assumir o enfrentamento das questões da fome e da pobreza absoluta, definidas através da medição do número de pobres, indigentes e miseráveis. A questão do *target* (a população-alvo) das políticas e programas sociais ocupa o centro do debate político (e acadêmico) e permite mobilizar forças da sociedade civil e dos gover-

<sup>30</sup> *War on poverty* é a expressão emblemática desse período. Cf. Patterson, 1994, e Katz, 1989.

<sup>31</sup> Os principais *papers* da "controvérsia" podem ser encontrados em Tolipan e Tinelli, 1975, e no número 11 da revista *Dados*, 1973.

<sup>32</sup> O índice de Gini é uma medida do grau de concentração de uma distribuição, cujo valor varia de zero, a perfeita igualdade, até um, a desigualdade máxima.

nos em torno de um consenso: eliminar a fome, a exclusão e a pobreza.

Ocorre que esse consenso mascara diferenças importantes entre as noções utilizadas para classificar os que serão alvo de políticas sociais seletivas. Um exemplo importante é a confusão entre linha de miséria/indigência e linha de pobreza. A mídia, responsável em grande parte pela produção de consensos, contribui para essa indiferenciação. Clóvis Rossi, repórter qualificado, quando cobria a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social, em Copenhague, realizada em 1995, resumiu assim o documento encaminhado oficialmente pelo governo brasileiro:

“Começa por aceitar que o número de pobres é até maior do que os 32 milhões que são usados como emblema na campanha contra a fome idealizada pelo sociólogo Herbert de Souza, o ‘Betinho’.

O governo diz que os pobres são exatamente 41.970.326 (26,8% da população, calculada em 156,3 milhões), dos quais 16.577.166 são indigentes, o que significa que nem conseguem satisfazer suas necessidades alimentares”<sup>33</sup>.

A confusão permite enaltecer uma presumível sinceridade do governo ao reconhecer que o número seria maior do que o do “Betinho”. Na verdade, o governo utilizou no documento a contabilidade feita por outro método de medição da indigência e da pobreza. O número do “Betinho”, uma conta feita por uma equipe do IPEA, coordenada por Anna Peliano, atual secretária executiva do Programa Comunidade Solidária, foi substituído pela conta de outra equipe, também do IPEA, que estima o número de indigentes em 16 milhões. A tabela abaixo mostra as diferentes estimativas.

<sup>33</sup> *Folha de São Paulo*, 8/3/95. Este texto é um exemplo das dificuldades de entendimento (complexidade?) que a discussão erudita/“científica” dos métodos de medida da pobreza, da indigência e da miséria assumiu na conjuntura atual. Um outro exemplo, este mais sério por vir de um conceituado *schollar* e que, paradoxalmente, denuncia a mesma “trapalhada numerológica” de que estou tratando: “Aliás, tenta-se cristalizar em relação ao desemprego a mesma trapalhada numerológica em que transformaram o mapa da fome no Brasil. O que os dados do IBGE sustentam é que 32 milhões de pessoas ganhavam até 2 salários mínimos, definindo este teto como a linha de pobreza. Dentro desta faixa, porém, existem subcategorias: aqueles que ganham entre 1 e 2 salários mínimos e os que recebem menos do que 1 salário mínimo. É este subconjunto dos 32 milhões que é considerado miserável e que atinge o total de 16 milhões de pessoas. Seria estatisticamente equivocado afirmar que existem 32 milhões de miseráveis, tanto quanto é inepta a repetição formalística de que só existem 16 milhões de pobres. Certamente, os analistas não são inexperientes ou tontos para confundirem um agregado (32 milhões) de um conceito (*pobres*), com um subconjunto (*os miseráveis*) daquele agregado inicial, e que se reduz a 16 milhões de pessoas. Em meio à confusão entre conceitos e números fica comprometido o esclarecimento do leitor.” (Santos, 1996, p. 4, grifos no original)

**Número de pobres e indigentes no Brasil, segundo regiões e estratos  
1990**

	Pobres		Indigentes	
	Peliano	Rocha	Peliano	Rocha
Brasil	61.300.000	41.970.326	31.679.095	16.577.166
Norte		2.219.881	685.204	957.997
Nordeste		18.902.899	17.288.528	9.117.732
Sudeste		14.007.267	7.982.453	4.052.951
MG/ES		5.075.266	4.150.390	1.903.037
RJ		3.802.582	1.703.824	968.827
SP		5.129.419	2.128.239	1.181.087
Sul		4.357.333	4.082.314	1.621.513
Centro-Oeste		2.482.946	1.640.597	826.972
Área Metropolitana		12.260.583	4.396.421	3.414.715
Área urbana		17.482.691	11.228.228	6.103.636
Área Rural		12.227.052	16.054.447	7.058.815

*Fontes* : Peliano & Beghin, 1993; Rocha, 1995.

Diferenças tão expressivas são resultado dos critérios escolhidos para traçar as linhas da indigência e da pobreza. Para Peliano, a linha da indigência, considerando-se variações regionais, situa-se em torno de dois salários mínimos (SM) de renda familiar (o que corresponderia a 0,5 SM *per capita* familiar, com 4 pessoas na família); a linha da pobreza, em torno de quatro salários (1 SM *per capita* familiar). Sonia Rocha, responsável pela conta de 16 milhões, define a linha da indigência em valores bem abaixo desses. Por exemplo, a linha da indigência, no Estado do Rio de Janeiro, varia de 37,17% do salário mínimo *per*

*capita* familiar, na área metropolitana, a 21, 37%, na área rural do estado.

Obviamente, essas diferenças produzem forte impacto nos gastos governamentais no combate à indigência/fome. Se o governo (mais "sociedade solidária") precisa de X Reais/unidades monetárias para "eliminar" a indigência/fome de 32 milhões de pessoas, precisará de 1/2 X se forem 16 milhões os indigentes/famintos.

Em ambas as linhas calcula-se o custo da cesta básica de alimentos, que, atendendo aos requisitos nutricionais

mínimos, seja o bastante para manter uma pessoa viva; os que não dispõem de renda suficiente para adquirir essa cesta são considerados indigentes. Os pobres seriam aqueles que, embora tenham o que comer, não conseguem satisfazer as outras necessidades básicas: habitação, vestuário, transporte, educação etc. O governo federal utilizou, durante o governo Itamar, o Mapa da Fome, elaborado por Peliano como medida do *target*, assim como a "Campanha do Betinho". No programa "Comunidade Solidária" e na avaliação oficial sobre o problema, enviado à Cúpula do Desenvolvimento Social, o governo reduziu o número de indigentes, já que houve mudança no critério de definição da linha que separa os famintos/indigentes dos demais.

Não acredito que a questão seja escolher qual medida é a mais correta cientificamente ou qual a mais verdadeira. Qualquer linha de pobreza ou de indigência é arbitrária; depende do que se considere como mínimo para satisfazer as necessidades. O que pode estar ocorrendo é uma redução nas expectativas coletivas em relação ao que a sociedade considera como mínimo socialmente aceitável, como padrão de vida mínimo de uma grande parcela da população brasileira<sup>34</sup>. A concepção liberal-democrática (social-democrata) clássica de cidadania social define direito

social como igualdade em relação a um mínimo que a sociedade, no estágio de desenvolvimento em que se encontra, aceita como tolerável (Marshall, 1967). A definição de indigente como faminto e a redução do valor das linhas de indigência e pobreza, mesmo a partir de uma perspectiva social-democrata ou social-liberal, não estariam reduzindo muito o tolerável?

Em um relatório recente do Banco Mundial (s/d) sobre a pobreza no Brasil, defende-se, entre inúmeras alterações nas políticas sociais brasileiras, um monitoramento sistemático das tendências da pobreza. Para isso, seria necessário uma definição oficial de linha de pobreza. O Brasil não tem uma definição uniforme, oficialmente regulamentada, de pobre, de indigente e de miserável, embora várias ações do Estado dependam dela. A justiça gratuita e a renda mensal vitalícia/benefício de prestação continuada da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), por exemplo, definem em cada caso o valor abaixo do qual os indivíduos serão considerados aptos a receber o benefício ou o serviço. O que o Banco Mundial propõe e o governo federal parece aprovar é uma uniformização dos critérios que permita a implementação e avaliação de programas sociais segundo o princípio focalista/seletivo, que passaria a ser prioridade governamental.

<sup>34</sup> Fernando H. Cardoso, ao responder a pergunta de quantos ficarão de fora do novo Brasil, após as reformas, afirma ser irrelevante quantos são, pois o governo deve incorporar o máximo possível. Nesse sentido, pouco importa se são 80, 40, 32 ou 16 milhões, embora reconheça que "o regime não será para todos". (*Folha de São Paulo*, Caderno Mais!, p. 6, 13/10/96.)

No entanto, sabemos que a questão do que é necessário à vida, no capitalismo, é uma “variável dependente” do que se considera o mínimo para a reprodução da força de trabalho como mercadoria útil ao capital. Nada mais nada menos do quanto a vida vale (valor de uso) para o capital. A citação a seguir é longa e conhecida, mas convém reproduzi-la.

“O valor da força de trabalho, como o de toda outra mercadoria, é determinado pelo tempo de trabalho necessário à produção, portanto também reprodução, desse artigo específico. Enquanto valor, a própria força de trabalho representa apenas determinado quantum de trabalho social médio nela objetivado.

... Dada a existência do indivíduo, a produção da força de trabalho consiste em sua própria reprodução ou manutenção. Para sua manutenção, o indivíduo vivo precisa de certa soma de meios de subsistência. O tempo de trabalho necessário à produção da força de trabalho corresponde, portanto, ao tempo de trabalho necessário à produção desses meios de subsistência necessários à manutenção do seu possuidor.

... A soma dos meios de subsistência deve, pois, ser suficiente para manter o indivíduo trabalhador como indivíduo trabalhador em seu estado de vida normal. As próprias necessida-

des naturais como alimentação, roupa, aquecimento, moradia etc. são diferentes de acordo com o clima e outras peculiaridades naturais de um país. Por outro lado, o âmbito das assim chamadas necessidades básicas, assim como o modo de sua satisfação, é ele mesmo um produto histórico e depende, por isso, grandemente do nível cultural de um país, entre outras coisas também essencialmente sob que condições e, portanto, com que hábitos e aspirações de vida, se constituiu a classe dos trabalhadores livres. Em antítese às outras mercadorias, a determinação do valor da força de trabalho contém, por conseguinte, um elemento histórico e moral.” (Marx, 1985, p. 141.)

O combate à pobreza, à indigência, à miséria, à fome, ou outra proposta de política social focalista/seletiva para os mais pobres entre os pobres, não podem escapar às determinações estruturais do capitalismo, que definem a moral e a civilização (nível cultural) de um país/Estado-nação. Os mínimos sociais dependem, em qualquer sociedade capitalista e, principalmente, na periferia do capitalismo mundial, da utilidade da força de trabalho e do valor da vida nessas sociedades. Por esse motivo, não será surpresa se, cinicamente, algum governante num futuro próximo afirmar, como Reagan, que a guerra contra a pobreza no Brasil também foi perdida.

## Referências bibliográficas

---

- ABRANCHES, Sérgio Henrique. *Os despossuídos: crescimento e pobreza no país do milagre*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.
- \_\_\_\_\_. "Política social e combate à pobreza: a teoria da prática". In: ABRANCHES, Sérgio Henrique et al. *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987. p. 9-31.
- ALMEIDA, Maria H.T. de. "Direitos sociais, organização de interesses e corporativismo no Brasil". *Novos Estudos Cebrap*, n. 25, out. 1989.
- BANCO MUNDIAL. *Avaliação da pobreza no Brasil*. 2 v., s/d.
- BAVA, Silvio Caccia. "A cidadania das ONGs". *Teoria e Debate*. São Paulo, ano 9, n. 32, 1996.
- DRAIBE, Sônia Miriam. "Qualidade de vida e reformas de programas sociais: o Brasil no cenário latino-americano". *Lua Nova*, São Paulo, n. 31, p. 5-46, 1993(a).
- \_\_\_\_\_. "As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latinoamericanas". *Revista USP*, São Paulo, n. 17, p. 86-101, mar./mai. 1993(b).
- \_\_\_\_\_. "As políticas de combate à pobreza na América Latina". *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 18-24, abr./jun. 1990.
- FERNANDES, Rubem Cesar. *Privado porém público: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.
- GIUMBELLI, Emerson. *Faces e dimensões da campanha contra a fome: cronologia, temas, Fundo Inter-religioso*. Rio de Janeiro: ISER, 1994.
- JACOBI, Pedro. "A ação da cidadania contra a fome, a miséria e pela vida: um registro necessário". Rio de Janeiro, *Proposta*, n. 67, p. 27-33, dez. 1995.
- JAGUARIBE, Helio et al. *Brasil, 2000: para um novo pacto social*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- \_\_\_\_\_. *Brasil: reforma ou caos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- KATZ, Michael B. *The undeserving poor: from war on poverty to the war on welfare*. New York: Pantheon Books, 1990.
- LAMBERT, Jacques. *Os dois brasis*. Rio de Janeiro: INEP/CBPE/MEC, 1959.
- LANDIM, Leilah. *Para além do mercado e do Estado: filantropia e cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: ISER, 1993.



- LANDIM, Leilah (Org.) *Sem fins lucrativos: as organizações não governamentais no Brasil*. Rio de Janeiro: ISER, 1988.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. Vol. I. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- MELO, Marcus A. B. C. de. "Anatomia do fracasso: intermediação de interesses e a reforma das políticas sociais na Nova República". *Dados*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 119-163, 1993.
- MENDES, Eugênio V. "As políticas de saúde no Brasil nos anos 80: a conformação da hegemonia do projeto neoliberal". In: MENDES, E.V. *Distrito sanitário: o processo social de mudança das práticas sanitárias do Sistema Único de Saúde*. São Paulo: Hucitec, 1994. p. 19-91.
- MOTA, Ana Elizabete. *Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. São Paulo: Cortez, 1995.
- PATTERSON, James T. *America's struggle against poverty, 1900-1994*. Cambridge: Harvard University Press, 1994.
- PELIANO, Anna Maria T. M., BEGHIN, Nathalie. "A nova experiência brasileira no combate à fome e à miséria". *Saúde em Debate*, Londrina, n. 40, p. 17-25, set. 1993.
- PELIANO, Anna Maria T. M. (Coord.) "O mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar". *Documento de Política*, n. 14, IPEA, 1993.
- PORTES, Alejandro, LANDOLT, Patricia. "The downside of social capital". *The American Prospect*, n. 26, p. 18-21, may-june, 1996. [<http://epn.org/prospect/26/26-cnt2>].
- PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, SANTOS Jr., Orlando Alves dos (Coords.) *Associativismo e participação popular no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPPUR-UFRJ/FASE, 1996.
- ROCHA, Sônia. "Governabilidade e pobreza: o desafio dos números". In: VALLADARES, Licia, COELHO, Magda Prates (Orgs.) *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995. p. 221-266.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.
- \_\_\_\_\_. "Exercício findo - 1995: avaliação do primeiro ano do governo Fernando Henrique Cardoso".

- Cadernos de Conjuntura*, n. 3, Rio de Janeiro: IUPERJ, fev. 1996.
- SILVA, L. A. Machado da. "Vida e morte da teoria da marginalidade" In: KONDER, Leandro et al (Orgs.) *Por que Marx?* Rio de Janeiro: Graal, 1983.
- SUPLICY, Eduardo M. *Programa de Garantia de Renda Mínima: um instrumento de política econômica para ajudar o Brasil a cumprir o disposto em nossa Constituição*. Brasília, 1997. [In: <http://www.senado.gov.br/web/senador/esuplicy/index.htm>].
- TOLIPAN, Ricardo, TINELLI, Arthur C. *A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- VAINER, Carlos B. "Os liberais também fazem planejamento urbano?" *Proposta*, n. 69, Rio de Janeiro, 1996.
- YASBECK, Maria Carmelita. "A política social brasileira nos anos 90: a re-filantropização da questão social". *Cadernos Abong*, n. 11, São Paulo, out. 1995.
- 
- (Recebido para publicação em julho de 1997)
- 
- Paulo Roberto Mello de Carvalho**  
é professor da Escola de Serviço Social da UERJ

---

# Políticas Públicas e Governança em Belo Horizonte<sup>1</sup>

*Sérgio de Azevedo*

---

Há certo consenso entre estudiosos filiados a diferentes correntes de pensamento de que nas últimas duas décadas a maioria dos Estados nacionais e subnacionais, especialmente no chamado Terceiro Mundo, perdeu capacidade de intervenção efetiva, provocando uma crise de governança. Alguns pesquisadores ressaltam que esses constrangimentos da ação governamental possuem características estruturais, ainda pouco sistematizadas e analisadas, comuns às chamadas "novas democracias", que, nos anos 80, foram palcos de reformas políticas democráticas sem a necessária contrapartida de inovações efetivas na

área econômica e social (O'Donnel, 1993). Nessa mesma linha, há os que consideram as instabilidades desses Estados decorrentes da "incorporação das massas à dinâmica da composição política antes que se obtivesse estabilidade na institucionalidade das regras dessa mesma competição" (Santos, 1988: 112).

Convém lembrar, também, as explicações que vinculam as constantes crises institucionais à tradição de violações frequentes das normas (impunidade, corporativismo desregulado, extorsão de renda sob violência etc.), comprometendo

---

<sup>1</sup> Este artigo é produto de uma parte da pesquisa realizada pelo Centro de Estudos Urbanos (CEURB) da UFMG em convênio com o Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ) e com o "Global Urban Research Initiative" (GURI). A seção referente ao Plano Diretor baseou-se em trabalho realizado pelo autor em parceria com Virginia Rennó dos Mares Guia. A referida pesquisa foi coordenada no Brasil pelo Prof. Renato Raul Boschi.

do a credibilidade da lei e maximizando os efeitos perversos oriundos das próprias tentativas de formalização da intervenção estatal, o que tem levado a uma situação de constante imprevisibilidade, de ausência de “regras do jogo” fixas e confiáveis, em que de fato prevalece o chamado pretorianismo, ou seja, a lei do mais forte (Huntington, 1979).

O conceito de governança aqui utilizado não se limita ao formato institucional e administrativo do Estado e à maior ou menor eficácia da máquina estatal na implementação de políticas públicas. Como nos informam Marcus Melo (1996) e Eli Diniz (1996), enquanto o conceito de governabilidade estaria ligado às condições sistêmicas sob as quais se dá o exercício do poder (sistema político, forma de governo, relações entre poderes, sistemas partidários etc), ou seja, às condicionantes do exercício da autoridade política, o de governança qualificaria o modo de uso dessa autoridade. Além das questões político-institucionais de tomada de decisões, envolveria também o sistema de intermediação de interesses, especialmente no que diz respeito às formas de participação dos grupos organizados da sociedade no processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas (Melo, 1995; Coelho e Diniz, 1995).

Nesse sentido, como afirma Maria Helena Castro, “a discussão mais recente do conceito de ‘governance’ ultrapassa o marco operacional para incorporar questões relativas a padrões de articulação e cooperação entre atores sociais

e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico. Incluem-se, aí, não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses (...), como também redes sociais informais (...), hierarquias e associações de diversos tipos” (Santos, 1996).

Em suma, segundo os autores citados, a maior ou menor capacidade de governança depende, por um lado, da possibilidade de criação de canais eficientes de mobilização e envolvimento da comunidade na elaboração e implementação de políticas e, por outro, da capacidade operacional da burocracia governamental, seja nas atividades de atuação direta, seja na capacidade efetiva de regulação.

O papel desempenhado pela Administração Municipal de Belo Horizonte em três experiências de políticas urbanas relevantes analisadas neste artigo – Orçamento Participativo, Conselho Deliberativo do Patrimônio Histórico e Plano Diretor do Município – encontra-se condicionado ao quadro acima delineado. Contudo, antes de discutir considerações específicas de cada uma delas, é necessário levantar algumas questões institucionais de fundo que se consideram relevantes para explicar parte do sucesso e também de alguns dos constrangimentos enfrentados pela Prefeitura nessas três áreas. Em outras palavras, embora não se trate de “pré-requisitos” para a gestão participativa, a questão institucional – devido ao seu caráter estratégico – pode ser determinante para

o sucesso ou o fracasso de políticas de cunho participativo. Por fim, ao final do artigo será feito um balanço compara-

tivo dos três estudos de casos, realçando suas similitudes e destacando algumas de suas especificidades.

## ***A Importância Estratégica da Questão Institucional***

A chamada crise fiscal do Estado impôs limites claros à expansão dos investimentos governamentais – passou-se a valorizar com mais vigor os convênios com entidades da sociedade civil e as parcerias com a iniciativa privada. Entretanto, os atuais problemas socioeconômicos das metrópoles como Belo Horizonte só podem ser adequadamente enfrentados através da existência de uma aparelhagem político-institucional democrática suficientemente complexa e afirmativa.

Nesse sentido, há de ser realçado o papel de centralidade desempenhado pela Secretaria Municipal de Planejamento, com grande força política na atual administração e detentora do controle de importantes “recursos críticos”, de natureza orçamentária, e de pessoal qualificado. O reaparelhamento do Planejamento, mencionado anteriormente, a sintonia fina com a Secretaria Municipal da Fazenda, além do processo de descentralização efetivo das Regiões Administrativas, foram elementos cruciais para o bom desempenho da Prefeitura.

Na verdade, na área urbana criou-se de fato um engenhoso e eficaz sistema de planejamento, que alguns autores

denominam de “estratégico”, “adaptativo” ou, ainda, “situacional” (Azevedo, 1994; Cintra, 1978; Matus, 1993). Trata-se de recuperar uma certa visão compreensiva de um número limitado de variáveis e questões consideradas estratégicas pelo poder público, concentrando esforços nos “gargalos” e abrindo mão de querer planejar tudo nos mínimos detalhes.

A Prefeitura instituiu um colegiado de coordenação que envolve todos os órgãos e Secretarias Municipais de vocação urbana denominado Comissão Municipal de Política Urbana - COMPUR, composto pela Secretaria Municipal de Planejamento (coordenação), Secretaria Municipal de Atividades Urbanas, Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Secretaria Municipal de Governo, Secretaria Municipal de Cultura, Superintendência de Desenvolvimento da Capital - SUDECAP, Superintendência de Limpeza Urbana - SLU, Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte - URBEL, e Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S. A. - BHTRANS.

Essa nova postura de planejamento, capitaneada pela Secretaria Municipal de Planejamento, baseia-se na heterogeneidade da máquina pública.

Isso significa respeitar os diversos paradigmas das diferentes burocracias, na tentativa de compatibilizar, através de negociações, pontos e metas minimamente convergentes. As atividades de coordenação concentraram-se nas fronteiras e interfaces dos órgãos e políticas governamentais.

Assim, antes de se abrir a discussão com os setores organizados da sociedade, logrou-se pactuar, tanto no que se refere ao Plano Diretor quanto ao Orçamento Participativo, uma proposta consensual interna na Prefeitura.

Convém frisar, nos casos estudados, embora a Secretaria de Planejamento coordenasse o processo do Plano Diretor, a Secretaria de Governo supervisionasse o Orçamento Participativo e a Secretaria de Cultura fornecesse toda a infra-estrutura técnica necessária aos trabalhos do Conselho Municipal de Cultura, que se percebe uma grande interface institucional entre os diversos órgãos e agências da Prefeitura envolvidos com cada uma das questões em pauta.

Entretanto, no nível institucional, permanecem algumas tensões que se chamaria de estruturais, comuns quando se combina uma departamentalização por funções (Secretarias) com outra por territórios (Regiões Administrativas). Nesses casos, por mais que se especifiquem as atribuições dos órgãos e se definam os diferentes tipos de “des-

concentração” (decisões centralizadas) e de “descentralização” de obras e serviços, sempre haverá algum tipo de atrito, mormente nas áreas consideradas prioritárias pelos órgãos departamentalizados por território. Não é por acaso que se percebem diversas reivindicações dos administradores regionais, seja pela realização direta de obras (por exemplo, a cargo da SUDECAP), seja por seu acompanhamento e sua fiscalização (por exemplo, em relação às obras supervisionadas pela URBEL). Seguramente, há a necessidade de se discutir o *quantum* e o tipo de descentralização mais adequados a cada conjuntura, levando em conta as idiossincrasias das diferentes Regiões. Entretanto, “in limine”, uma descentralização radical significaria na prática a criação de diversas miniprefeituras, o que não parece ser indicado nem sob o ponto de vista político nem sob o ponto de vista do desempenho geral da Administração Municipal.

Supondo que o arsenal existente de instrumentos legais de intervenção no espaço urbano possa se tornar letra morta, caso não se consigam alianças políticas que viabilizem sua regulamentação e efetiva implementação, a Prefeitura priorizou, nos três casos em questão, canais de participação para os setores organizados da sociedade civil. Em outras palavras, como condição *sine qua non* para alcançar e fortalecer a governança a Prefeitura negociou e reformulou suas propostas iniciais.

## ***O Porquê do Êxito do Orçamento Participativo (OP) e Alguns de Seus Constrangimentos***

Quanto à democratização do Estado, a experiência do OP, em primeiro lugar, aumenta a visibilidade e a transparência do processo orçamentário, anteriormente visto apenas como questão relativa a um pequeno número de especialistas. Em segundo, atinge frontalmente as práticas clientelistas de alocação de recursos. Ao instituir uma arena pública não estatal para discussão de demandas e de negociação de interesses envolvendo associações reivindicativas, movimentos sociais e indivíduos, o orçamento participativo integra amplos setores no processo de tomada de decisão sobre a alocação de recursos da Prefeitura – o que é um ganho para o fortalecimento da cidadania – e rompe com os paradigmas clássicos da Administração Pública.

Além disso, esse é um processo educativo que permite, a partir de demandas particularistas e locais – através de um processo de filtragem e negociações sucessivas, estudado em pormenor neste relatório –, não só discutir questões mais amplas da cidade como desenvolver políticas de solidariedade (as Caravanas de Prioridades) *vis-à-vis* os mais necessitados.

Outra questão crucial diz respeito às transformações político-administrativas advindas do processo de mobilização da população. Do ponto de vista político, é interessante notar que mesmo o legislativo municipal acabou abrindo mão ou,

pelo menos, reduzindo consideravelmente seu poder de veto em relação às prioridades definidas pelo OP, cujo papel modernizador sobre agências municipais como a SUDECAP e a URBEL, através das COMFORÇA, deve ser essencialmente destacado nesse contexto. Há unanimidade na Prefeitura – apesar de iniciativas tradicionais de modernização (reformas administrativas, reformulação dos organogramas etc.) – de que em grande parte as transformações e o aumento da eficiência desses órgãos devem ser creditados à pressão popular, que sempre cobrou a construção das obras no prazo previsto pelo cronograma oficial.

O maior mérito do OP é combinar as características democráticas e progressistas anteriormente mencionadas com sua capacidade de competir vantajosamente com as práticas clientelistas tradicionais. Tanto é assim que até políticos de tradição clientelista perceberam que não há como escapar daqui para frente do processo do OP. Obviamente, como se viu nas tentativas de “capturar” o OP, o “novo” sempre vem, em maior ou menor grau, misturado com o “velho”. Políticos clientelistas e grupos de pressão que possuem controle sobre algum tipo de recurso estratégico (por exemplo, diretoras de escolas) tentarão sempre adaptar suas práticas às novas normas de alocação de recursos. Por sua vez, entretanto, seja em função dessas

investidas, seja em função da prática cotidiana, a Prefeitura tem buscado ao longo desses anos aprimorar o processo do OP. Ocorreu com a tentativa frustrada de Fóruns Setoriais e com o êxito do Fórum da Habitação. Nessa mesma linha, deve ser salientada a produção do Índice de Qualidade de Vida Urbana - IQVU, que não só poderá ser utilizado já a partir deste ano para alocação de recursos entre as diversas regiões da cidade, como está sendo o ponto de partida de um estudo de âmbito nacional realizado pelo governo federal com o objetivo de socializá-lo – com as devidas “reduções sociológicas” – para outras metrópoles. Ressalte-se, ainda, a proposta de criar incentivos seletivos para aumentar a participação dos setores médios no processo do OP, que até hoje continua baixa.

Em termos de constrangimentos, deve-se sublinhar que o OP enfrenta o chamado engessamento dos gastos orçamentários, tão criticado pelos economistas de diversas correntes, que diminui consideravelmente as margens de manobra e de alocação de recursos do Poder Executivo nos três níveis de governo. Pode-se dizer que, devido a dotações previamente definidas em Lei e a despesas de custeio da máquina pública municipal, na verdade não sobram muitos recursos cuja alocação possa ser decidida através do OP. No caso de Belo Horizonte, as verbas disponíveis foram relativamente baixas para o porte da cidade, especialmente no primeiro ano de implantação do OP, quando o percen-

tual não passou de 5%, apesar de haver aumentado significativamente o valor absoluto de recursos.

Embora se reconheça que a efetividade de uma política desse tipo pode ficar comprometida se os recursos envolvidos no programa se situarem em um patamar modesto, é necessário matizar essa questão. Em primeiro lugar, devido ao relativo sucesso dessas políticas – não só a experiência de Belo Horizonte como também a de Porto Alegre –, a tendência tem sido forçar a alocação de mais verbas para o OP. Em segundo lugar, como foi mencionado, os ganhos dessa prática ultrapassam em muito o simples acesso a bens públicos de primeiro nível, considerados prioritários pela população da cidade. A dinâmica do OP possui uma potencialidade educativa enorme, significando ganhos em várias dimensões da cidadania. Cresce o número de pessoas envolvidas com a questão do Orçamento, por conseguinte, o controle social, e o poder público é obrigado a utilizar práticas cada vez mais transparentes. Além disso, ocorre um aprendizado da política enquanto arena de alianças, de negociação, de conflitos e de barganhas. Os atores iniciam o processo com uma visão micro (a casa, a rua e no máximo o bairro) e uma pauta maximalista (demandando todas as necessidades básicas) e, paulatinamente, com o desenrolar do processo, se aproximam de uma visão mais abrangente da cidade, dos problemas urbanos e das limitações governamentais, passando a defender uma pauta viável.



## ***O Conselho Deliberativo do Patrimônio Histórico do Município: a implementação de uma política***

O Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município beneficiou-se, na gestão da Frente Popular (1992/96), de recursos institucionais já existentes, que foram reinterpretados e adaptados às orientações do referido governo. Nesse sentido, merece registro o esforço de qualificação técnica dos quadros da Secretaria da Cultura de forma a melhor assessorar os conselheiros. Ressalte-se, ainda, a mudança de enfoque do processo de tombamento, que abandona a posição clássica de privilegiar os grandes monumentos para dar ênfase à preservação flexível de conjuntos urbanos. Nesses casos, o tombamento é extremamente variado: por vezes mantém-se apenas a preservação das fachadas e somente em casos excepcionais exige-se a conservação da estrutura básica. Entretanto, o mais importante foi sem dúvida a porosidade do Conselho na chamada negociação urbana, em que se dialoga, caso a caso, com os interessados em empreendimentos em áreas de preservação, para buscar uma solução que não descaracterize o local, sem contudo causar fortes danos pecuniários aos agentes econômicos. Além do processo de “negociações urbanas”, essa política de preservação – em que se consideram os imperativos de uma sociedade de mercado – está sendo facilitada por novos instrumentos prescritos pelo Plano Diretor, entre os quais deve-se destacar o da Transferência do Direito

de Construir, utilizado com sucesso há várias décadas em muitos países desenvolvidos.

A política de preservação do patrimônio apresenta especificidades que a diferenciam das políticas públicas tradicionais. Primeiramente, é uma arena em que predominam decisões de grande complexidade cujas técnicas em muitos casos apenas são acessíveis a especialistas. Em segundo lugar, diferentemente de outras políticas públicas associadas à provisão de bens e serviços de natureza social (saúde, saneamento, educação, entre outros), as políticas de preservação do patrimônio raramente podem ser usadas na arena eleitoral em benefício de seus mentores. Enquanto os benefícios dessas políticas tendem a ser difusos, o ônus fiscal de seu financiamento é normalmente concentrado e, mesmo quando não o é, tende a adquirir maior visibilidade política do que os benefícios gerados. Apenas no caso em que a política atinge um expressivo número de moradores de um mesmo local, como ocorreu no episódio do bairro Floresta, em que àquela condição se aliou a existência de um *political entrepreneur* interessado em articular o retrocesso do processo de tombamento – a proprietária de uma imobiliária que atua na região –, é possível retirar algum dividendo eleitoral, mas mesmo assim de forma extremamente limitada.

Por fim, a relativa invisibilidade da política de preservação para a maioria da sociedade, associada à tecnicidade das decisões, confere grande importância ao papel desempenhado por ideologias (urbanas) e pelo "consenso" de

especialistas. Esse ponto é central para que se possam analisar convergências recentes entre conselheiros representantes de diferentes instituições públicas e da sociedade civil.

### ***O Novo Plano Diretor de Belo Horizonte: muitos avanços e algumas incertezas***

A partir dos primeiros estudos e debates sobre o tema Plano Diretor, ganha força na nova Administração a idéia da inadequação e tradicionalismo da proposta anterior, da qual somente poderiam ser resgatados de maneira mais abrangente os estudos sobre o sistema viário (Mares Guia e Azevedo, 1996).

O novo Plano, elaborado a partir de 1993 e aprovado em meados de 1996, apresenta diferenças significativas em relação à proposta anterior. Em primeiro lugar, deve ser ressaltado o processo de preparação da proposta. No âmbito da Prefeitura, sob supervisão e coordenação da Secretaria Municipal de Planejamento, foi deslançado um amplo processo de envolvimento dos diversos órgãos nas várias etapas de elaboração do Plano. Foi um processo penoso e difícil, mas muito benéfico institucionalmente, pois o produto final foi resultado de uma negociação e não de uma "imposição" do setor de planejamento, o que permitiu uma ampla legitimidade da proposta dentro da Prefeitura.

Externamente, foram realizadas inúmeras atividades de discussão envol-

vido setores organizados da sociedade civil (organizações populares, associações de profissionais liberais, setores acadêmicos e empresários) mais diretamente vinculados à questão urbana, que tiveram, entretanto, participação diferenciada devido fundamentalmente a características desse tipo de política pública (Azevedo, 1995). Como foi visto, enquanto o SINDUSCON, o CREA e o IAB tiveram participação destacada, a das entidades populares foi extremamente reduzida, seja pela natureza técnica do tema, seja por não ter sido considerada questão prioritária nas agendas dessas organizações. Além de seminários, palestras, mesas redondas, fóruns e comissões especiais com participação de entidades da sociedade civil, a Administração Municipal contratou com órgãos universitários pesquisas e estudos para subsidiar a discussão do Plano Diretor.

A idéia que norteou a proposta, como se viu, foi a de elaborar um Plano que funcionasse como instrumento flexível de gestão da cidade. A proposta na sua parte inicial define objetivos estratégicos, enfatizando a vocação de Belo Horizonte como pólo regional de servi-

ços e comércio modernos e como centro potencial de indústria não poluidora de alta tecnologia, sempre com a ressalva da necessidade de articulação institucional com os demais municípios da região metropolitana. Define, também, diretrizes para a dinamização da Área Central e demais centros regionais e locais, além de políticas para a proteção da memória e do patrimônio cultural, para os sistemas viário e de transporte e para proteção ambiental, áreas de risco, saneamento, habitação de interesse social, saúde, educação, lazer e esporte. Em termos de atividades concretas, ou seja, bens públicos de primeiro nível, o Plano propõe apenas algumas intervenções estratégicas para os dois primeiros anos, deixando clara a ênfase dada a políticas regulatórias.

Com relação a políticas de parcelamento do solo, a proposta inova fortemente no que deve ser a base de uma nova Lei de Uso e Ocupação do Solo. A primeira grande novidade diz respeito à proposta de um novo macrozoneamento, que possibilita uma grande mistura de todas as atividades urbanas (residenciais, comerciais, de serviços e industriais). Assim, o que definirá a possibilidade ou não de uma determinada atividade numa área específica será o tipo de impacto sobre o entorno. Obviamente, o Plano prevê que diversas atividades são incompatíveis em determinados locais. De toda forma, são claros a grande flexibilidade de usos alternativos e o desejo dos mentores da legislação em intercalar, sempre que possível, várias atividades em um mesmo local, o que se apresenta como mais

adequado para se lograr uma melhor qualidade de vida, especialmente para os setores populares.

Outra evidência da busca de flexibilidade refere-se a uma combinação de oito tipos de macrozoneamento com sete áreas de intervenções específicas, denominadas Áreas de Diretrizes Especiais - ADE, com normas específicas que se sobrepõem ao macrozoneamento e prevalecem sobre ele. Além disso, prevê tipos de parcerias especiais com a iniciativa privada, passíveis de normas singulares.

Percebe-se no Plano Diretor, tanto no que diz respeito aos instrumentos de gestão, como nas medidas preconizadas para o sistema viário, a intenção de intensificar o processo de descentralização e de fortalecimento de pólos regionais.

A análise realizada mostra que, em relação ao projeto inicial do governo, o Plano aprovado apresenta recuos, especialmente quanto às propostas de macrozoneamento, de flexibilização de usos e instrumentos e de participação da sociedade na gestão da cidade. Entretanto, confrontado com a situação que existia antes, o Plano representa sem dúvida um grande avanço, uma vez que o município possui agora instrumento relevante de planejamento e controle do espaço urbano.

Obviamente, uma proposta inovadora e flexível de Plano Diretor aumenta consideravelmente as possibilidades de efeitos perversos. Nesse sentido, alguns críticos mostram-se temerosos ao que

chamam de excessivo grau de permissividade, de grande possibilidade de jogo de influência. Em suma, acreditam que com menor controle haverá maior possibilidade de arranjos clientelistas, já que não se pode supor que futuras Administrações mantenham sempre uma postura íntegra de respeito ao patrimônio público. Embora aparentemente plausível, esse tipo de crítica tem sido a base do atual engessamento da Administração Pública. No afã de coibir abusos, a legislação amplia tanto os controles que termina por prejudicar enormemente o bom desempenho do setor público e, o que é mais trágico, nem assim consegue erradicar a corrupção e os desmandos de toda ordem que se conhecem nos diversos níveis de governo. Ou seja, controles formais excessivos emperram a máquina pública, prejudicam os bons administradores e não impedem a malversação de recursos públicos. Outra crítica, que parece mais pertinente, diz

respeito às dificuldades administrativas advindas das reformas e às necessidades de reaparelhamento da Prefeitura para fazer face ao processo de aprovação de plantas e de atividades num contexto de grande flexibilidade criado pela legislação proposta. Isso significa que não haveria os quase automáticos enquadramentos que ocorrem atualmente.

Acredita-se que o grande desafio é alcançar um equilíbrio que supere o engessamento da legislação atual sem contudo cair em “mudancismo” desenfreado, que pode comprometer uma perspectiva minimamente abrangente do Plano além de exacerbar o grau de incerteza para os diversos atores que atuam na cidade, como por exemplo os incorporadores e construtores imobiliários, que demandam regras claras e relativamente estáveis para poderem trabalhar e planejar a médio e longo prazos.

### ***Comparando as Três Experiências: similitudes e diferenças da participação da população***

Para obtenção de maior eficácia e possibilidades reais de mudança, além do apoio e da integração da máquina pública anteriormente mencionados foi fundamental uma estratégia de envolvimento e co-responsabilidade da sociedade. Trata-se de perceber que em sociedades complexas o governo local está longe de possuir sozinho o poder sobre os rumos da cidade. Cabe-lhe, sem dúvida, o papel de líder e de aglutinador de aliados para elaboração de

agendas mínimas e formação de coalizões com legitimidade e força suficientes para produzir e implementar mudanças nas várias áreas de sua competência formal. Entretanto, devido a idiosincrasias e especificidades de cada um dos casos estudados, como se viu, esse envolvimento da sociedade civil ocorreu de forma bastante diferenciada.

Embora seja possível realizar diversas abordagens comparativas, nesta

seção se enfoca a dimensão de governança relativa aos diferentes canais e tipos de intermediação entre o Estado e a sociedade civil, procurando explorar analiticamente suas implicações quanto aos padrões de decisão e de interação política entre os atores envolvidos nas três experiências analisadas.

A Figura abaixo – elaborada por Azevedo e Melo (1996) – apresenta um quadro dos padrões de decisão que podem resultar da combinação entre grau de complexidade técnica e centralidade do *issue*, objeto de decisão para os atores relevantes.

		“ <i>salience issue</i> ”	
		baixa	alta
complexidade técnica da política	baixa	A	B
	alta	C	D

*Fonte* : AZEVEDO, Sergio de, MELO, Marcus André. “Mudança Constitucional e Reforma Tributária: Interesses, Atores e Ação Coletiva”. In *XX Encontro Anual da ANPOCS*, Caxambu, out./1996.

Podem-se identificar quatro arenas possíveis:

- A** - tendência à manutenção do *status quo*;  
- dificuldades de surgimento de propostas de reformas com legitimidade política.
- B** - tendência à “ideologização” do processo de reforma;  
- polarização de posições;  
- surgimento de fortes propostas concorrentes;  
- maior possibilidade de utilização do poder de veto por parte de atores políticos relevantes.
- C** - “desideologização” do processo de reforma;
- D** - atuação dos especialistas como árbitros entre os diversos atores envolvidos;  
- maior probabilidade de aprovação da proposta de reforma, mas com mudança negociada entre os diversos atores relevantes.
- centralidade do papel dos especialistas na elaboração e na formalização das propostas;  
- maiores possibilidades de convencer parlamentares através de argumentos de natureza técnica;  
- necessidade de burocracias insuladas com legitimidade técnica capazes de influenciar atores políticos relevantes.

Das quatro arenas possíveis, o Plano Diretor parece se enquadrar na situação D, caracterizada por forte centralidade política do *issue* e por grande complexidade técnica. Assim como ocorre com a maioria das políticas públicas de cunho regulatório, o Plano Diretor é de difícil compreensão para a maioria da população. Por isso mesmo, os seus defensores enfrentaram obstáculos para ampliar sua discussão para além do estreito círculo da Universidade, de entidades representativas de engenheiros e arquitetos, de segmentos do empresariado ligados diretamente à questão imobiliária e de algumas poucas lideranças de organizações populares. Convém lembrar que mesmo com todo o empenho do Executivo Municipal os debates sobre o Plano Diretor não conseguiram ultrapassar esses limites.

Parece óbvio que a negociação prévia com os representantes dos empresários do setor imobiliário, especialmente o SINDUSCON, foi um passo importante para aumentar as possibilidades de aprovação e para a posterior regulamentação do Plano Diretor. Negociar significa, entre outras coisas, abrir mão de certas metas setoriais, como ocorreu com o recuo da Prefeitura em diversos itens da proposta inicial do Plano Diretor.

Essas duas variáveis – centralidade política do *issue* e complexidade técnica – fornecem um quadro necessário mas não suficiente à análise do padrão de relacionamento político na arena decisória em pauta. Devem-se integrar especificidades relativas às políticas re-

gulatórias. Em outras palavras, além da alta complexidade técnica, que outros elementos tornaram tão difícil atrair as associações populares para participarem do processo de elaboração e discussão do Plano Diretor? Via de regra, as respostas ingênuas a essa questão têm explicado o fracasso como fruto de falhas na direção política do governo municipal, dos movimentos e, ainda, como decorrente do baixo nível de conscientização da população. O remédio indicado para superar esses obstáculos são iniciativas que visem popularizar o conteúdo das propostas e explicitar a importância das mesmas para o município e para a melhoria do nível de vida da população (cartilhas, palestras, debates nos bairros etc.).

Embora se considere importante para fortalecer as influências dos especialistas a questão da alta tecnicidade, acredita-se que as dificuldades de ampla mobilização popular se devem também a fatores de outra natureza. No caso do Plano Diretor, agrupam-se pessoas com interesses bastante diferenciados de intervenção na cidade, que discutem e propõem instrumentos jurídicos muito complexos, inclusive para técnicos e políticos profissionais. Mesmo supondo, hipoteticamente, que a curto prazo fosse possível para a maior parte da população compreender os objetivos e a importância do Plano Diretor, ainda assim não haveria necessariamente uma reversão no quadro de baixa participação.

A viabilização dos objetivos de um Plano Diretor exige a implementação de diversas políticas regulatórias. Embora

definidas globalmente para um setor, elas se caracterizam por atingirem as pessoas enquanto indivíduos ou pequenos grupos e não enquanto membros de uma classe ou de um grande grupo social (como ocorre com as políticas redistributivas). Em outras palavras, as políticas regulatórias, ao cortarem transversalmente a sociedade, afetando de maneira diferenciada pessoas pertencentes a um mesmo segmento social, dificultam a formação de alianças duradouras e bem definidas.

Outra característica da maioria das políticas regulatórias diz respeito ao seu caráter de bem público de segundo nível, ou seja, a sua existência não significa o usufruto de um benefício imediato, mas apenas a possibilidade de vantagem futura. Isso dificulta, mesmo entre o grupo dos potencialmente beneficiados, uma maior mobilização em defesa desse tipo de política.

O caso do Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município se enquadraria na arena C, caracterizada por baixa centralidade política do *issue* e grande complexidade técnica. Como foi mencionado, essa arena se caracteriza, entre outras coisas, pela “desideologização” do tema, pela alta centralidade do papel dos especialistas na formulação das propostas e pelas maiores possibilidades do convencimento de autoridades e atores envolvidos, através de argumentos de natureza técnica. Evidentemente, numa arena desse tipo seria necessária a existência de órgãos com legitimidade técnica capazes de influenciar atores políticos relevantes. No caso em ques-

tão, a maior parte da atuação do referido Conselho se deu conforme esses paradigmas. As dificuldades maiores começaram quando – ao revolucionar o conceito tradicional de tombamento, privilegiando o conjunto arquitetônico em lugar de monumentos isolados – resolveu-se tomar um expressivo número de imóveis e de equipamentos urbanos no bairro da Floresta. Isso possibilitou a articulação de um considerável grupo de interesse local, dentro da lógica olsoniana, capitaneado por um vereador e uma empresária imobiliária com interesses na área. Interessante notar que nas reuniões realizadas para avaliar inúmeras impugnações (quase a metade acatada pelo Conselho), diversos Conselheiros se mostravam “ressentidos” pela falta de apoio explícito de grupos beneficiados pela política. Ora, a literatura a respeito da implementação de políticas regulatórias afirma que, mesmo quando elas distribuem para a maioria da população-alvo benefícios difusos, muitas vezes constituem perdas e limitações para indivíduos ou pequenos grupos, o que incentiva a reação pontual dos que se sentem prejudicados. Quando esses pequenos grupos possuem grande “poder de fogo” (recursos econômicos e articulação política) podem, inclusive, ameaçar a viabilidade da política em questão. Em muitos casos, ocorre que uma burocracia pública especializada – no caso o Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município – se acha na contingência de defender sozinha, contra um forte *lobby*, uma política que a longo prazo beneficiaria a maior parte da população da cidade.

Por fim, a proposta de Orçamento participativo se enquadraria na arena B, caracterizada por alta centralidade política do *issue* e baixa complexidade técnica, aqui entendidas por escolha de projetos de melhorias urbanas atomizadas e alternativas. Como foi mencionado, essa arena se caracteriza pela tendência de propostas com forte polarização de posições; pelo surgimento de fortes propostas concorrentes e pela maior possibilidade de exercício de poder de veto por parte de atores políticos relevantes. Como em uma arena desse tipo, ou seja, fortemente conflitante, o Orçamento Participativo logrou êxito bastante expressivo? Acredita-se que a “pedra de toque” desse sucesso deve-se ao formato institucional da ini-

ciativa, o que reforça a importância da dimensão institucional na avaliação não só da aprovação mas, especialmente, da implementação de uma política pública. Em outras palavras, parte-se de demandas setoriais de bens públicos negociáveis de primeiro nível (equipamentos comunitários, infra-estrutura, rede de água e esgoto, energia elétrica etc.) e alcança-se – através de um engenhoso formato institucional de barganhas sucessivas entre grupos e governo – a discussão mais globalizante da cidade. Ou seja, parte-se de uma participação “restrita”, motivada por interesses concretos e imediatos do bairro onde se vive, e chega-se a um tipo de participação “ampliada”, em que se discute a cidade, a Prefeitura e o próprio Poder Legislativo.



## Referências bibliográficas

---

- AZEVEDO, Sergio de. Planejamento, Cidades e Democracia. In: DINIZ, Eli, LOPES, José S. L., PRADI, Reginaldo (Orgs.) *O Brasil no Rastro da Crise*. São Paulo: ANPOCS/IPEA/HUCITEC, 1994.
- \_\_\_\_\_. Por que é difícil a mobilização em defesa da Reforma Urbana? *Revista da ANSUR*, São Paulo, jan. 1995.
- AZEVEDO, Sergio de, MELO, Marcus André. "Mudança Constitucional e Reforma Tributária: Interesses, Atores e Ação Coletiva". In: *XX ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS*. Caxambu, out. 1996.
- CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. *Plano Diretor e LUOS*. Substitutivos (última versão aprovada em 1 turno). Belo Horizonte, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Quadro Resumo das alterações de zoneamento e de ADEs propostas no 2º Turno*. Belo Horizonte, jul. 1996.
- CEURB, Centro de Estudos Urbanos. "Participação, Cidadania e Governança em Belo Horizonte". Convênio CEURB(UFMG) / GURI / IUPERJ, Belo Horizonte, 1997.
- CINTRA, Antônio Octávio. Planejando as cidades: política ou não política. In: CINTRA, Antônio Octávio, HADDAD, Paulo Roberto (Orgs.) *Dilemas do Planejamento Urbano e Regional*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
- COELHO, Magda, DINIZ, Eli. "Governabilidade, Governança Local e Pobreza no Brasil". Rio de Janeiro: IUPERJ, 1995.
- DINIZ, Eli. "Governabilidade, governança e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma". In: *RSP, Revista do Serviço Público*, ano 47, v. 120, n. 2, Brasília, mai./ago. 1996.
- HUNTINGTON, Samuel P. Pretorianismo e Decadência Política. In: CARDOSO, Fernando Henrique, MARTINS, Carlos Estevam (Orgs.) *Política e Sociedade*. São Paulo: Ed. Nacional, 1979.
- IAB/MG. "Posicionamento do IAB/MG quanto aos substitutivos ao Plano Diretor e Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte". Belo Horizonte, mai. 1996.
- MARES GUIA, Virgínia Rennó, AZEVEDO, Sergio de. Solo Criado, o calcanhar de Aquiles do Plano Diretor de Belo Horizonte. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, AZEVEDO, Sérgio de (Orgs.) *A crise da moradia nas grandes cidades: da*

- questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1996.
- MATTOS, Carlos A. Processos Decisórios e Planejamento na América Latina. In: EDLER, P. S., HADDAD, P. R. (Orgs.) *Estado e Planejamento: sonhos e realidade*. Brasília: CENDEC, 1988.
- MATUS, Carlos. "Planificación, libertad y conflicto", *Cuadernos de IVEPLAN*, Caracas, 1985.
- MATUS, Carlos. *Política, Planejamento e Governo*. Brasília: IPEA, 1993.
- MELO, Marcus André. "Ingovernabilidade: Desagregando o Argumento". In: VALLADARES, Lícia do Prado (Org.) *Governabilidade e Pobreza*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1995.
- \_\_\_\_\_. "Governance e reforma do Estado: o paradigma agente X principal". In: *RSP, Revista do Serviço Público*, ano 47, v. 120, n. 1, Brasília, jan./abr. 1996.
- O'DONNELL, Guillermo. Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 36, São Paulo, jul. 1993. p. 123-146.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. *Plano Diretor de Belo Horizonte - Projeto de Lei*. Belo Horizonte, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Projeto de Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte*. Belo Horizonte, 1995.
- SALISBURY, Robert H. The Analysis of Public Policy: the Search for Theories and Roles. In: SHARKANSKY, I. (Ed.) *Policy Analysis and Public Policy*. Chicago: Markham, 1968.
- SANTOS, Maria Helena de Castro. "Governabilidade e Governança: criação de capacidade governativa e o processo decisório no Brasil pós-constituente". In: *XX ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS*. Caxambu, out. 1996.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Gênese e Apocalipse: elementos para uma teoria da crise institucional latino-americana. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 20, São Paulo, mar. 1988.
- SINDUSCON-MG. "Ciclo de Debates: Plano Diretor de Belo Horizonte". Belo Horizonte, mar. 1995.
- 
- (Recebido para publicação em setembro de 1997)
- 
- Sérgio de Azevedo** é professor do Departamento de Ciências Políticas e pesquisador do Centro de Estudos Urbanos da UFMG

---

# Reforma Urbana e Planos Diretores: avaliação da experiência recente<sup>1</sup>

*Adauto Lúcio Cardoso*

---

## *Introdução*

A Constituição de 1988 consagrou o princípio da função social da propriedade, estabelecendo, todavia, a sua vinculação à função social da cidade, a ser definida pelos planos diretores municipais. Com isso, não somente a esfera local ganhou uma dimensão estratégica adicional na implementação da reforma urbana, como se redefiniu o campo do debate político, que se deslocou da esfera do direito para a do plano. Esse fato deu nova vida a um planejamento em crise e trouxe implicações para a ação política voltada para a redução das de-

sigualdades sociais na cidade. Refletir sobre esse processo, buscando arrolar informações que permitam avaliar as suas conseqüências socioespaciais, é o objetivo deste texto.

Este trabalho tem como base uma pesquisa desenvolvida no IPPUR/UFRJ pelo Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal. Os dados referentes à análise das Leis Orgânicas e Planos Diretores referem-se ao universo das 50 maiores cidades do Brasil, que, até 1994, quando foi encerrada a primeira

---

<sup>1</sup> Texto apresentado em outubro de 1997 no ciclo de debates "Intervenções Locais e Regionais e suas Conseqüências Sócio-Espaciais" promovido pelo Instituto de Geociências da Universidade Federal Fluminense.

etapa da pesquisa, tinham produzido 22 planos diretores, sendo 15 já aprovados pelas Câmaras Municipais e 7 ainda projetos de lei. Embora entre 1994 e os dias de hoje tenham se produzido mudanças nesse quadro, a que se fará referência neste trabalho, os resultados apresentados permanecem válidos no que se refere ao contexto geral da análise.

O texto se inicia com uma reflexão sobre a conjuntura que marcou a emergência do Movimento Nacional pela Reforma Urbana e o processo constituinte.

Em seguida, é feita uma breve avaliação dos desdobramentos pós-constitucionais e do contexto no qual se realizou o debate sobre os conteúdos das Leis Orgânicas Municipais e dos Planos Diretores. No item seguinte, apresenta-se a avaliação sobre a emergência de novos instrumentos e sobre a presença das políticas habitacionais nesses documentos legais. Por fim, nas conclusões, esboça-se um perfil das mudanças observadas e das possíveis conseqüências da implementação desses novos instrumentos para a qualidade da vida urbana.

---

## ***A Conjuntura***

Ao fim de quase vinte anos de institucionalização das práticas de planejamento e política urbana no Brasil, a década de 80 enseja uma reversão acentuada. Os elementos que marcam essa mudança estão ligados a uma conjuntura de crise global – crise econômica, crise política, crise do Estado.

Durante os anos 70, e principalmente a partir de 1975, a economia brasileira mantém um ritmo acelerado de desenvolvimento, ancorado principalmente no endividamento sistemático, e que se realiza às custas de um esforço gigantesco que “empurra para a frente” problemas de equilíbrio econômico. No início dos anos 80 esses problemas se agudizam, aprofundados pela alta da taxa de juros

no mercado internacional. Os economistas mais conservadores ressaltam a necessidade do ajuste recessivo para a reestruturação econômica e o enfrentamento da escalada inflacionária.

Essa situação tem reflexos diretos sobre as possibilidades de ação do Estado, que passa a cortar gastos para reequilibrar as contas públicas, premidas de forma crescente pelo déficit, levando gradativamente à paralisia do setor público. Esta se manifesta principalmente através de uma crescente deterioração das políticas sociais, as primeiras a sentir os efeitos da crise fiscal, mas também através de limites ao desenvolvimento de políticas setoriais e de desenvolvimento econômico. Um reflexo imediato

será também o abandono do planejamento de médio e longo prazo, substituído pela administração pontual das crises, caso a caso.

Os problemas enfrentados pelo Estado não são apenas de caráter fiscal. Vive-se também uma crise política, marcada, por um lado, pela emergência de novos sujeitos políticos e sociais que forcem as comportas da democratização, e, por outro, pela busca de um novo arranjo que permita às forças conservadoras que apoiavam o regime militar a manutenção de sua hegemonia.

Do ponto de vista dos setores progressistas, vive-se um momento de permanente mobilização e de crença na possibilidade da ruptura institucional e da transformação do regime e do modelo de desenvolvimento. As estratégias políticas privilegiavam a confrontação com o aparato estatal, forçando a democratização dos processos decisórios e questionando o desenvolvimento das políticas de cunho social, a partir da perspectiva democrática. Redesenha-se nesse momento a conjuntura intelectual, através do resgate da instância política como essencial à produção das transformações sociais que se impunham. Nesse aspecto, a revalorização da esfera política se pauta também pela sua re-

definição, já que todo o processo social recente apontava na direção de **novos** fenômenos sociais, **novos** sujeitos, **nova** cultura política.

Essa transformação no campo político-social é acompanhada de perto pela análise sociológica ou pela análise da ciência política. Busca-se, com sofreguidão, identificar as causas, o caráter e, principalmente, as conseqüências das transformações em curso. Identificam-se nos novos movimentos sociais os agentes fundamentais da transformação social, numa análise que acompanha de perto as matrizes européias<sup>2</sup>. Os movimentos são apontados como portadores de um impacto transformador por apresentarem demandas que contrariam a lógica de atuação do Estado autoritário capturado pelos interesses capitalistas. A novidade desses movimentos vem do fato de serem populares, alternativos, autônomos e espontâneos (não institucionais e não dirigidos de fora), rompendo assim com o dirigismo ou com o populismo que até então caracterizavam a ação política entre as classes populares.

A partir de 1983, começa-se a identificar um refluxo nos movimentos, acompanhado por uma revisão crítica dessas análises. Trata-se não mais de uma transformação iminente do capita-

---

<sup>2</sup> Principalmente de autores como Castells e Lojkin. Ver, a respeito, Ana Clara Torres Ribeiro e Luiz Antonio Machado da Silva. "Paradigma e Movimento Social: por onde andam nossas idéias?". Trabalho apresentado no VIII Encontro Nacional da ANPOCS. Águas de S. Pedro, 1984. Mimeo.

lismo, protagonizada pelo novo sujeito revolucionário, mas de uma transformação na esfera da cultura política e da democracia. A emergência dos movimentos sociais implicaria, então, na produção de novos campos da ação política, de novas formas de fazer política e, principalmente, de novos agentes políticos<sup>3</sup>.

Outras análises assinalam ainda como, ao transformar carências em direitos<sup>4</sup>, esses movimentos apontam na direção da constituição de uma outra noção de cidadania e de democracia. Isto implica no reconhecimento da legitimidade das novas organizações, em que se institui um diálogo entre o poder público e o movimento popular organizado. Opera-se, assim, uma mudança qualitativa nas burocracias públicas<sup>5</sup>, que se tornam crescentemente flexíveis às demandas. Segundo Jacobi, a transformação seria mútua, envolvendo tanto o Estado quanto os movimentos e propi-

ciando a criação de mecanismos institucionais de negociação.

A crítica ao autoritarismo resultou em uma negação da necessidade e da importância do planejamento, tido então como intrinsecamente autoritário. A revalorização do político – ou da nova política – implicaria assim numa transformação da ação do Estado, cuja lógica deveria pautar-se, unicamente, pelo atendimento às demandas populares. Essa reorientação deve muito, sem dúvida, à revalorização do saber popular e à conseqüente crítica ao saber técnico, que marcam o final da década de 70 e o início dos anos 80<sup>6</sup>. A participação popular passa a ser a panacéia para a recuperação da eficácia social da ação do poder público. No campo do planejamento e da política urbana, como veremos, será então enfatizada a idéia de participação e de gestão, em detrimento da definição de planos e políticas nacionais e globais.

<sup>3</sup> Ressalte-se aqui o trabalho de Eder Sader. *Quando Novos Personagens Entram em Cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. Este autor enfatiza a importância da construção de uma identidade própria – ao nível sociocultural – como primeiro momento da transformação de indivíduos ou coletividades em sujeitos de sua própria história. Ver, ainda, Tilman Evers. "A face oculta dos novos movimentos sociais". *Novos Estudos CEBRAP*, v. 2, n. 4, S. Paulo: CEBRAP, abr. 1984.

<sup>4</sup> Conforme E. R. Durham, "Movimentos Sociais, a Construção da Cidadania". *Novos Estudos CEBRAP*, n. 10, S. Paulo: CEBRAP, out. 1984.

<sup>5</sup> Conforme Pedro Jacobi, "Movimentos Reivindicatórios Urbanos, Estado e Cultura Política: reflexões em torno da ação coletiva e dos seus efeitos político-institucionais no Brasil". Trabalho apresentado no XII Encontro Nacional da ANPOCS. Águas de S. Pedro, 1988. Mimeo.

<sup>6</sup> Conforme J. L. Coraggio, "Pesquisa Urbana e Projeto Popular". *Espaço e Debates*, n. 26, S. Paulo: NERU, 1989.

## ***Política Urbana na Década de 80***

A partir de 1974, a intervenção pública sobre o urbano se reestrutura, na esfera federal, com a extinção do SERFHAU e com a formulação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Essa política tem como eixo de atuação a busca do reequilíbrio espacial da população e das atividades econômicas, a partir de uma proposta de desconcentração, visando reduzir o peso do eixo Rio - S. Paulo. Seria atingida através de uma interferência permanente do CNDU<sup>7</sup> nas políticas econômicas e setoriais, procurando atender aos objetivos do desenvolvimento urbano. Por outro lado, avalia-se também que os problemas surgidos principalmente nas grandes áreas metropolitanas precisam ser enfrentados a partir de uma nova abordagem. Para tal, formula-se uma estratégia baseada na atuação dos órgãos de planejamento metropolitano e, também, na criação de novos instrumentos que permitam às administrações municipais enfrentar o grande vilão do caos urbano – a especulação imobiliária. Por fim, dentro da estratégia geral de desconcentração, procura-se desenvolver políticas de fortalecimento dos centros de porte médio.

Todavia, frente ao quadro conjuntural acima esboçado, o que se verifica

é o progressivo refluxo da atuação do governo federal no campo da política urbana. O CNDU não consegue implementar com um mínimo de eficácia as diretrizes que orientaram a sua criação. Fracassa a proposta de coordenação interministerial das políticas<sup>8</sup>: o poder efetivo do CNDU sempre foi reduzido, em relação à política econômica; quanto às políticas setoriais, apesar de sua tradicional autonomia, logo são esvaziadas com a crise. Fracassa a estratégia de desenvolvimento de um sistema de gestão metropolitana: o impasse principal no caso foi o formato administrativo adotado, já que os órgãos metropolitanos, subordinados aos governos estaduais, conseguiram avançar no levantamento de dados e na elaboração de planos, mas sua adoção pelos governos municipais foi sempre problemática. Além disso, o desenvolvimento de políticas setoriais de âmbito metropolitano também continuou a ignorar as diretrizes do órgão de planejamento. Fracassa também o programa de cidades de porte médio, vítima de um processo de centralização econômica cuja gestão passava ao largo do poder efetivo do CNDU. O novo quadro legal para a atuação das prefeituras diante da especulação imobiliária também não conseguiu ter implantação jurídica efetiva, embora tenha

<sup>7</sup> Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. Órgão responsável, entre 1974 e 1985, pela gestão da política urbana, ao nível federal.

<sup>8</sup> Ver, a respeito, L. Bernardes. "Política Urbana: uma análise da experiência brasileira". *Análise e Conjuntura*, v. 1, n. 1, Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, jan. 1986.

mobilizado amplos debates na sociedade.

Com a transição para a Nova República, cria-se, em 1985, o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Acreditava-se então que essa iniciativa permitiria uma influência mais efetiva sobre as políticas setoriais, já que o BNH ficaria sob a responsabilidade do novo ministério, havendo a proposta – que contava com amplo apoio no meio técnico – de transformá-lo em um banco de desenvolvimento urbano.

O novo ministério deflagra então um processo de rediscussão da política habitacional, visando à reformulação do Sistema Financeiro de Habitação. Coordenado nacionalmente pelo IAB, esse processo se completa com um seminário nacional, realizado com base em um documento elaborado por um grupo de trabalho do qual participam membros do governo, empresários do setor imobiliário, entidades técnicas, representantes dos mutuários, economistas e personalidades convidadas. O documento final afirma que: “a questão do direito de moradia para a população de baixa renda é um dever do Estado (...) e a habitação só pode ser tratada como parte da questão urbana (que) é parte da questão maior do processo de desenvolvimento econômico e social do país.”<sup>9</sup>

Propõem-se ainda no documento a descentralização administrativa e a democratização das decisões com a participação dos beneficiários nos processos decisórios.

Após a Constituinte e respondendo à reorganização política do bloco de apoio ao governo Sarney, agora estruturado no famoso “Centrão”, extingue-se o MDU, no caudal da falência do SFH. O que resta da política de financiamento habitacional e de provisão de serviços de saneamento vai para o novo Ministério do Bem-Estar Social, que passa a gerir os recursos do FGTS a partir de uma estratégia política de bases marcadamente clientelistas, com o objetivo de fortalecer o bloco parlamentar de apoio ao governo. Desfaz-se o sonho de uma política nacional de desenvolvimento urbano, embora, no Congresso Nacional, vários projetos de lei ainda a tomem como objeto<sup>10</sup>.

A primeira versão do projeto de lei de desenvolvimento urbano foi formulada em 1977, no âmbito do CNDU, com o objetivo de dotar o Poder Público de instrumentos adequados para combater os processos especulativos prevalentes nos grandes centros urbanos. Contudo, apenas em 1981 o projeto foi para as mãos do Ministro Mário Andreazza. Em 1982, uma outra versão, já mais branda, veio a público, publicada

<sup>9</sup> L. C. Q. Ribeiro (Coord.) “Questão Urbana, Desigualdades Sociais e Políticas Públicas: avaliação do programa nacional de reforma urbana”. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ - FASE, 1994. p. 8.

<sup>10</sup> Na Câmara dos Deputados, são propostos o PL nº 2191, de autoria de Raul Ferraz, e o PL nº 4004, de Lurdinha Savignon, e no Senado, o PL nº 181, de Pompeu de Souza, todos em 1989.



no jornal *Estado de São Paulo*, em sua edição de 27 de janeiro. A publicação do documento gerou de imediato uma manifestação de repúdio pelo setor imobiliário, provocando debates na imprensa. Finalmente, em 9 de março de 1983, o Ministro do Interior enviou o texto ao Presidente da República, acompanhado dos pareceres dos juristas Hely Lopes Meirelles e Miguel Reale, e, em 3 de maio de 1983, o projeto chegou à Câmara de Deputados, ganhando o número 775/83.

O projeto apresenta como objetivo do desenvolvimento urbano “a melhoria da qualidade de vida nas cidades” (art. 1º *caput*), através da “adequada distribuição da população e das atividades econômicas” em termos regionais ou interurbanos (coerentemente com a política geral proposta pelo CNDU), da “integração das atividades urbanas e rurais” e da “disponibilidade de equipamentos urbanos e comunitários.” (art. 1º, inc. I, II e III)

Entre as diretrizes, distinguem-se:

- a) as que se referem às funções clássicas do planejamento urbano - ordenação da expansão, com prevenção e correção das distorções do crescimento e da contenção da excessiva concentração urbana (art. 2º, inc. I, II e III), e controle do uso do solo, ressaltando-se a idéia da compatibilização da urbanização com os equipamentos disponíveis (art. 2º, inc. IV);
- b) as que se referem à ação do Poder

Público Municipal - adequação de investimentos públicos e da política fiscal e financeira aos objetivos do desenvolvimento urbano, garantindo a recuperação, pelo Poder Público, de investimentos que resultem em valorização imobiliária;

- c) as que se referem à função social da propriedade - “oportunidade de acesso à propriedade urbana e à moradia; justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização; correção das distorções da valorização da propriedade urbana; regularização fundiária e urbanização específica de áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda; e adequação do direito de construir às normas urbanísticas.” (art. 2º, inc. IV);
- d) as que se referem à relação entre Poder Público e sociedade - estímulo à participação individual e comunitária e à participação da iniciativa privada (inc. XI e XII);
- e) as que se referem às necessidades de proteção do meio ambiente e do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico (inc. IX e X).

A LDU enfatiza a importância do planejamento urbano e a necessidade de coordenação das políticas entre os vários níveis de governo. Assim, tanto a União quanto os estados e os municípios

deverão desenvolver Políticas de Desenvolvimento Urbano (cap. III, art. 13º a 16º), atuando de forma coordenada e complementar. Para os municípios, cabe ainda a responsabilidade pela elaboração de planos municipais de desenvolvimento urbano e de uso do solo, aos quais se articulam as legislações específicas. Na definição de competências, cabe ao Município a elaboração de normas gerais relativas à proteção do patrimônio e meio ambiente (art. 6, inc. II).

Pode-se dizer que a LDU inova ao estabelecer como base da política de desenvolvimento urbano a questão social, através da noção de função social da propriedade; mas não apenas isso, pois também subordina a ação do Poder Público Municipal – no tocante aos investimentos e às políticas fiscais e financeiras – ao objetivo do desenvolvimento urbano, definido como a “melhoria da qualidade de vida”. O projeto de lei também arrola alguns instrumentos que visam principalmente conter a chamada “especulação imobiliária”, então alvo de intensos ataques, e propõe as Áreas Especiais (AEs) de Regularização Fundiária como instrumento para a política de moradia e acesso à terra.

Nesse aspecto, convém lembrar que a LDU cria cinco tipos de AEs: de urbanização preferencial, de renovação urbana, de urbanização restrita, de regularização fundiária e de integração regional (art. 12). As áreas de urbanização preferencial e de urbanização restrita se complementam, a primeira servindo

para a indução dos processos de crescimento extensivo ou de densificação da malha urbana e a segunda definindo os limites do processo de urbanização. As áreas de urbanização restrita são o instrumento diretamente acionado na LDU para tratar da questão ambiental e da proteção à paisagem:

Art. 12º, § 2º: Áreas de urbanização restrita são aquelas em que a urbanização deva ser desestimulada ou contida em decorrência de:

- a) Seus elementos naturais e de características de ordem fisiográfica;
- b) Sua vulnerabilidade a intempéries, calamidades e outras condições adversas;
- c) Necessidade de preservação do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico;
- d) Necessidade de proteção aos mananciais, às praias, regiões lacustres e margens de rios;
- e) Necessidade de proteção ambiental;
- f) Necessidade de manter o nível de ocupação da área;
- g) Implantação e operação de equipamentos urbanos de grande porte, tais como terminais aéreos, marítimos, rodoviários e ferroviários, autopistas e outros.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> “Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano”, *O Globo*, 4/5/83.

A participação popular, segundo o projeto, deve ser “incentivada” (art. 2º, inc. XI), e o artigo 46º diz que “na elaboração de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, o Poder Público facultará a participação da comunidade”. As associações comunitárias, regularmente constituídas, ou o Ministério Público são considerados partes legítimas para propor ação visando o cumprimento das leis de desenvolvimento urbano, em todos os níveis – federal, estadual e municipal –, cabendo a qualquer pessoa representar ao Ministério Público neste sentido (art. 47º e 49º). O projeto propõe, ainda, um embrião do “direito de vizinhança”, caben-

do a qualquer indivíduo a possibilidade de propor ação para fazer cumprir as normas urbanísticas em área próxima à sua moradia (art. 48º).

Na Câmara dos Deputados, o projeto foi encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça, onde recebeu substitutivo do Presidente, deputado Bonifácio de Andrade, que em larga medida diminuiu a eficácia de alguns instrumentos<sup>12</sup>. A lentidão dos debates na Câmara fez que a discussão do PL-775 ficasse prejudicada com o início dos debates em torno da nova Carta Constitucional, que passam a polarizar as atenções e os interesses já em 1986.

---

## ***A Reforma Urbana***

Como já ressaltado em vários autores, a feitura da Constituição Federal estabeleceu um marco importante no processo de redemocratização do país, seja pelos seus resultados, seja pelo envolvimento de movimentos sociais ou associações de classe em sua elaboração. Todos os setores da sociedade organizada se viram frente ao desafio de gerar propostas concretas relativas aos temas de seu interesse e que fossem, ao mesmo tempo, politicamente eficientes e tecni-

camente consistentes. Durante esse processo, assistiu-se a um confronto de correntes, grupos, instituições e idéias, corporificando as grandes matrizes da cultura política brasileira em seus diferentes aspectos<sup>13</sup>.

Será a Constituinte – e a possibilidade de apresentação das emendas populares – o grande catalisador do Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Na confluência desses debates e diante

---

<sup>12</sup> Conforme Brasil, MDU, CNDU. “Quadro Comparativo entre o Projeto de Lei nº 775/83 e o Substitutivo Aprovado em 26/05/84 na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados”. Brasília, maio de 1985. Mimeo.

<sup>13</sup> Conforme Souza e Lamounier, 1989.

da necessidade de se posicionarem nas discussões sobre a Constituição, alguns grupos irão propor uma discussão sobre as propostas a serem levadas ao Congresso Constituinte, para o capítulo da política urbana: “os setores que tomam a iniciativa são aqueles mesmos que de certa forma já vinham atuando em torno da questão: técnico-profissionais, acadêmicos e organizações que se dedicavam ao trabalho de formação e assessoria junto aos movimentos populares. Os arquitetos, engenheiros e advogados atuando nas suas entidades representativas – sindicatos e associações profissionais –, muitas delas com vínculos já estabelecidos com os movimentos populares por conta de sua estratégia de atuação no processo de redemocratização. O setor acadêmico visando dar visibilidade mais ampla à sua visão crítica do urbano, onde é rediscutido o papel do Estado e são incorporados os novos atores da cena social, sobre a qual já se vinha trabalhando desde a década anterior. E as ONGs com seu trabalho de formação e assessoria, procurando contribuir para a expansão dos limites dos movimentos.”<sup>14</sup>

O movimento começa no Rio de Janeiro, onde um grupo de entidades – entre outras, ANSUR (Associação Nacional do Solo Urbano), IAB (Instituto de Arquitetos do Brasil), IPPUR (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional), SARJ (Sindicato de Arquite-

tos no Rio de Janeiro), FAMERJ (Federação de Associações de Moradores do Rio de Janeiro), SENGE (Sindicato de Engenheiros do Rio de Janeiro) – elabora o núcleo da proposta, que antes mesmo de ser concluída vai aglutinando forças, principalmente em S. Paulo, e incorpora então os setores do movimento popular que lutavam por terra e moradia. “...uma plataforma resultante das forças sociais que participaram de sua elaboração, mais do que uma emenda à Constituinte. Daí sua importância. Sua formulação seria inviável se não fosse precedida de um certo acúmulo de proposições e reflexões, realizadas por entidades vinculadas às lutas urbanas: mutuários, inquilinos, posseiros, favelados, arquitetos, geógrafos, engenheiros, advogados, etc.”<sup>15</sup>

Cabe aqui lembrar, ainda uma vez, que essa articulação pode ser mais bem entendida se considerarmos a hegemonia da sociologia urbana de corte marxista nas universidades. Por exemplo, a idéia de “lutas urbanas”, anteriormente formulada, vem dessa matriz teórica, assim como a ênfase no potencial revolucionário dos novos movimentos sociais urbanos. É essa dinâmica intelectual que explica a aproximação entre universidade e movimentos sociais – embora essa aproximação seja mediada pelas entidades de assessoria e associações profissionais, cujos técnicos passam freqüentemente pelos bancos

<sup>14</sup> L. C. Q. Ribeiro (Coord.) *Op. cit.*, p. 13.

<sup>15</sup> Ermínia Maricato, citado em A. A. Silva. *Reforma Urbana e o Direito à Cidade*. São Paulo: PÓLIS, 1991.

universitários ou, ainda, continuam nas universidades como professores. Essa literatura norteia as principais lideranças políticas vinculadas aos novos movimentos sociais.

A proposta final do movimento – a Emenda Popular pela Reforma Urbana – está baseada nos seguintes princípios gerais:

1. OBRIGAÇÃO DO ESTADO A ASSEGURAR OS DIREITOS URBANOS A TODOS OS CIDADÃOS: este é o princípio fundamental que caracteriza a emenda. Uma série de novos direitos são definidos para garantir acesso à moradia, infra-estrutura e serviços urbanos, todos subordinados ao direito a condições de vida urbana digna e à justiça social, ao qual ficaria submetido, inclusive, o direito de propriedade.
2. SUBMISSÃO DA PROPRIEDADE À SUA FUNÇÃO SOCIAL: o objetivo principal desta formulação é estabelecer limites à hegemonia do direito de propriedade privada do solo urbano. Parte do princípio de que o exercício desse instituto é um dos principais causadores dos mecanismos geradores de desigualdades sociais na produção e na estruturação do espaço urbano. Pressupõe, portanto, o estabelecimento de instrumentos que fortaleçam a regulação pública do uso do solo, de modo que a prática privada e pública daquele direito

não prejudique o interesse coletivo.

3. DIREITO A CIDADE: este princípio almeja um modelo mais igualitário de vida urbana dentro de uma visão de cidade como produto histórico e fruto do trabalho coletivo. Pressupõe a adoção de uma política redistributiva que inverta prioridades relativas aos investimentos públicos e se traduz na garantia de acesso de toda a população aos benefícios da urbanização.
4. GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE: princípio que significa a ampliação do direito de cidadania através da institucionalização da participação direta da sociedade nos processos de gestão, como forma complementar à democracia representativa. A concretização deste princípio se traduziria na proposição de leis e nos processos de elaboração e implantação de políticas urbanas, dando ênfase à representação das entidades comunitárias.<sup>16</sup>

Eles determinam uma forma inovadora na maneira de formular a questão urbana no cenário político nacional e tornam-se logo hegemônicos diante da ausência de contrapropostas elaboradas claramente pelos setores conservadores. A implementação desses princípios é garantida ainda pela proposição de uma

<sup>16</sup> L. C. Q. Ribeiro (Coord.) *Op. cit.*, p. 14-15.

série de instrumentos jurídicos e tributários e de diretrizes gerais para as políticas de moradia, transportes e serviços públicos, e para a garantia da participação popular na gestão da cidade. Ressalte-se a nítida ênfase na questão social como eixo das políticas urbanas, que assumem caráter redistributivo e universalista.

Se no campo dos princípios gerais a emenda popular é mais ousada, no campo dos instrumentos ela se inspira claramente na LDU. A grande diferença talvez esteja nas ênfases diferenciadas

emprestadas pelos dois documentos; uma, ao papel do planejamento urbano (a LDU); a outra, à participação popular (a emenda popular). O que queremos sublinhar é que, à parte as diferenças óbvias entre as duas propostas, a emenda popular se move no campo das discussões e segundo um padrão de pensar a questão urbana estabelecido pela LDU. Esse padrão rompe com o modelo proposto anteriormente pelo SERFHAU, ao relegar a segundo plano a questão do desenvolvimento e da modernização administrativa como eixos de sua atuação.

---

## ***A Constituição Federal***

A disseminação do debate pré-constituente se dá principalmente através da ação de Organizações Não Governamentais e da Igreja Católica. Foram criadas as Plenárias Pró-Participação Popular na Constituinte, com âmbito local, regional e nacional<sup>17</sup>. A partir dos debates realizados nesses fóruns, elaboraram-se propostas que foram enca-

minhadas à Assembléia Constituinte.

O resultado foi contraditório. Embora tenham sofrido derrotas em temas decisivos, como a Reforma Agrária, pode-se dizer que, de maneira geral, os setores chamados progressistas alcançaram vitórias expressivas, principalmente no campo dos direitos e das políticas sociais.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Ver, a respeito, Revista *Proposta*, n. 37.

<sup>18</sup> Seguindo em parte a caracterização de Souza e Lamounier, podemos distinguir estes setores da seguinte forma: i. grupos ligados aos movimentos populares urbanos ou aos sem-terra no campo, fortemente influenciados pela Igreja Católica e que valorizam a dimensão coletiva, no campo dos direitos, e a responsabilidade do Estado, no campo das políticas sociais; ii. grupos ligados ao movimento sindical, defendendo interesses corporativos e, principalmente, a ampliação dos direitos dos trabalhadores e a autonomia sindical; iii. grupos "nacionalistas", cuja principal atuação se deu na esfera da Ordem Econômica através da preservação dos monopólios estatais e da defesa das empresas nacionais. Podem-se agregar a esses os grupos organizados que lutaram contra a discriminação (mulheres, negros etc.) e ainda o movimento ambientalista.

A Constituição já inova ao estender os direitos e garantias às entidades coletivas e não apenas aos indivíduos, como as anteriores. Declara explicitamente a ausência da discriminação das minorias, chegando a tratar a discriminação racial como crime inafiançável e ampliando a esfera dos direitos da mulher. As populações indígenas foram beneficiadas com a suspensão da noção de tutela e com a garantia de seu direito às terras que ocupam.

Com relação à democracia participativa, os avanços são inúmeros. O texto constitucional consagra a participação como constitutiva da noção de soberania popular, podendo-se dizer que é então estabelecido no país o princípio da democracia mista – representativa e participativa. Como principais instrumentos, são instituídos a iniciativa legislativa, o plebiscito e o referendo, sendo estes aplicáveis em todas as esferas de governo. No âmbito federal, no entanto, a iniciativa legislativa está restrita à legislação ordinária. No campo do Poder Executivo, a participação popular aparece como norma de ação administrativa em várias situações específicas.

O texto constitucional estabelece diretrizes gerais para o desenvolvimento de políticas sociais, em regra geral associando-as a direitos básicos dos cidadãos, como é o caso da saúde e da educação. As áreas em que houve maiores avanços e inovações foram a da saúde e a do meio ambiente, a primeira pela consagração dos princípios e instrumentos da **reforma**

**sanitária** e a segunda através de um capítulo específico em que são institucionalizados princípios fundamentais relativos à conservação ambiental.

Um debate sempre presente antes e durante o processo constituinte foi o da descentralização administrativa. Após 20 anos de centralização de recursos e poder na esfera da União – e, dentro desta, no Poder Executivo –, tornava-se necessária uma ampla redefinição das relações entre os poderes, com maior autonomia para o Legislativo e o Judiciário, e uma redistribuição das competências e recursos entre as esferas de governo.

Com relação aos municípios, as mudanças são muito significativas. “Pelas Constituições anteriores, o Município não era parte integrante da Federação. Vale dizer que era considerado apenas como uma unidade administrativa componente do estado, e, conseqüentemente, sua lei fundamental [a Lei Orgânica Municipal] era produzida pelo Poder Legislativo Estadual (Assembléia Legislativa), cabendo à Prefeitura e à Câmara de Vereadores administrarem as peculiaridades do município.”<sup>19</sup>

Ao passarem a ser considerados como unidades políticas, os municípios ganham não apenas a responsabilidade e o direito de elaborarem sua “Constituição” como também maiores poderes para a formulação de princípios básicos legais que orientem a sua legislação ordinária.

<sup>19</sup> M. Pressburger, “Lei Orgânica Municipal”. Rio de Janeiro, sem data. Mimeo.

Ao lado da ampliação de sua capacidade legislativa, os municípios também passam a ter suas competências definidas mais claramente na nova carta constitucional. São estabelecidas como competências comuns à União, estados e municípios: a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas; a preservação de florestas, fauna e flora; a promoção de programas de construção de moradia e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico<sup>20</sup>; e o combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos<sup>21</sup>. São competências privativas dos municípios: legislar sobre assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e estadual no que couber; organizar e prestar diretamente, sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; e promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano<sup>22</sup>.

O debate sobre os problemas urbanos no âmbito da Assembléia Nacional Constituinte envolveu propostas oriundas de vários segmentos sociais, entre as quais se destaca, no presente estudo,

a do Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Entretanto, devem ser ressaltadas a participação da categoria dos arquitetos, dos empresários da construção civil e a de organismos federais ligados à política urbana, como o Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU) e a Comissão Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU). Aparentemente foram os setores ligados à burocracia estatal os principais responsáveis pela ênfase emprestada ao papel do planejamento urbano na redação final do capítulo da política urbana<sup>23</sup>.

A proposta do Movimento Nacional da Reforma Urbana, como já exposta, centrou-se principalmente em termos da definição de uma nova esfera de direitos – os direitos urbanos – diretamente ligados ao papel do Estado na garantia da reprodução social e na defesa de uma nova concepção de democracia, pautada na participação popular na gestão da cidade. Esses princípios envolviam ainda, necessariamente, uma maior regulação da ação dos capitais privados no urbano, o que se expressa principalmente através da idéia de limitação ao direito de propriedade.

Após várias idas e vindas no longo percurso de elaboração constitucional,

<sup>20</sup> Cabe ressaltar que a inclusão da questão da moradia como competência comum foi incorporada ao texto final da Constituição após a retirada de proposta anterior que aparecia no substitutivo do relator da Comissão de Ordem Econômica e que consagrava o direito à moradia como um dos direitos fundamentais de cidadania. Ver, a respeito, Nunes de Souza, 1990.

<sup>21</sup> Conforme o Artigo 23, incisos VI, VII, IX e X.

<sup>22</sup> Conforme o Artigo 30, incisos I, II, V, VIII e IX.

<sup>23</sup> Uma descrição detalhada desse processo pode ser encontrada em Nunes de Souza, 1990.



o MNRU tem algumas de suas propostas incorporadas ao texto final, dentro de um capítulo específico, dedicado à política urbana. Nele, é estabelecida a limitação ao exercício do direito de propriedade a partir de sua função social, a qual tem como campo de definição o Plano Diretor Municipal. Esse capítulo institui ainda uma figura até então inexistente: a “função social da cidade”.

“Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às

exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.”

Quanto aos instrumentos, a Constituição Federal adota o princípio de sucessividade na adoção de parcelamento e edificação compulsórios, o imposto progressivo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, a serem utilizados sobre terrenos não edificados, subutilizados ou não utilizados.

Como expressa o *caput* do art. 182, aqui transcrito, a utilização desses instrumentos fica ainda submetida a regras a serem definidas em legislação complementar, na órbita federal. Por outro lado, ao atrelar a função social da cidade e da propriedade ao plano diretor, o texto sugere uma certa autonomia municipal na sua definição. Essa ambigüidade levará os setores ligados à Reforma Urbana a lutarem pela regulamentação desses instrumentos no âmbito das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas Municipais.

## ***Desdobramentos***

## ***Pós-Constitucionais***

Após uma avaliação dos ganhos e perdas de suas propostas, o MNRU estabelece como estratégia de ação a luta no campo das Constituições Estaduais, das Leis Orgânicas Municipais, dos Planos Diretores, e, ainda, da regulamentação do capítulo da política urbana

através de uma Lei Federal de Desenvolvimento Urbano, em que se tenta retomar algumas das propostas derrotadas no processo constituinte.

Em vários estados serão criados fóruns de participação popular na elabo-

ração das Constituições Estaduais, visando garantir ou ampliar as conquistas obtidas. Na Constituição do Estado do Pará, por exemplo, a iniciativa legislativa pode ser exercida por, no mínimo, 0,5% do eleitorado do estado e o plebiscito, por requisição de 1%, reduzindo sensivelmente o quórum de 5% consagrado na Constituição Federal.

Cabe ressaltar dois temas propostos pelas Constituições Estaduais. Primeiramente, o do Meio Ambiente, ao qual foram incorporados vários dos preceitos legais definidos na legislação federal, ampliando de forma significativa as competências dos governos estaduais na área. Em segundo lugar, o da definição do conteúdo da "função social da cidade", que passa a ser entendida como direito à moradia, ao transporte, ao saneamento, à saúde, à educação etc. Pode-se admitir que essa definição permite realizar uma inversão da lógica que prevaleceu na formulação da Constituição Federal, articulando a política urbana com o campo dos direitos e consagrando – no âmbito dos estados que os adotaram, mas também no campo jurídico – a noção de "direitos urbanos".

O mesmo processo ocorrido no âmbito estadual se repete ao nível municipal, seja com relação às Leis Orgânicas, seja com relação aos Planos Diretores. Aí, todavia, a pulverização é bastante acentuada, sendo difícil avaliar de forma rigorosa as influências da proposta da Reforma Urbana neste processo, em termos globais. Para buscar estabelecer alguns parâmetros relevan-

tes, tomamos como objeto de análise os 50 maiores municípios brasileiros, procurando assim entender o que ocorre nas grandes cidades.

Elaborar suas próprias Leis Orgânicas era um processo para o qual os municípios não dispunham de qualquer experiência anterior ou de capacidade técnico-jurídica. As Câmaras de Vereadores, embora eleitas já com esse encargo, em sua grande maioria não contavam, em seus quadros, com pessoal qualificado para a tarefa. Essa característica do processo gerou um certo "vácuo", que veio permitir, provavelmente, uma maior influência das propostas originárias da sociedade civil. Cabe ressaltar que em várias cidades constituíram-se fóruns locais que articularam, tal como na Constituição Federal e na Constituição Estadual, diversas organizações da sociedade civil que acompanharam o processo legislativo, buscando influenciar diretamente na sua elaboração.

Estudo desenvolvido sobre as cidades paulistas (CEPAM, 1991) mostra que, sobretudo nas pequenas cidades, as Câmaras de Vereadores tomaram como base modelos de Leis Orgânicas apresentados por órgãos do Governo do Estado, ou mesmo da Assembléia Legislativa, modelos que serviram inclusive para o Regimento Interno. Nessas cidades, a elaboração da Lei Orgânica seguiu provavelmente esses modelos, sendo pequena a influência da sociedade. A mesma pesquisa mostra que nos municípios maiores a importância das propostas de associações civis é mais

significativa. Por outro lado, as cidades maiores também são aquelas onde o Legislativo municipal demonstra maior capacidade de elaboração própria, através não só de vereadores, mas de assessores legislativos. Sem dúvida, não deve ser totalmente descartada a influência do Executivo, cuja ação se dava, principalmente, por meio de vereadores de sua confiança.

Os modelos de Leis Orgânicas<sup>24</sup> que orientaram em grande medida a ação das Câmaras Municipais também se inspiraram na Constituição Federal. De fato, a grande maioria das leis analisadas segue de perto a Carta Magna, apresentando a seguinte estrutura: os direitos e garantias fundamentais (algumas); as competências municipais; a organização dos poderes; e a ordem econômica e social, em que aparecem os princípios básicos a serem seguidos no desenvolvimento das políticas municipais. Cabe ressaltar que nas Leis Orgânicas nem sempre o capítulo dedicado à política urbana aparece sob o Título Da Ordem Econômica, aparecendo algumas vezes na Ordem Social.

Ao seguir o modelo constitucional, a legislação municipal tornou-se campo propício à luta política, como mais uma fronteira para o estabelecimento de di-

reitos e de responsabilidades públicas relativas às políticas sociais.

Diferentemente das Leis Orgânicas, a elaboração dos Planos Diretores foi prerrogativa do Poder Executivo. Nesse caso, deve-se levar em conta também a tradição do planejamento urbano local, já estabelecida nas grandes cidades desde os anos 30. As práticas de planejamento local ganham ímpeto a partir da década de 70, em todo o território nacional, pela influência do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU)<sup>25</sup>. Esse processo deixou raízes na administração municipal, principalmente através da formação de um corpo técnico integrado às secretarias de planejamento ou de urbanismo. Grande parte desses municípios dispunha de planos – integrados ou de uso do solo – elaborados nos últimos 20 anos. Pode-se, assim, pensar que o processo de elaboração dos planos diretores encontrará como pano de fundo uma cultura técnica de planejamento já implantada em muitos centros urbanos.

Por outro lado, deve-se considerar que, logo após a elaboração da Constituição Federal, desenvolve-se um amplo debate, que envolve principalmente o meio técnico-acadêmico ligado ao planejamento urbano e busca estabelecer

<sup>24</sup> Além do modelo proposto pelos órgãos estaduais, já citado, outros foram elaborados, como o da Ordem dos Advogados do Brasil. Também algumas ONGs, principalmente as ligadas ao campo jurídico, desenvolveram seus modelos, disseminados entre os militantes de movimentos populares.

<sup>25</sup> O SERFHAU foi criado em 1964 e a partir de 1967 passa a desenvolver uma política de incentivo às prefeituras para que elaborem seus planos de desenvolvimento local integrado. Entre seus objetivos básicos figurava a modernização administrativa das prefeituras, principalmente através da criação de órgãos locais de planejamento.

novos parâmetros e diretrizes para os planos diretores, a partir da crítica à experiência do SERFHAU. Destacam-se nesse debate a questão da função social da propriedade e a gestão democrática da cidade como elementos fundamentais da nova proposta. Os técnicos ligados à Reforma Urbana conquistaram rapidamente a hegemonia nos debates<sup>26</sup>.

Deve-se considerar, ainda, que as Constituições Estaduais e, principalmente, as Leis Orgânicas já haviam estabelecido diretrizes para a elaboração dos planos diretores ou objetivos e metas para a política urbana dos municípios. Essas diretrizes e objetivos conformam um modelo para os planos diretores e influenciam fortemente os resultados. As diretrizes presentes nas Leis Orgânicas das 50 maiores cidades agrupam-se nos seguintes temas:

- 261 Definição da abrangência do plano e seu conteúdo. Grande parte das leis ressalta o caráter integrado do plano – “engloba os aspectos físico, social, econômico e administrativo” –, mas também enfatiza a regulação do uso do solo.
- 261 Definição de objetivos para a política econômica e de desenvolvimento municipal, incluindo o desenvolvimento agrícola.
- 261 Definição da função social da cidade e da propriedade.
- 261 Definição de normas urbanísticas.
- 261 Definição de critérios para a gestão urbana.
- 261 Definição de critérios para as políticas de habitação popular, principalmente no tocante às Áreas Especiais.
- 261 Definição de política relativa à infraestrutura.
- 261 Definição de critérios ambientais para a ocupação do solo e de uma política de preservação ambiental.

Seguindo o “modelo” de plano diretor da Reforma Urbana, em grande parte presente nas próprias Leis Orgânicas, o processo de elaboração em muitos municípios abriu-se para a participação da sociedade civil, buscando o estabelecimento dos “pactos territoriais” (Ribeiro e Cardoso, 1991). As equipes técnicas das prefeituras, muitas vezes amparadas em assessorias ou consultorias, prepararam propostas preliminares que eram submetidas então ao “crivo” da “participação”. Entre os municípios que responderam ao questionário, houve 10 casos de participação através de fóruns e 12 através de conselhos.

Esse processo foi conflituoso e ambíguo. As propostas aprovadas nesses fóruns, quando foram à Câmara, continuaram a sofrer alterações (Cavaliere, 1993). Na verdade, os conflitos referentes aos pontos mais polêmicos dos planos – principalmente os que atingiam o

<sup>26</sup> Um bom apanhado desse debate aparece em Grazia de Grazia, 1991.

interesse do empresariado, como o solo criado – permaneciam ao longo de todo o processo, deslocando-se do Executivo para as Câmaras de Vereadores e implicando, em muitos casos, em perdas significativas nos avanços obtidos em momentos anteriores (Pontual, 1993).

Ressaltem-se ainda as dificuldades impostas à participação popular nesse processo, já que se tratava de uma discussão muitas vezes travada em termos excessivamente técnicos e cuja relação com as demandas sociais não era clara ou imediata (Cavaliere, 1993; Pontual, 1993). Assim, a elaboração dos Planos Diretores mantém-se dentro de um quadro em que é ainda o meio técnico-acadêmico, presente nas entidades de assessoria, nas associações profissionais ou nos centros de pesquisa universitários, que irá tomar para si a defesa das bandeiras do campo popular, participando como ator privilegiado.

Ao avaliar os Planos Diretores, podem-se identificar esses conflitos de várias formas. Em primeiro lugar, embora se trate de uma lei, em vários casos a linguagem adotada tem um teor muito mais técnico que jurídico. Em segundo, nota-se um desequilíbrio entre as seções ligadas aos instrumentos de controle de uso do solo e à política habitacional, que se utilizam de uma linguagem de caráter mais político, e as ligadas aos transportes e ao sistema viário, de teor técnico evidente.

De uma forma geral, os planos analisados podem ser considerados “integrados”, ou seja, buscam estabelecer princípios ordenadores para todas, ou para a maioria, das políticas municipais<sup>27</sup>. Em termos das diretrizes vinculadas ao uso e ocupação do solo, os planos determinam princípios gerais, a serem detalhados e aprofundados em legislação complementar, como as leis de uso do solo, regulamentos de parcelamento, códigos de edificações etc. Funcionam, assim, como leis de desenvolvimento urbano municipais. Essa análise mostra que os planos não conseguiram escapar de todo ao modelo do SERFHAU. Convém destacar a ênfase conferida em vários casos à criação ou ao fortalecimento de um sistema local de planejamento.

Todavia, se os planos ainda seguem o modelo de integração das políticas, a ênfase no aspecto desenvolvimentista é claramente abandonada. Predomina, de forma generalizada, a idéia de um plano que trate, fundamentalmente, do equacionamento da questão social e também, como pano de fundo, do aumento da eficiência da ação do Poder Público e da preservação do meio ambiente. A questão da promoção do desenvolvimento econômico, embora presente no capítulo das diretrizes, não aparece como elemento estruturador dos planos. Pode-se dizer, nesse sentido, que os planos diretores inovam em relação aos modelos anteriores.

---

<sup>27</sup> Essa tendência também foi encontrada numa análise dos princípios constituídos pelas Leis Orgânicas para os Planos Diretores no caso do Rio Grande do Sul, conforme Ghezzi, 1990.

O caso de São Paulo é singular por não se tratar de um plano integrado. O objetivo era fixar as normas de uso e ocupação do solo, determinando as áreas adensáveis e as de ocupação restrita, tendo como eixo básico os critérios para a aplicação do solo criado. Assim, por um lado, constituem-se os elementos básicos da ordenação urbanística, e, por outro, cria-se o mecanismo fundamental da política redistributiva. Ressalte-se que os limites à ocupação do solo são determinados a partir da disponibilidade de infra-estrutura e da preservação ambiental.

Deve-se mencionar ainda a importância dos planos do Rio de Janeiro e de São Paulo como modelos para outros municípios. Por incorporarem propostas da Reforma Urbana, por serem planos elaborados para os dois maiores centros urbanos do país e ainda pelo perfil político das administrações que os elaboraram, vieram a tornar-se referência no debate, o que levou seus responsáveis técnicos a disseminar suas idéias em vários municípios, a convite das administrações locais.

### *Instrumentos de Controle do Uso do Solo*

A par dos mecanismos destinados à afirmação de direitos e de participação e controle popular sobre a atuação da administração municipal, um dos elementos fundamentais da proposta da Reforma Urbana é sem dúvida a utilização de instrumentos destinados a estabelecer limitações ao exercício do direito de propriedade, que regula as possibilidades de uso e ocupação do solo. Além dos instrumentos já tradicionais, como o zoneamento e o estabelecimento de densidades máximas, que disciplinam o tipo de uso e a intensidade da ocupação do solo, desde meados dos anos 70, começa-se a propor a utilização de outros instrumentos com vistas a dotar a administração local de maiores recursos para disciplinar e orientar a expansão urbana ou mesmo para criar maiores facilidades para a atuação dos órgãos públicos na

provisão da infra-estrutura. Um momento privilegiado do debate aconteceu no início da década de 80, com a divulgação do projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano, elaborada pelo CNDU, como já exposto anteriormente.

No processo de elaboração das Leis Orgânicas municipais, verificou-se, porém, que era cabível instituir alguns princípios básicos que pudessem delimitar melhor a função social da propriedade, pautados basicamente nos seguintes princípios:

- recuperar, para a coletividade, a valorização imobiliária decorrente da ação do poder público;
- coibir a retenção especulativa da terra;

- corrigir as distorções da valorização do solo urbano;
- assegurar a justa distribuição dos ônus e encargos decorrentes das obras e serviços de infra-estrutura urbana;
- assegurar a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização;
- assegurar a democratização do acesso ao solo urbano e à moradia;
- adequar o direito de construir às normas urbanísticas;
- instituir a regularização fundiária e a urbanização específica para áreas ocupadas por população de baixa renda;
- preservar o meio ambiente.

Nos Planos Diretores, outros princípios aparecem agregados:

- controle da densidade populacional;
- geração de recursos para o atendimento da demanda de infra-estrutura e de serviços públicos;
- garantia de uso compatível com as condições de infra-estrutura e com a preservação do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural;
- atendimento às possibilidades de utilização adequada dos recursos naturais disponíveis;
- garantia de segurança e saúde dos usuários e da vizinhança;
- criação de áreas sob regime urbanístico específico.

Esses princípios gerais expressam uma compreensão de que é imprescindível fortalecer o Poder Público, para que ele possa atuar na regulação do uso e ocupação do solo levando em consideração os interesses da coletividade, mas buscando evitar que sua própria ação – principalmente na provisão de infra-estrutura e de serviços urbanos – tenha seus fins “distorcidos” pela apropriação dos seus benefícios pelos proprietários fundiários imobiliários, definidos, quase sempre, como “especuladores”. Assim, trata-se de estabelecer regras que permitam, ao mesmo tempo, um controle público sobre os processos de expansão urbana em que se evitem a retenção ou a não utilização de terras e a garantia da finalidade social e da utilização racional dos recursos investidos pela administração. Pode-se afirmar que os instrumentos propostos, nesse caso, visam à ampliação da **eficiência** da ação pública.

Por outro lado, as definições propostas incorporam um princípio redistributivista, presente nas idéias de “recuperação, para a coletividade, da valorização imobiliária” ou de “geração de recursos para atendimento às demandas por infra-estrutura e serviços”. Esse princípio se completa com a garantia da regularização fundiária e da urbanização de áreas de baixa renda.

Além da eficiência e da redistributividade, a definição da função social da propriedade estabelece ainda o privilégio de interesses coletivos ou difusos sobre o direito de propriedade, ao fixar-lhe como limites a preservação ambiental, a utilização adequada de recursos

naturais e a garantia do bem-estar de usuários ou vizinhos.

Para atender a esses princípios, Leis Orgânicas e Planos Diretores instituíram vários instrumentos, como pode-se ver no quadro a seguir:

### Leis Orgânicas - Instrumentos de Controle do Uso do Solo <sup>28</sup>

	Sim	Não	Enuncia	Cria
Solo Criado	10	40	5	5
IPTU Progressivo	44	6	34	10
Fundo Desenvolvimento Urbano	25	25	18	7
Desapropriação	44	6	36	8
Transferência do Direito de Construir	11	39	9	2
Concessão Real de Uso	27	23	21	6
Parcelamento Compulsório	39	11	32	7
Discriminação de Terras Públicas	20	30	14	6
Taxas e Tarifas Diferenciadas	8	42	7	1
Reserva Pública de Terras	8	42	5	3
Usucapião	8	42	7	1
Operações Interligadas	4	46	4	0
Áreas Especiais	19	31	13	6
de Interesse Social	14			
de Programas Habitacionais	3			
de Regularização Fundiária	5			
Direito de Preempção	3	47		
Direito de Superfície	2	48		
Relatório de Impacto Urbanístico	3	47		

<sup>28</sup> Na avaliação dos instrumentos foi identificada uma diferença entre as leis que apenas os enunciavam e outras que estabeleciam definições claras e instituíam alguns condicionantes à sua utilização. Neste último caso, consideramos os instrumentos como "criados", e no primeiro, como "enunciados".



**Planos Diretores - Instrumentos de Controle do Uso do Solo**

	Sim	Não
Solo Criado - Cria	15	7
Solo Criado - Índice	10	
Solo Criado - Fundo	14	
Solo Criado - Habitação Popular	10	
IPTU Progressivo - Cria	17	5
IPTU Progressivo - Define Área	6	
IPTU Progressivo - Prazo/Alíquota	6	
Edificação Compulsória - Cria	17	5
Edificação Compulsória - Define Área	7	
Desapropriação Títulos Dívida	7	15
Consórcio Imobiliário	8	14
Operação Interesse Social	3	19
Banco de Terras	5	17
Taxas e Tarifas Diferenciadas	2	20
Direito de Preempção	3	19
Direito de Superfície	2	20
Relatório Impacto Urbanístico	4	18
Transferência Direito Construir	6	16

Nos quadros acima pode-se constatar que, além dos instrumentos definidos pela Constituição Federal – a edificação ou parcelamento compulsório, o IPTU progressivo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública –, aparecem como importantes a concessão real de uso, o fundo de desenvolvimento urbano ou de habitação, a discriminação de terras públicas, a criação de áreas especiais de interesse social,

a transferência do direito de construir e, finalmente, o solo criado, presente em 10 Leis Orgânicas e 15 Planos Diretores.

Os instrumentos oriundos da Constituição Federal tinham como objetivo, fundamentalmente, uma ampliação do controle público sobre a ocupação do solo, permitindo um aumento da eficiência da ação governamental e ga-

rantindo a destinação adequada dos investimentos em infra-estrutura e serviços. Em algumas Leis Orgânicas ou Planos Diretores, todavia, esses instrumentos ganham também uma função redistributiva, por exemplo através da garantia da utilização de terrenos subutilizados ou não utilizados em assentamento de populações de baixa renda.

Quanto aos outros instrumentos apontados, correspondem, principalmente, ao princípio da redistributividade, através da criação de mecanismos de captação de recursos e de sua vinculação aos fundos destinados ao investimento social. Instituem-se assim possibilidades de intervenção nas áreas ocupadas por populações de baixa renda, através tanto do estabelecimento de normas urbanísticas específicas – nas AEIS – quanto da possibilidade de regularização fundiária em áreas públicas – por meio da discriminação das terras públicas e da concessão real de uso.

O solo criado foi talvez a maior “novidade” na discussão dos planos diretores municipais<sup>29</sup>, galvanizando críticas contundentes, principalmente dos setores ligados à construção civil. Pode-se dizer que a não aprovação do Plano Diretor de S. Paulo deriva, principalmente,

do fato de esse instrumento ser o núcleo da proposta, que era, inclusive, imediatamente aplicável, já que o plano definia todos os elementos necessários, independentemente de regulamentação posterior. Também o caso do Rio de Janeiro é expressivo, posto que a proposta oriunda dos setores técnicos – também auto-aplicável – foi modificada e o instrumento aprovado, embora pendente de regulamentação, sendo logo abandonada pela gestão do Executivo municipal que se seguiu<sup>30</sup>.

A transferência do direito de construir é um instrumento que possibilita o privilégio dos interesses coletivos ou difusos, mas que garante o exercício do direito de propriedade. Em Curitiba, essa transferência é usada nas políticas habitacionais (redistributivas), permitindo que o pagamento de desapropriações seja feito através da concessão de índices construtivos em outros terrenos. Um outro instrumento importante para a garantia dos interesses coletivos, o relatório de impacto urbano ou de vizinhança, que pode também ser considerado um instrumento de gestão democrática, foi pouco utilizado.

Seja pelo que foi estabelecido na definição da função social da propriedade,

<sup>29</sup> Na verdade, esse instrumento já era motivo de largos debates desde 1974, embora então não tivesse o conteúdo redistributivista que lhe foi dado recentemente. Ver, a respeito, Ribeiro e Cardoso, 1992.

<sup>30</sup> Ver, a respeito, Cavalieri, 1993.

seja pelos instrumentos adotados, pode-se afirmar que os princípios da Reforma Urbana, especialmente no tocante à redistributividade, foram incorporados em parcela significativa nas Leis Orgânicas e nos Planos Diretores analisados. O que não implica necessariamente dizer que esses instrumentos estejam sendo efetivamente utilizados. À exceção das AEIS, que, como veremos adiante, tornou-se um instrumento fundamental no desenvolvimento das políticas habitacionais, quase todos os instrumentos dependem de regulamentação e correm sérios

riscos de não serem utilizados, pois estão sujeitos à correlação de forças nas Câmaras de Vereadores e ao perfil político dos Executivos municipais.

Cabe também destacar que o uso dos instrumentos depende de um processo de modernização administrativa das prefeituras, seja em termos da qualidade das informações disponíveis sobre a realidade municipal, seja em termos da qualificação dos seus quadros técnicos.

---

## ***Política Habitacional***

A questão do direito à moradia foi deslocada, na elaboração da Constituição Federal, para a esfera da definição de competências, figurando então como competência comum da União, de estados e de municípios. Cabe lembrar que até 1988 ainda se esperava encontrar uma alternativa para a revitalização do Sistema Financeiro de Habitação e promover a retomada de uma política federal de produção de moradias. Ao longo do período que se seguiu, entretanto, o que se verificou foi o encolhimento progressivo do governo federal, premido pelas políticas antiinflacionárias e pelo enfrentamento do déficit público. No vácuo da ação federal, estados e municípios passaram a assumir, cada vez

mais, a responsabilidade pelos investimentos públicos com relação às políticas de habitação popular.

Esse fato pode ser claramente constatado na análise das Leis Orgânicas. Com efeito, na maioria dos casos os municípios analisados estabelecem diretrizes com relação à política habitacional; apenas São Paulo, Ribeirão Preto, Nova Iguaçu, Porto Velho e Duque de Caxias se destacam negativamente: apesar de reconhecerem a responsabilidade municipal com a construção de moradias, não detalham programas ou recursos. Os resultados gerais podem ser vistos no quadro a seguir:

**Leis Orgânicas - Política Habitacional**

	Sim	Não	Programa
Urbanização de Favelas	34	16	14
Regularização Fundiária	39	11	14
Construção Habitacional	43	7	29
Fundo	15	35	
Recursos Orçamentários	19	31	
Áreas de Risco	9	41	3

Deve-se salientar a importância dos resultados, porquanto revelam nitidamente que, por iniciativa das administrações municipais, a política habitacional já sofre um processo claro de descentralização. E, ainda, que a urbanização dos assentamentos populares e a regularização fundiária são hoje políticas tão importantes quanto as de construção habitacional, invertendo assim a lógica que caracterizou a ação do Banco Nacional de Habitação. Sem dúvida, elas ainda dependem do aporte de recursos pelas instâncias federal ou estadual, mas em 19 cidades já se instituiu, na Lei Orgânica Municipal, a exigência da previsão de recursos orçamentários, garantindo assim a continuidade da política. Convém lembrar ainda que boa parte das Leis Orgânicas previa a possibilidade de contar com recursos de instrumentos como o solo criado ou as operações interligadas para o financiamento de suas políticas habitacionais. Como esses instrumentos apresentam dificuldades políticas na sua aplicação, já apontadas, é possível que os recursos disponíveis nas municipalidades para a

efetivação de suas políticas sejam ainda escassos.

Ao assumirem a responsabilidade pelo desenvolvimento das políticas habitacionais, as administrações lançaram mão de outro instrumento urbanístico importante: as Áreas de Especial Interesse. Trata-se de uma mudança significativa, pois ele nega os princípios de universalidade e igualdade, que sempre pautaram os ordenamentos urbanísticos. Afirma-se assim o princípio das legislações específicas, inerentes a certas porções do território, tornando possível a regularização da situação jurídico-urbanística das ocupações populares, em geral executadas sem qualquer respeito pelos padrões urbanísticos vigentes, principalmente os referentes a tamanhos de lotes, larguras de ruas, densidades etc.

Os Planos Diretores estudados, em sua grande maioria, não aprofundaram os programas propostos nas Leis Orgânicas, detendo-se apenas na definição das AEIS ou dos instrumentos urbanísticos, tais como o solo criado.

**Planos Diretores - Áreas de Especial Interesse**

	Sim	Não
<b>AEI Social</b>		
Cria	16	6
Prioridade Investimento	8	
<b>AEI Regularização Fundiária</b>		
Cria	14	8
Cria Programa	7	
Fundo	7	
Fonte	7	
Orçamento	3	
Solo Criado	5	
Operações Interligadas	2	
Multas	1	
Transferências	1	

***Considerações Finais: a reforma urbana e os planos diretores na conjuntura atual***

Entre 1994, quando foram elaboradas as análises anteriores, e 1997, ocorreram algumas modificações no processo de aprovação de Planos Diretores em vários dos municípios analisados. Como foram aprovados em final de governo, as mudanças eleitorais relegaram alguns deles ao limbo do esquecimento – como em Belém e, parcialmente, no Rio de Janeiro. Isso se deu porque, para vigorarem, os planos necessitavam ter vários de

seus instrumentos ou diretrizes regulamentados. No Rio de Janeiro, embora o governo anterior (1989-1992) tivesse enviado à Câmara Municipal projetos de regulamentação dos principais instrumentos, o novo prefeito eleito retirou esses projetos de lei e não os substituiu, o que tornou o plano em grande medida ineficaz. Em outros casos, alguns projetos de lei ainda não aprovados pelas Câmaras Municipais foram retirados pelos

novos governos e substituídos por outros – como em Belo Horizonte e em Campo Grande. Em São Paulo, o governo Maluf não se preocupou em substituir o projeto anterior, que foi vetado na íntegra pela Câmara.

Considerando esses fatos e, ainda, a não regulamentação, ao nível federal, dos instrumentos previstos no art. 182 da Constituição Federal, pode-se dizer que, de maneira mais geral, os planos foram pouco eficazes quanto às condições de vida da população. No entanto, cabe refletir sobre alguns dos instrumentos por eles propostos, avaliando os impasses na sua utilização ou as possíveis consequências do seu uso.

O **solo criado**, que foi a grande estrela do debate, praticamente não foi implementado, pelo menos na sua definição mais restrita, com índice igual ou próximo de um. Em Curitiba e em Recife, o solo criado constitui uma possibilidade de superadensamento em certas áreas onde se pode construir acima dos índices máximos estabelecidos pela legislação de uso do solo. Essa definição permite uma conciliação com os interesses do capital imobiliário, acarretando a perda do caráter redistributivo do instrumento e o risco de comprometimento da infra-estrutura instalada, o que reduz fortemente a sua eficiência. Reduz-se

também, nesses casos, seu potencial de arrecadação, com consequências sobre as possibilidades de ele servir para o financiamento, em níveis mais substanciais, das intervenções públicas de interesse social.

Com relação aos instrumentos previstos na Constituição Federal – **edificação e parcelamento compulsórios, IPTU progressivo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública**, aplicados sucessivamente –, apenas o Município de Porto Alegre teve a coragem de implementá-los, com base no fato de o Plano Diretor, pela Constituição, ser o instrumento de definição da função social da sociedade<sup>31</sup>. A aplicação dos instrumentos visa ao aumento da oferta de moradias, atendendo ao déficit local, e tem ocorrido com resistência dos proprietários, mas sem grandes bloqueios institucionais<sup>32</sup>. Cabe ressaltar que essa experiência se insere num esforço de recuperação da capacidade de arrecadação local, através do fortalecimento do IPTU e do ITBI, esforço que é facilitado pela legitimidade que a prefeitura conquistou através do Orçamento Participativo.

Embora não tenha aprovado o seu Plano Diretor, São Paulo é o principal exemplo dos efeitos perversos de um dos instrumentos constante da agenda

<sup>31</sup> Trata-se de uma ambigüidade da lei, já que, ao mesmo tempo, a CF estabelece a necessidade de regulamentação através de lei complementar, no nível federal.

<sup>32</sup> Conforme A. Augustin Filho e Tonollier, "A Experiência de Porto Alegre". Trabalho apresentado no Seminário *A Valorização da Propriedade Urbana e a Recuperação de Investimentos: iniciativas e dificuldades*. Rio de Janeiro: IBAM / Lincoln Institute / IPPUR-UFRJ, 1997.

da Reforma Urbana – as *Operações Urbanas*<sup>33</sup>. Esse instrumento permite a “parceria” entre a iniciativa privada e o poder público para a realização de obras de infra-estrutura que permitam a renovação urbana em áreas “degradadas” ou a transformação de uso e a reurbanização. A participação da iniciativa privada, sob a forma de recursos para a realização de obras, tem como contrapartida a transformação dos parâmetros urbanísticos através da permissão para usos antes vedados ou do aumento de potencial construtivo. A maior operação realizada foi a “Faria Lima”, que permitiu a expansão do centro de São Paulo. Outras operações importantes foram a “Anhangabaú” e a “Córrego Águas Espraiadas”. A experiência mostra o quanto esse instrumento pode ser útil ao capital imobiliário, ao mesmo tempo que presta tão poucos serviços à população de baixa renda. No caso do Córrego Águas Espraiadas, operação proposta ainda na gestão Erundina, mas realizada – e modificada em seu espírito – na gestão Maluf, os efeitos foram extremamente perversos. Como existia uma área de ocupação de baixa renda, com extremo potencial de valorização, e como não foram desenvolvidas políticas específicas para manter os ocupantes no local, ela foi “liberada” através da ação dos empresários. A população que ali residia foi, em grande parte, engrossar

o processo de ocupação das áreas de mananciais.

É também São Paulo o gerador e incentivador do instrumento que constituiu-se no maior equívoco das propostas da Reforma Urbana. Trata-se das *Operações Interligadas*. Gestado no governo Jânio Quadros no âmbito da Lei do Desfavelamento, o instrumento continuou a ser utilizado sucessivamente nas gestões Erundina, Maluf e Pitta. No Rio de Janeiro, entre os instrumentos previstos pelo Plano Diretor, foi o único regulamentado. Os argumentos a seu favor incluem seu efeito redistributivo, a possibilidade de capturar a valorização imobiliária e, recentemente, seu papel na “flexibilização” da legislação, considerada, nesse argumento, ultrapassada, ilegítima e rígida, “engessando” o mercado, que passa a ser considerado alocador ótimo de recursos. É um instrumento que, como se vê, adequa-se extraordinariamente ao receituário neoliberal, maximizando as oportunidades não apenas do mercado imobiliário como também das atividades econômicas em geral. No caso do Rio de Janeiro, seus efeitos são muito mais graves porque a lei que regulamentou o instrumento é extremamente dúbia e gerou grandes possibilidades de uso discricionário, com pouca visibilidade e sem controle social, transferindo as decisões

<sup>33</sup> As informações básicas sobre o instrumento estão em D. T. Azevedo Netto, “Instrumentos Disponíveis para a Recuperação da Valorização Imobiliária pelo Poder Público: o caso de São Paulo”. Trabalho apresentado no Seminário *A Valorização da Propriedade Urbana e a Recuperação de Investimentos: iniciativas e dificuldades*. Rio de Janeiro: IBAM / Lincoln Institute / IPPUR-UFRJ, 1997. Ressalte-se, todavia, a discordância em relação aos pontos de vista do autor.

exclusivamente para o corpo técnico da prefeitura ou, no limite, para o Secretário de Urbanismo (Cardoso et al., 1997).

Por fim, cabe ressaltar o grande potencial renovador da legislação trazida pelo instrumento das *Áreas Especiais de Interesse Social* (AEIS) (Hereda et al., 1997). Trata-se de recurso poderoso para a regularização fundiária e para a garantia da manutenção das populações de baixa renda em áreas ocupadas, reduzindo os riscos de remoção. Sua utilização foi, em alguns casos, extremamente inovadora, ressaltando-se as experiências dos Municípios de Recife e de Diadema. Neste último, o instrumento fez parte integrante do Plano Diretor, não só através de uma definição formal, mas da inclusão da delimitação geográfica das áreas. Esse fato deixou os moradores em condições mais favoráveis à negociação com os proprietários para a regularização fundiária ou mesmo à aquisição de terrenos vazios para o de-

envolvimento de empreendimentos habitacionais populares, na forma de cooperativas, com a mediação, o apoio e a assessoria do poder municipal.

Embora as análises aqui esboçadas sejam ainda embrionárias, o quadro apresentado mostra claramente os limites dos planos diretores e dos novos instrumentos enquanto mecanismos de implementação dos princípios da Reforma Urbana. Esse quadro se agrava se considerarmos que, hoje, as propostas progressistas para a cidade enfrentam um processo de perda acentuada de legitimidade social. Está em ascensão um novo modelo de gestão das grandes cidades de corte nitidamente conservador. O debate e a reformulação do paradigma que orientaram os esforços de constituição do Movimento Nacional da Reforma Urbana tornam-se, assim, fundamentais para enfrentarmos o combate simbólico e político em torno do futuro de nossas cidades.



## Referências bibliográficas

---

- AUGUSTIN FILHO, A., TONOLLIER. "A Experiência de Porto Alegre". Trabalho apresentado no Seminário *A Valorização da Propriedade Urbana e a Recuperação de Investimentos: iniciativas e dificuldades*. Rio de Janeiro: IBAM / Lincoln Institute / IPPUR-UFRJ, 1997.
- AZEVEDO NETTO, D. T. "Instrumentos Disponíveis para a Recuperação da Valorização Imobiliária pelo Poder Público: o caso de São Paulo". Trabalho apresentado no Seminário *A Valorização da Propriedade Urbana e a Recuperação de Investimentos: iniciativas e dificuldades*. Rio de Janeiro, IBAM / Lincoln Institute / IPPUR-UFRJ, 1997.
- BERNARDES, L. "Política Urbana: uma análise da experiência brasileira". *Análise e Conjuntura*, v. 1, n. 1, Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, jan. 1986.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988.
- BRASIL, MDU, CNDU. "Quadro Comparativo entre o Projeto de Lei nº 775/83 e o Substitutivo Aprovado em 26/05/84 na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados". Brasília, mai. 1985. Mimeo.
- BRASIL. *II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)*. Rio de Janeiro: IBGE, 1974.
- CARDOSO, Adauto. "Valores e Interesses: Notas sobre Ética Ambiental, Reestruturação Econômica e Formação dos Blocos Regionais". LAVINAS, L. et al. (Org.) *Integração, Região e Regionalismo*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994.
- CARDOSO, Adauto et al. Operações Interligadas no Rio de Janeiro. Revista *Pólis*, n. 29, São Paulo: Instituto Pólis, 1997.
- CAVALIERI, Paulo Fernando. "Plano Diretor de 1992 da Cidade do Rio de Janeiro: possibilidades e limites da reforma urbana". RIBEIRO, L. C. Q., SANTOS JR., O. (Org.) *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o Futuro das Cidades Brasileiras na Crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- CACCIA BAVA, Silvio. "Orçamento Municipal e Participação Popular". *Proposta*, n. 45, Rio de Janeiro: FASE, ago. 1990.
- CEPAM - Fundação Prefeito Faria Lima. "Leis Orgânicas Municipais: elaboração, implantação e conteúdo. *Cadernos CEPAM*, n. 7, S. Paulo: CEPAM, 1991.

- CORAGGIO, J. L. "Pesquisa Urbana e Projeto Popular". *Espaço e Debates*, n. 26, S. Paulo: NERU, 1989.
- DURHAM, E. R. "Movimentos Sociais, a Construção da Cidadania". *Novos Estudos CEBRAP*, n. 10, S. Paulo: CEBRAP, out. 1984.
- GHEZZI, Marta. "Planejamento Urbano no Rio Grande do Sul – Planos Diretores: realidades e perspectivas". OLIVEIRA, N., BARCELOS, T. *O Rio Grande do Sul Urbano*. Porto Alegre: FEE, 1990.
- GRAZIA DE GRAZIA (Org.) *O Plano Diretor como Instrumento da Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: FASE, 1991.
- HEREDA, Jorge F. et al. O Impacto das AEIS no Mercado Imobiliário de Diadema. *Revista Pólis*, n. 29, São Paulo: PÓLIS, 1997.
- JACOBI, Pedro. "Descentralização da Gestão Municipal: a inovação em debate". *Espaço e Debates*, n. 30, São Paulo: NERU, 1990.
- MARICATO, Ermínia, citado em SILVA, A. A. *Reforma Urbana e o Direito à Cidade*. São Paulo: PÓLIS, 1991.
- MASSOLO, Alessandra. "Em Direção às Bases: descentralização e município". *Espaço e Debates*, n. 24, S. Paulo: NERU, 1988.
- NUNES DE SOUZA, Maria Julieta. *A Questão Urbana na Assembléia Nacional Constituinte*. Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1990.
- PEREIRA, José Abílio, PINHEIRO, Otilie. "Plano Diretor de Santo André". RIBEIRO, L. C. Q., SANTOS JR., O. (Org.) *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o Futuro das Cidades Brasileiras na Crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- PONTUAL, Virgínia. "O Último Capítulo de uma Comédia: a aprovação do plano diretor de Recife". RIBEIRO, L. C. Q., SANTOS JR., O. (Org.) *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o Futuro das Cidades Brasileiras na Crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- PRESSBURGER, Miguel. "Lei Orgânica Municipal". Sem data. Mimeo.
- REVISTA PROPOSTA. N. 37, Rio de Janeiro: FASE, ago. 1988.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres, MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. "Paradigma e Movimento Social: por onde andam nossas idéias?". Trabalho apresentado no VIII Encontro Nacional da ANPOCS. Águas de S. Pedro, 1984. Mimeo.
- RIBEIRO, L. C. Q. (Coord.) "Questão Urbana, Desigualdades Sociais e Políticas Públicas: avaliação do programa nacional de reforma urbana". Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ / FASE, 1994.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, CARDOSO, Adauto Lúcio. "Plano Diretor e Gestão Democrática da Cidade". GRAZIA DE GRAZIA (Org.) *op. cit.* 1991.

\_\_\_\_\_. "O Solo Criado como Instrumento da Reforma Urbana". *Ensaio FEE*. Porto Alegre, 1992.

SADER, Eder. *Quando Novos Personagens Entram em Cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SOUZA, Amaury, LAMOUNIER, Bolivar. "A Feitura da Nova Constituição: um

Reexame da Cultura Política Brasileira". *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 2, IPEA, dez. 1989.

TILMAN, Evers. A face oculta dos novos movimentos sociais. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 2, n. 4, S. Paulo: CEBRAP, abr. 1984.

---

(Recebido para publicação em novembro de 1997)

---

**Adauto Lúcio Cardoso** é professor adjunto do IPPUR/UFRJ

---

# Brasil 2000: qual planejamento urbano?

*Ermínia Maricato*

---

## *O Planejamento Urbano no Período dos "Trinta Gloriosos"*

O planejamento modernista, que deve suas raízes ao iluminismo, ganhou especificidades durante os anos do *welfare state*, chamados por alguns autores de "trinta gloriosos" (1945/1975) (Veltz, 1992, 1996; Mattos, 1997). De fato, durante esse período, os países capitalistas lograram criar o que Fiori reputa "uma das obras institucionais mais complexas e impressionantes que a humanidade conseguiu montar", resultado da adequação do processo de acumulação capitalista ao avanço da luta dos trabalhadores (Fiori, 1997). O Estado combinou controle legal sobre o trabalho ao mesmo tempo que lhe assegurou elevação do padrão de vida. O período foi marcado por um grande crescimento

econômico, acompanhado, de um lado, por uma significativa distribuição de renda e, de outro, por um maciço investimento em políticas sociais.

Do modernismo esse planejamento urbano ganhou a herança positivista, a crença no progresso linear, no discurso universal, no enfoque holístico. Da influência keynesiana e fordista o planejamento incorporou o Estado como a figura central para assegurar o equilíbrio econômico e social e um mercado de massas. Mattos lembra que a matriz teórica que alimentava o planejamento não só nos países capitalistas mas também nos socialistas e que embasou o ensino e a prática do planejamento urbano e

regional na América Latina atribuía ao Estado o papel de portador da racionalidade, que evitaria as disfunções do mercado, como o desemprego (regulamentando o trabalho, promovendo políticas sociais), bem como asseguraria o desenvolvimento econômico e social (com incentivos, subsídios, produção da infra-estrutura, regulando preços, produzindo diretamente insumos básicos para a produção etc.).

Segundo Veltz, a ocupação do território (política de desconcentração) constituiu uma parte importante da estratégia do desenvolvimento monitorado pelo Estado, complementando as políticas dirigidas à produção (taylorismo) e à macroeconomia (fordismo).

O planejamento territorial teve um desenvolvimento inédito nos “trinta gloriosos”, mostrando inclusive fortes repercussões na América Latina, com as atividades da CEPAL. No Brasil, Celso Furtado pôde pôr em prática sua confiança na técnica do planejamento, aliando às pesquisas acadêmicas as atividades de planejador e administrador, quando dedicou-se ao desenvolvimento do Nordeste, sua região de origem, durante três governos federais: Juscelino, Jânio e Jango.

O planejamento urbano praticado no Brasil, nesse período, cujo papel, como veremos mais adiante, foi mais ideológico, esteve distante da concretização alcançada por esse planejamento regional, voltado para a superação do atraso e da pobreza, mesmo considerando a fragilidade dos resultados.

Inspirados por alguns pioneiros da segunda metade do século XIX, os congressos internacionais de arquitetos, ocorridos nas primeiras décadas do século XX, definiram os elementos fundamentais do urbanismo moderno. A primeira fase dos CIAMs (1928/33) comprometera-se mais com as questões sociais, contribuindo para a solução dos “problemas urbanos” nos países capitalistas centrais, em especial o problema da habitação.

Em resposta ao crescente movimento operário e à demanda por moradia, os arquitetos responderam com propostas inovadoras de mudança no *design* das unidades habitacionais, na tipologia dos blocos, nos novos padrões dos serviços, na hierarquia da circulação, procurando diminuir custos e garantir um padrão mínimo de qualidade. A busca do mínimo não significou reduzir os padrões vigentes; ao contrário, significou estabelecer um padrão aceitável a todos, considerando a grande dimensão da carência.

Foi no 2º CIAM – desenvolvido sob o lema da “Habitação para o mínimo nível de vida” – que essas questões foram mais debatidas, sob a liderança de Ernst May. A célula, ponto de partida da nova proposta, previa um novo desenho para a cozinha considerando a mudança do papel da mulher na sociedade, os novos produtos industriais domésticos (aparelhos e alimentos) e as novas instalações prediais. Ainda vinculada a essa leitura da evolução da família e da sociedade, parte das funções domésticas foi transferida para o equipamento so-

cial, mudando a relação entre o setor público e o privado. O 2º CIAM foi o auge do engajamento do movimento internacional de arquitetos na questão da qualidade de vida dos trabalhadores.<sup>1</sup>

A garantia do direito à moradia, reivindicada nas lutas sociais e efetivamente perseguida pelas políticas públicas, a partir de meados dos anos 40, exigia, entre outras medidas, a mudança da base fundiária. Para isso, os países capitalistas centrais fizeram uma “reforma urbana” embasada em alguns eixos estruturais: reforma fundiária (segundo Massiah, o fundiário foi integrado na circulação do capital, em outras palavras, a propriedade e as rendas fundiárias mereceram forte regulação estatal); extensão da infra-estrutura urbana para atender às necessidades de produção

em massa de moradias; e financiamento subsidiado à habitação (Massiah, 1995). Essas e outras medidas asseguraram a regulação entre o salário e o preço da moradia, não só através do aumento do poder de compra dos assalariados, mas da produção massiva de moradia e, conseqüentemente de cidade: transporte, saneamento, serviços públicos etc. A produção moderna fordista implicava em aumento da produtividade na construção dos edifícios e da infra-estrutura urbana, o que, por sua vez, implicava na regulação da terra e do financiamento. O resultado desse enorme processo de construção que gerou os subúrbios americanos e as cidades expandidas européias garantiu o amplo direito à moradia (mas não o direito à cidade, como lembrou Lefèbvre em seu clássico trabalho *O direito à cidade*).

### ***O Colapso do Planejamento Urbano Estatal***

O colapso da crença no controle racional e centralizado dos destinos de sistemas sociais faz parte de uma grande mudança que aprofunda a internacionalização das relações mundiais, erodindo a base territorial nacional sobre a qual se fundamentou o Estado moderno.

Fiori lembra que a globalização não é apenas resultado dos avanços tecnológicos ou da evolução dos mercados em competição. É um fenômeno econômico, político e também ideológico. A estrutura internacional de poder, que influiu decisivamente para o desmonte do

<sup>1</sup> A Carta de Atenas seria formulada numa segunda fase dos CIAMs (1933/47), quando se consolida a visão essencialmente funcionalista, sob a liderança de Le Corbusier. Já os últimos CIAMs, em particular o penúltimo, de 1953, criticavam o funcionalismo, sob a liderança do Team X. Ver, a respeito, K. Framton. *Historia crítica de la arquitectura moderna*. Gustavo Gili, 1991.

*welfare state*, tem seu epicentro em algumas centenas de grandes corporações (muitas delas mais importantes do que muitas nações mundiais) e nos países mais ricos, em especial os da chamada tríade – Japão, Alemanha e Estados Unidos. Estes concentram a maior parte dos investimentos das grandes corporações.

O *gap* entre países ricos e pobres se aprofunda, assim como a heterogeneidade entre regiões, entre cidades ou no espaço intra-urbano. Segundo Fiori, "...a globalização é um fato mas é tudo, menos global." (Fiori, 1997)

A vitória da chamada ideologia neoliberal é incontestável: a desregulamentação deve assegurar liberdade às forças do mercado, pois dela, argumenta-se, decorre o equilíbrio. Aparentemente (de acordo com o ideário neoliberal), é o fim do intervencionismo, da burocratização, da ineficácia, do autoritarismo, das certezas e das receitas.

Segundo Harvey, a marca da rigidez acompanhou o período de acumulação de capital fordista: o **grande capital** convivia com o **grande governo** e com o **grande trabalho** (gigantescas corporações sindicais). A essa rigidez a nova ordem contrapõe a flexibilidade – na produção, no trabalho, no

consumo – e, com ela, a quebra do Estado-providência, da organização sindical, do pleno emprego, enfim, da certeza da estabilidade individual e familiar no futuro (Harvey, 1992).

A segregação espacial e a ordem rígida decorrentes do urbanismo modernista mereceram muitas críticas, que não vieram apenas de setores neoliberais. Para Jane Jacobs, o caos urbano – ordem rica e complexa – foi sufocado pela ordem mecânica, redutiva, frívola. Para Berman, a cidade funcionalista segregou os espaços e "neutralizou as forças anárquicas e explosivas que a modernização havia reunido". Muito antes, em 1929, confirmando as críticas, Corbusier declararia: "Precisamos matar a rua". De acordo com ele, o novo homem precisaria de um outro tipo de rua.<sup>2</sup> A relação dos críticos ao planejamento urbano e especialmente à técnica do zoneamento é muito vasta. Lefebvre foi mais longe em sua atraente radicalidade, identificando o planejamento (ou o urbanismo, indiferentemente) como o pior inimigo do urbano por destruir a vida cotidiana.<sup>3</sup>

Vários autores têm se dedicado ao estudo da alteração dos fatores determinantes da geografia econômica na globalização. Alguns falam no vendaval que percorre o território com a mudan-

<sup>2</sup> As citações foram retiradas de Falcowski, 1997, e se referem a trabalhos bastante conhecidos de Jane Jacobs, Marshal Berman, Le Corbusier e Henri Lefebvre.

<sup>3</sup> Citado em Gottdiener, 1993.

ça dos critérios de organização da produção. Outros se detêm nas mudanças que podem ser observadas no espaço intra-urbano, destacando a segregação, a informalização e a exclusão.<sup>4</sup>

Além da conhecida influência da informatização e das mudanças relacionadas às comunicações, que revolucionaram a relação entre tempo e distância, mudando também os fatores que antes definiam as localizações de unidades produtivas e empregos, Veltz lembra que ganham mais importância as fases a montante – concepção, inovação, pesquisa – e as fases a jusante – ligação com o mercado. O desmonte da hierarquia centralizada taylorista (cujo território correspondente era marcado pela desigualdade) deu lugar a um sistema horizontal de redes, imersas na interação

local/global em qualquer de seus pontos (cujo território é marcado pela exclusão). Ao invés “de se dissolver no universo espacial da tele-atividade, as cidades mundiais concentram cada vez parte mais considerável da riqueza e do poder”. Uma **rede arquipélago** dos grandes pólos monopoliza os centros de decisões. A distinção entre cidade e campo não é clara nessa nova ordem, nem a distinção entre indústria e serviços (Veltz, 1992, 1996).

O planejamento urbano está em crise. Os paradigmas estão mudando a tal ponto que diversas bandeiras da esquerda democrática acabaram nas mãos conservadoras de agências internacionais de desenvolvimento, tais como a OCDE e o Banco Mundial.<sup>5</sup> Entre as mais prestigiadas estão:

<sup>4</sup> Ver, a respeito da reflexão sobre a geografia econômica, a coletânea organizada por Benko e Lipietz, “Les régions qui gagnent”. (Benko e Lipietz, 1992); S. Sassen. *Cities in a world economy*. Pine Forge Press, 1994; Veltz, 1996; W. Cano. *Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional*. Campinas: Unicamp, 1993; C. C. Diniz. *Dinâmica regional recente da economia brasileira*. Brasília: IPEA, 1995; C. R. Azzoni. *Formação sócio-espacial metropolitana: novas tendências ou novas evidências*. Recife: SBPC, 1993. Ver também os trabalhos de L. Lavinias para o IPEA, que fazem uma análise comparada das regiões brasileiras. Estes últimos três trabalhos se referem ao Brasil. Sobre alguns impactos da globalização sobre o campo intra-urbano, ver J. Mollenkopf. e M. Castells. *The dual city: restructuring New York*. N. York: Russel Sage, 1991; D. Massey. e N. Denton. *American apartheid: segregation and the making of the underclass*. Cambridge: Harvard University, 1993; A. Lipietz. *Berlim, Bagdá, Rio*. Paris: Quai Voltaire, 1992; L. C. de Q. Ribeiro e O. A. dos Santos Jr. *Globalização, fragmentação e reforma urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994; E. Preteceille e L. Valladares. *Reestruturação urbana: tendências e desafios*. São Paulo: Nobel, 1990; M. Santos. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993. Os três últimos se referem ao Brasil.

<sup>5</sup> De um documento interno da OCDE, preparatório de reunião da qual fui convidada a participar, foi possível extrair: “A participação, a democratização, a boa gestão pública e o respeito aos direitos humanos favorecem um desenvolvimento durável.” Afirmava-se ainda “o primado do direito, o fortalecimento da gestão pública, a luta contra a corrupção e a redução das despesas militares excessivas.” (OCDE, Paris, outubro, 1996)



- a) a descentralização e a afirmação do poder local (reivindicação da esquerda européia durante muitos anos);
- b) as parcerias e a autogestão dos serviços coletivos, bandeira onipresente nos programas das ONGs e das entidades de movimentos populares (OCBs - Organizações Comunitárias de Base, segundo o jargão da ONU),
- como por exemplo a rede internacional de ONGs, HIC - Habitat International Coalition. Esses e outros pontos estão destacados na Agenda Habitat II, resultante da Conferência da ONU para os Assentamentos Humanos, a qual conferiu às cidades uma importância ímpar no cenário internacional, em contraposição à situação de declínio do Estado Nação.<sup>6</sup>

### *No Brasil: o "Plano-Discurso"*

É interessante notar como se faz no Brasil a mudança das matrizes teóricas que fundamentam a desprestigiada atividade de planejamento urbano nesse momento de transição, ou de esvaziamento das verdades que o sustentavam. Para tanto, em primeiro lugar, seria preciso fazer um balanço do que foi, entre nós, o planejamento modernista. Quais foram suas conquistas, quais foram seus resultados? Na impossibilidade de proceder a um levantamento histórico mais acurado, vamos sintetizar, muito rapidamente, as conclusões da análise elaborada por Villaça no ensaio que leva o título "Uma contribuição para a história do Planejamento Urbano no Brasil".

Segundo ele, entre 1875 e 1906, a elite brasileira tinha condições hegemônicas suficientes para debater abertamente (isto evidentemente significa entre os iguais) planos de obras urbanas a serem implantados. Esses planos se referiam especialmente ao **melhoramento** e ao **embelezamento** das cidades. As elites tinham propostas para as cidades. Muitos planos foram executados por diversos e sucessivos governos, o que seria impensável atualmente, quando cada governo busca sua "marca" e ignora qualquer linha de continuidade, com exceção dos casos de eleição de sucessores indicados. Até mesmo em 30 e 40, ainda é possível observar a implantação

<sup>6</sup> A Agenda Habitat II constitui um texto pleno da defesa do direito à cidade para todos, contra a exclusão social urbana, mesmo levando em conta a forma vaga de seu texto. Ela foi assinada por todos os governos que tinham representação em Istambul (os que respeitam e os que não respeitam os direitos humanos) e foi aprovada também pelas organizações não governamentais. Sobre as contradições observadas na Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos - Habitat II, ver Maricato, 1997a.

de planos de embelezamento, em que havia preocupação com a infra-estrutura urbana.

O Plano Pereira Passos, de 1903, para a Cidade do Rio de Janeiro, foi cumprido à risca. De acordo com Villaça, "isso nunca mais viria acontecer". Dos Planos Agache para o Rio e Prestes Maia para São Paulo, em torno dos anos 30, só foram cumpridas as propostas viárias.

É mais exatamente a partir de 1930 (enquanto alguns antigos planos de melhoramentos ainda estavam sendo elaborados e executados) que tem início um período de inseqüência e inutilidade da maioria dos planos elaborados no Brasil. De um lado, havia a impossibilidade de ignorar os "problemas urbanos", de outro, a impossibilidade de dedicar o orçamento público apenas às obras – especialmente às obras viárias, vinculadas à lógica do capital imobiliário –, de maneira aberta ao debate, sem sofrer críticas. Quando a preocupação social surge no texto, o plano não é mais cumprido. Ele se transforma no plano-discurso. No plano que esconde ao invés de mostrar. Esconde a direção tomada pelas obras e pelos investimentos que obedecem a um plano não explícito. A elite brasileira não era suficientemente hegemônica para divulgar e impor seu plano.

Para fugir ao desprestígio dos planos não implantados, as denominações

variavam: Plano Diretor, Planejamento Integrado, Plano Urbanístico Básico, Plano Municipal de Desenvolvimento, entre outros. Nos anos 60 foram produzidos alguns superplanos, fortemente detalhados, contendo diretrizes e recomendações para diversos níveis de governo. Um deles, elaborado por um escritório grego liderado pelo urbanista Dioxiadis, para o Rio de Janeiro, foi redigido e impresso em Atenas e entregue ao governador, em inglês. O PUB – Plano Urbanístico Básico de São Paulo (1969) – foi elaborado por um consórcio de escritórios brasileiros e norte-americanos. Segundo Villaça, suas 3.500 páginas foram diretamente do consórcio para as gavetas da Secretaria Municipal de Planejamento.

Os planos tecnocráticos, resultado de um saber especializado que vinha de fora do município, que ignorava a opinião da população e, não pouco frequentemente, a dos quadros técnicos que compunham a própria administração municipal, dominaram todo o período de vigência do SERPHAU, órgão que coordenaria nacionalmente a elaboração de Planos de Desenvolvimento Local Integrado, durante a ditadura militar, de 1966 até 1974, quando foi extinto. O planejamento urbano proliferou através de órgãos públicos municipais, e as escolas de arquitetura viram aumentar seus cursos ou disciplinas da matéria, porque nos anos 70 o mercado de trabalho oferecia emprego na área. Sua eficácia foi entretanto, segundo Villaça, fundamentalmente ideológica, ou de aplicação restrita, eu acrescenta-

ria. Durante esse período, o planejamento urbano no Brasil alimentou muitas e diferentes atividades intelectuais: teses, dissertações, congressos, reuniões, cursos. Foi exatamente o período em que as grandes cidades brasileiras mais cresceram...fora da lei. De qualquer lei, de qualquer plano, a tal ponto que podemos constatar que nos anos 90 cada metrópole brasileira abriga outra, de moradores de favelas, em seu interior. Parte de nossas cidades são **não cidades**: as periferias extensas, que além das casas autoconstruídas contam apenas com o transporte precário, a luz e a água. E é notável como essas atividades referidas, de pensar a cidade e propor soluções para seus problemas, permaneceu alienada da realidade que estava sendo construída. Mesmo a produção acadêmica de esquerda esteve mais voltada para o que se passava nos Estados Unidos e na Europa do que para o que ocorria no Brasil urbano que crescia, comprometendo fortemente o meio ambiente e as condições de vida da maioria da população.

Para fazer justiça aos arquitetos e a vários outros profissionais ligados à questão urbana, é preciso reconhecer que em pelo menos um momento da história do Brasil esses profissionais,

como muitos setores organizados da sociedade brasileira, ousaram produzir uma proposta para uma sociedade mais moderna, ou seja, mais democrática e mais igualitária. A proposta de Reforma Urbana foi lançada no Congresso do IAB - Instituto de Arquitetos do Brasil, em 1963, em Petrópolis. Previa o controle sobre a propriedade da terra. Mas, como as demais propostas de reforma de base elaboradas para o país na época, teve o destino selado pela solução da equação representada pelas forças que disputavam a condução do futuro do país. Os democráticos não só não foram vitoriosos, como a construção da via da Reforma Urbana, tal como estava proposta, com o controle sobre a propriedade fundiária, foi silenciada.

Apesar da história comprovada de falta de respeito em relação aos Planos Diretores Municipais, durante décadas, a Constituição de 1988 determina a obrigatoriedade de sua execução em todas as cidades com mais de 20.000 habitantes, restabelecendo seu prestígio e fortalecendo a idéia, muito comum na imprensa, de que nossas cidades são um caos porque não têm planejamento urbano, o que não é verdade. Especialmente nos anos 70, a produção de Planos Municipais foi muito significativa.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> A desmoralização dos planos urbanísticos pôde ser constatada na Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana. Promovida por seis entidades de categorias profissionais ou de movimentos populares, a emenda, assinada por 130.000 eleitores de todo o Brasil, não incorporou a proposta da obrigatoriedade do Plano Municipal. Ela foi mais objetiva definindo instrumentos urbanísticos de controle fundiário e de participação democrática na gestão urbana.

## ***A Convivência do Controle Estatal com Radical Laisser-Faire***

“A participação indireta e direta que durante quinze anos tive na formulação de políticas (...) convenceu-me de que nossa debilidade maior está na pobreza das idéias operacionais. A esse vazio se deve que a atividade política tenda a organizar-se em torno de esquemas importados, os mais disparatados.” (Celso Furtado, 1983, p. 40)

O lugar do planejamento modernista ainda não está vago nas academias e nos departamentos governamentais (embora estes estejam totalmente desprestigiados), pois não existe um modelo em condições de consenso exigidas para a substituição. Ainda prevalecem em muitas escolas e órgãos públicos a visão positivista e a concepção do planejamento neutro, implementado unicamente pelo Estado. Não faltam propostas, entretanto, que são oferecidas para cumprir tal papel histórico. Aí estão as trazidas pelo vendaval neoliberal.

O risco da incorporação de novos modismos, de conceitos reificados, como cidades mundiais, cidades globais, cidades estratégicas, planejamento idem, distritos, redes, pólos e nós, entre outros, é muito grande. As técnicas também estão presentes: os planos estratégicos (americano, catalão, alemão), o “urbanismo negocial” (Portas, 1993), o retorno do plano de obras, que utiliza a arquitetura como publicidade (Berlim), os distritos de crescimento endógeno

(Benko e Lipietz, 1992). São propostas que visam, sobretudo, atrair, através de movimentos de indução, mais investimentos diante da crise fiscal e da competição pela atração de recursos. Ganha mais importância a subjetividade. Os cenários, plenos de significados, visam criar um sentimento genérico positivo com efeito sinérgico. Depois, como lembra Portas, o Plano pode nem ser realizado, mas cumpriu o papel de deslanchar um processo cujos objetivos sejam, inicialmente, mais econômicos do que urbanísticos, *stricto sensu*.

O que se quer questionar aqui não são esses conceitos em si, mas o modo como são incorporados pelas instituições e pela sociedade brasileira. A crítica ao planejamento modernista carrega o risco de ajudar a mover o moinho das idéias neoliberais, porém o que se tem de evitar é a importação de idéias alheias à forma contraditória, desigual e predatória ao meio ambiente como evoluem as cidades brasileiras. É muito deprimente assistir à contraditória e alienada absorção de um modelo importado e depois absorver, também de fora, sua própria crítica, para em seguida colocar sem mediações outro modelo no lugar. A crítica não impede a constatação de que o planejamento modernista garantiu boa qualidade de vida a uma parte da população das cidades (que é exatamente a que ofereceu maior resistência à aprovação do Plano Diretor proposta

pela gestão malufista em São Paulo). Nada pode substituir o papel do Estado na garantia da igualdade de oportunidades. Mas é preciso reconhecer também que há uma diversidade de atores na cena urbana, e enquanto alguns aspectos não podem ser flexibilizados, outros podem e é até desejável que o sejam. Uma relação entre o conhecimento teórico e a realidade empírica do universo urbano, social e institucional brasileiro se impõe para definir técnicas, programas e instrumentos que possam constituir uma ação de resistência à exclusão.

Nesta altura, convém lembrar algumas características da sociedade brasileira, boa parte delas de raízes coloniais, explorada em farta bibliografia, e que o planejamento urbano no Brasil tende a ignorar:

- <sup>1</sup> privatização da esfera pública: discriminação e arbitrariedade na ação do Estado, dirigido por interesses privados (idéias desenvolvidas nos trabalhos clássicos de Maria Silvia de Carvalho Franco e José de Souza Martins, entre outros);
- <sup>1</sup> modernização excludente: crescimento econômico combinado ao desenvolvimento de relações arcaicas que resulta no “desenvolvimento moderno do atraso.” (Florestan Fernandes, Francisco de

Oliveira, Roberto Schwarz, Paulo Eduardo Arantes);

- <sup>1</sup> cidadania apenas para alguns: relações políticas baseadas na troca de favores e no patrimonialismo (Alfredo Bosi, José de Souza Martins)<sup>8</sup> ;

- <sup>1</sup> industrialização com baixos salários: mercado interno restrito e concentrado com forte impacto na estrutura de provisão da habitação da sua maciça produção doméstica (Francisco de Oliveira, Sergio Ferro);

- <sup>1</sup> desemprego disfarçado: estrutura complexa de inserção da força de trabalho (Celso Furtado, Florestan Fernandes);

- <sup>1</sup> relação internacional assimétrica, reforçada pela burguesia nacional associada: impedimento da autonomia na aplicação do excedente econômico (Maria da Conceição Tavares, José Luís Fiori).

Um abundante aparato regulatório normatiza a produção do espaço urbano no Brasil – rigorosas leis de zoneamento, exigente legislação de parcelamento do solo, detalhados códigos de edificações são formulados por corporações profissionais que desconsideram a condição

<sup>8</sup> Schwarz lembra acertadamente que “o favor é nossa mediação quase universal.” As relações clientelistas comprometem claramente uma parcela dos parlamentares de esquerda, nos anos 90, após um período inicial de maior resistência a essa marca tradicional das relações políticas no Brasil.

de ilegalidade em que vive grande parte da população urbana brasileira em relação à moradia e à ocupação da terra, demonstrando que a exclusão social passa pela lógica discriminatória na aplicação da lei. A ineficácia dessa legislação é, de fato, apenas aparente, pois constitui um instrumento fundamental para o exercício arbitrário do poder. A ocupação ilegal da terra urbana é não só permitida como parte do modelo de desenvolvimento urbano no Brasil. Não há como refutar a evidência, por exemplo, da significativa proporção da população moradora de favela em relação ao universo da população urbana. Ao lado da detalhada legislação urbanística (flexibilizada pela pequena corrupção, na cidade legal), é promovido um total *laissez-faire* na cidade ilegal (Maricato, 1996). A dimensão da ilegalidade na provisão de moradias urbanas é funcional para a manutenção do baixo custo de reprodução da força de trabalho, como também para um mercado imobiliário especulativo (ao qual correspondem relações de trabalho atrasadas na construção), que se sustenta sobre a estrutura fundiária arcaica. Caberia, ainda hoje, levantar as demandas do Congresso do IAB, de 1963, em parte reafirmadas na emenda constitucional de Reforma Urbana, em 1988, de controle social sobre a terra (o que implica em controle na direção dos investimentos públicos), como forma de democratizar o acesso à moradia.

As recorrentes discussões técnicas detalhadas sobre posturas urbanísticas ignoram esse fosso existente entre lei e gestão e ignoram também que a aplica-

ção da lei é instrumento de poder arbitrário. A leitura das justificativas de planos ou projetos de leis urbanísticas, no Brasil, mostra quão ridículo pode ser o rol de boas intenções que as acompanham. Ridículo sim, porém não inocente. Cumpre o papel do plano-discurso. Destaca alguns aspectos para ocultar outros. É de conhecimento geral que no Brasil há "leis que pegam" e "leis que não pegam". Tudo depende das circunstâncias e dos interesses envolvidos. O mais freqüente é que ou parte do plano é cumprida ou ele é aplicado apenas a uma parte da cidade. Sua aplicação segue a lógica da cidadania restrita a alguns.

Como demonstra Vainer, em sua descrição sobre a implementação do plano estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, gestão Cesar Maia (93/96), o Conselho da Cidade tinha função mais formal que poder de decisão. A participação da sociedade se restringiu fortemente à elite empresarial carioca, propiciando o que o autor chama de "democracia direta... da burguesia." Na busca do consenso perseguido pela metodologia adotada, não havia lugar para identificação "dos mecanismos geradores da crise das cidades". (Aliás, uma das características desse tipo de planejamento é o otimismo: não mencionar os problemas e, se for impossível ignorá-los, destacar-lhes o lado positivo, já que constituem sempre oportunidades para mudar o jogo. Insistir nos "problemas" ou em suas causas é atitude "catastrofista"). Todos eram tidos como igualmente, solidariamente, responsáveis na perseguição dos objetivos. "Desiguais,

porém unidos”, segundo Vainer. A cidade como ator político implica em trégua às diferenças. O quadro foi completado pela fragilidade e falta de consenso dos setores excluídos do processo, incapazes de abrir espaço na grandiosa operação de *marketing*, promovida pela parceria entre o setor público e o privado, que contou com a consultoria do escritório do urbanista catalão Jordi Borja (Vainer, 1996).<sup>9</sup>

A proposta de Plano Diretor apresentada pela gestão Maluf (93/96) e posteriormente pela gestão Pitta (97), para a Cidade de São Paulo, ignorou a cidade ilegal (mais de 50% dos moradores do município que estão em favelas, loteamentos ilegais e cortiços) e ignorou também a relação entre circulação e uso do solo. Sem falar dos aspectos que não são exclusivamente urbanísticos: comércio informal, segurança, pobreza, saúde, educação... Para uma cidade que apresenta congestionamentos que somam, com frequência, mais de 200 km, a Secretaria do Planejamento apresentou

simplesmente um projeto de lei para flexibilizar a lei de zoneamento (aumentar o potencial construtivo e portanto adensar a ocupação do solo) na maioria do território da “cidade do mercado imobiliário legal”. A isto se deu o nome de Plano Diretor de São Paulo. Mas é preciso reconhecer que os excluídos estavam lá, na introdução e na justificativa do projeto de lei.<sup>10</sup>

Enquanto este “Plano Diretor” estava em discussão, um outro, não explícito, estava sendo implementado. Em 11 obras viárias a prefeitura gastou a incrível soma de US\$ 7 bilhões, aproximadamente, comprometendo a cidade com dívidas que iriam inviabilizar até mesmo os serviços básicos da gestão seguinte. Dessas 11 megaobras, apenas duas não estavam no interior ou próximas da região que concentra os bairros de mais alta renda de São Paulo. Aparentemente, tratou-se da estratégia de construir uma “ilha de primeiro mundo”, com condições para abrigar a São Paulo, cidade mundial.<sup>11</sup> No mesmo período, o

<sup>9</sup> A fragilidade dos setores sociais excluídos do debate sobre o planejamento e a gestão das cidades somente pode ser vencida com o apoio decidido do governo, que deve investir na sua capacitação. Tanto na elaboração do Plano Diretor de Angra dos Reis (89/92) quanto na do PD de Diadema (93/96), a participação popular foi garantida e incentivada pela gestão municipal. Sobre a primeira experiência, ver Gonçalo Guimarães. *Uma cidade para todos*. Rio de Janeiro: Forense, 1997. Sobre a segunda, ver o vídeo Plano Diretor de Diadema, PMD, 1994.

<sup>10</sup> Felizmente, forte reação da mídia e de setores organizados, especialmente dos bairros que contam com alta qualidade de vida, impediu até mesmo que a proposta fosse enviada para a Câmara Municipal. Encontra-se agora, no início de 1998, em reformulação. Faltou hegemonia do capital imobiliário para impor seu plano à elite, em seu conjunto, e também a todas as forças organizadas da cidade.

<sup>11</sup> Diversos autores desenvolvem os conceitos de cidades mundiais ou cidades globais. Uma bibliografia a respeito pode ser encontrada em Marques e Torres, 1997.

governo municipal descumpriu a lei que obrigava o município a investir 30% do orçamento em educação. Os dados mostram evasão escolar nos quatro anos do governo (Maricato, 1997b).<sup>12</sup>

Esses investimentos não obedeceram a um plano explícito. O Plano apresentado à sociedade foi outro: um projeto de lei que se resumia basicamente na mudança da lei de zoneamento, como já foi visto. As obras não tinham um plano (aparentemente), e o Plano não apontava obras. Mais do que o estabelecimento das condições para exercer seu papel de cidade mundial – embora uma certa região da cidade, que concentra as sedes das grandes corporações, tenha ganhado novos e significativos melhoramentos –, é possível nela identificar os mesmos interesses que conformam o atraso no Brasil: a presença das megaempreiteiras de construção, obras superfaturadas e a promoção da valorização fundiária e imobiliária com investimentos públicos dirigidos.

Os congestionamentos na cidade aumentaram, já que as obras viárias, voltadas para o automóvel, não obedeceram a um plano que pudesse dar mais eficiência ao transporte de massa. O sistema municipal de saúde piorou. A violência aumentou. Não se verifica um

compromisso, de fato, com a eficácia exigida pelo capital numa cidade mundial. Até que ponto é possível insistir na estratégia das elites urbanas brasileiras de produzir um cenário de modernidade ou, agora, de pós-modernidade, em uma ilha cercada pela **não cidade**? A dimensão que a pobreza e os problemas estão atingindo é que configura a crise desse modelo.

Não se pode dizer, entretanto, que o cenário construído não teve eficácia ideológica: Maluf se firmou mais uma vez como um grande empreendedor (até nesse sentido, o “tocador de obras” lembra uma imagem arcaica mas que ainda tem um sentido moderno no senso comum) e elegeu seu sucessor nas eleições municipais seguintes. Apenas após alguns meses do novo governo, quando a prefeitura de São Paulo revelou estar sem recursos para fazer a limpeza regular das ruas, para completar a merenda das creches, para fazer a manutenção da pavimentação asfáltica, é que a mídia se deu conta dos fatos que se recusou a enxergar durante a gestão Maluf: a cidade foi quebrada financeiramente (embora sua asfixia financeira tenha sido aliviada momentaneamente pelo empréstimo do governo de FHC, que providencialmente chegará em ano eleitoral, 1998).

<sup>12</sup> No artigo citado, publicado na Revista Caramelo, editada pelo Grêmio dos Alunos da FAU-USP, incorporei um mapa da localização das obras viárias referidas, bem como das localizações dos projetos habitacionais denominados Cingapura, para evidenciar, das primeiras, o caráter segregacionista e, dos segundos, a função publicitária, predominantemente.



## ***Qual Planejamento Urbano para a Próxima Década?***

Quando se debatem as matrizes teóricas do planejamento urbano e regional, aplicadas à realidade brasileira, convém sempre lembrar de que Estado se trata, de que sociedade se trata. O que foi o Estado-providência no Brasil? Quais são as forças que estão conduzindo a inserção do país no contexto da globalização? Quais são as diferenças entre os territórios expandidos e polinucleados americanos e europeus, servidos por transporte de alta velocidade (afinal a informática não diminuiu as viagens, ao contrário), e nossas regiões e metrópoles colapsadas pela infra-estrutura sucateada (com raras exceções)? O que se entende por parceria? O que se entende por participação e autogestão? O que se entende por descentralização? Quais são os temas sobre os quais o Estado não pode fazer concessões? Quais os que podem ser flexibilizados? Em função de quais objetivos? A reflexão sobre essas e outras questões pode mostrar que há algo mais determinante das relações de poder, por trás do debate reduzido às questões estatiza/privatiza, regula/flexibiliza. Sem levar em conta as formas contraditórias que essas questões assumem na sociedade brasileira, podemos estar praticando um urbanismo arcaico sob o discurso pós-moderno:

- as obras são definidas pelas megaempreiteiras que financiam as campanhas eleitorais;
- suas localizações obedecem à lógica da extração da renda imobiliária;

- o conjunto delas forma um cenário destinado a firmar uma imagem exclusiva em espaço segregado;
- as leis se aplicam apenas a uma parte (freqüentemente minoritária) da cidade.

Sabemos também que tanto o controle quanto a flexibilidade podem ser relativizados num contexto de aplicação arbitrária das regras.

Segundo Harvey, a estética estável da modernização fordista foi substituída pela instabilidade, pela efemeridade, pelo espetáculo, pela mercantilização da cultura. Ganham importância inédita a marca, a imagem. O investimento na marca chega a ter, para a indústria, a mesma importância que o investimento nas máquinas (Harvey, 1992). Isso é verdade também para a cidade competitiva, empresarial. É a condição pós-moderna exigida por um capital que precisa acelerar seu tempo de giro para a sobrevivência. No caso brasileiro, a condição pós-moderna se articula com a rede de relações atrasadas: os *yuppies* do mercado financeiro convivem com os coronéis regionais, e a estética pós-moderna nas cidades, com os velhos empreiteiros corruptos de sempre. São Paulo está mostrando que a lógica dos interesses localizados pode inviabilizar a cidade como força produtiva (como define Lefèbvre) para o capital globalizado. O exemplo mais gritante está na política de transportes: ineficácia dos transportes

públicos e gigantescos e custosos congestionamentos. E tudo isso após o investimento de US\$ 7 bilhões em obras viárias que não levaram em consideração a exigência de uma eficácia mínima da circulação em uma "cidade mundial".

A crise do planejamento urbano e a busca de uma nova matriz teórica constituem um importante impulso para uma produção intelectual comprometida com a democracia no Brasil. A oportunidade é de "replantear" a questão em novas bases, através de uma militância intelectual que impeça a consolidação de uma matriz que, sob nova forma, novos rótulos, nova marca, cumpra o mesmo e antigo papel de ocultar a verdadeira orientação dos investimentos ou dos privilégios nas cidades.

No que se refere a programas e instrumentos, não nos faltam pontos de apoio, e aqui vamos citar apenas alguns, claramente bem-sucedidos.

O orçamento participativo (Porto Alegre, Santo André) não tem apenas a virtude de ampliar a cidadania através de um processo pedagógico, de abrir caixas pretas, de mudar o caráter do poder municipal, de distribuir rendas, de proporcionar melhorias e oportunidades. Ao quebrar os monopólios na definição dos investimentos em infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos, ele atinge frontalmente a lógica de funcionamento da valorização imobiliária. Talvez seja mais eficiente do que a legislação urbanística em relação ao objetivo de diminuir a segregação ter-

ritorial. Especialmente se considerarmos o modo como as leis são aplicadas entre nós ou como se exerce o chamado poder de polícia municipal.

Os projetos de renda mínima (Campinas, Brasília), relacionados à permanência das crianças na escola, são os instrumentos mais eficazes para retirar as crianças das ruas e dar-lhes alguma esperança de tornarem-se futuros cidadãos.

As AEIS - Áreas Especiais de Interesse Social - mostraram eficácia tanto na regularização de áreas irregulares e degradadas como na ampliação de novas formas de construção de moradias populares a baixo preço. Muitos foram os casos de aplicação da lei a partir da experiência pioneira do Recife, mas merece destaque, pelo registro detalhado, o caso de Diadema (Heredia, 1997). O filão das boas soluções para os problemas habitacionais é muito extenso e diversificado, para que o desfiemos aqui.

O final dos anos 70 e toda a década de 80 foram marcados pelo avanço da participação política no Brasil. A crise de hegemonia política das elites ficou bastante clara em vários momentos durante os quais as oposições operária, parlamentar e popular avançaram. Nos anos 90, assistimos à remontagem "da tradicional coalizão em que se sustentou o poder conservador no Brasil", sob a liderança do sociólogo presidente. Há um evidente recuo da oposição e um nítido avanço do projeto neoliberal, marcado pelo retorno da posição inter-

nacional imperial americana (Fiori, 1977). Mesmo considerando o esvaziamento das instâncias políticas, substituídas crescentemente pela mídia, e a fragilização das instâncias de planejamento urbano, o momento de transição é favorável ao debate, pois apresenta um vazio preenchido apenas, por enquanto, pela perplexidade dos fun-

cionários públicos e dos professores envolvidos com o tema. Não vamos esperar passivamente que um novo "modelo" ocupe esse vazio para depois nos restringirmos a fazer nossas brilhantes críticas em mais um congresso nacional ou internacional, com o patrocínio das agências de fomento.

## Referências bibliográficas

---

- ARANTES, P. E. Sentimento da dialética. São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- BENKO, G., LIPIETZ, A. (Orgs.) *Les régions qui gagnent - districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*. Paris: Presses Universitaires de France, 1992.
- FALCOSKI, L.A.N. *Dimensões morfológicas de desempenho: instrumentos urbanísticos de planejamento e desenvolvimento urbano*. São Paulo: FAU-USP, 1997, dout.
- FIORI, J. L. *Os moedeiros falsos*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- FURTADO, C. *Celso Furtado*. São Paulo: Ática, 1983.
- GOTTDIENER, M. *A produção social do espaço*. São Paulo: Edusp, 1993.
- HARVEY, D. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.
- HEREDA, J. et al. O impacto das AEIS no mercado imobiliário de Diadema. In: ROLNIK, R., CYMBALISTA, R. (Orgs.) *Instrumentos urbanísticos contra exclusão urbana*. São Paulo: PÓLIS, 1997.
- LIPIETZ, A. *La société en sablier*. Paris: La Découverte, 1996.
- MARICATO, E. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- \_\_\_\_\_. Contradições e avanços da Habitat II. In: SOUZA, A. G. *Habitar contemporâneo*. Salvador: FAU-UFBA, 1997a.
- \_\_\_\_\_. São Paulo, entre o arcaico e o pós-moderno. In: *Caramelo*, São Paulo: GFAU, 1997b.
- MARQUES, E., TORRES, H. G. *São Paulo no sistema mundial de cidades*. Cambridge: Harvard Center for Population and Development, 1997.
- MASSIAH, G. Le sens de la transformation urbaine. In: *Économie et Humanisme* n. 337, Lyon, mai. 1996.
- MATTOS, Carlos A. de. *Evolución de las teorías del crecimiento y crisis de la enseñanza urbano-regional*. Santiago: Instituto de Estudios Urbanos, 1997.
- PORTAS, N. Tendências do urbanismo na Europa. *ÓCULUM* n. 3, Campinas: FAU-PUCC, 1993.
- VAINER, Carlos B. Os liberais também fazem planejamento urbano? In: *PROPOSTA* n. 69, Rio de Janeiro: Fase, 1996.

VELTZ, P. Hiérarchies et réseaux. In: BENKO, G., LIPIETZ, A. *Idem, ib.*, 1992.

\_\_\_\_\_. *Mondialisation, villes et territoires*. Paris: Presses Universitaires de France, 1996.

VILLAÇA, F. *Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil*. FAU-USP, 1995. Mimeo.

---

(Recebido para publicação em outubro de 1997)

---

**Ermínia Maricato** é professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP

---

# São Paulo, um Século de Regulação Urbanística: para quem, para quê? <sup>1</sup>

*Raquel Rolnik*

---

Ao findar o século XX, São Paulo, metrópole de 10 milhões de habitantes, tem sua organização espacial regulada por uma ordem jurídico-urbanística fortemente enraizada em princípios formulados no início do século.

Poderíamos sintetizar o caleidoscópio que é a organização espacial da cidade em uma única imagem: a contraposição existente entre um espaço contido no interior da minuciosa moldura da legislação urbanística e outro, três vezes maior, eternamente situado numa zona intermediária entre o legal e o ilegal.

Essa contraposição não é absoluta: a ordem jurídica formal ou estatal nunca

está totalmente ausente, mesmo no mais ilícito dos espaços. No mínimo, se apresenta como referencial e é frequentemente mobilizada nas negociações que se estabelecem entre moradores/ocupantes desses espaços e as autoridades estatais, que são em geral as encarregadas pela aplicação das normas. Da mesma forma, no interior dos espaços construídos de acordo com as regulamentações urbanísticas, existe uma infinidade de transgressões, fruto muitas vezes da própria atratividade e valorização das regiões ultra-regulamentadas da cidade.

A contraposição desses espaços pode ter inúmeros significados. Do ponto de vista de geografia da cidade, configuram

---

<sup>1</sup> Este texto é uma versão resumida do capítulo final do livro *A cidade e a Lei-Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP, 1997.

paisagens que apresentam distintos graus de prestígio e, conseqüentemente, de valor no mercado de localizações. Assim, no caso de São Paulo, grosso modo, se poderiam identificar todo o vetor sudoeste da cidade, traçado a partir de seu velho centro, como zona concentradora das paisagens formais, ricas e valorizadas, e as periferias como regiões pobres e desvalorizadas, marcadas pela condição de irregularidade ou de extralegalidade.

Mais uma vez aqui é necessário um matiz: a condição de irregularidade não se refere a uma configuração espacial, mas a múltiplas. Assim, não se pode falar de irregularidade como se fosse um atributo intrínseco de um espaço urbano, como sua topografia ou a composição de seu solo. Não somente porque existem, na própria ordem jurídico-urbanística, muitos tipos de irregularidade, mas também porque as normas jurídicas podem ter na prática diferentes significados para os atores sociais, dependendo das condições políticas e culturais prevaletentes.<sup>2</sup> Assim, embora tanto as favelas quanto as casas autoconstruídas na periferia se encontrem no mesmo vasto campo da irregularidade, construir sem licença é hoje considerado muito menos ilícito do que morar em favelas. A favela, além de ter seu espaço organizado de forma particular e de não estar enquadrada nas previsões da lei, é uma forma de apropriação do território baseada unicamente no critério da utilização e não em qualquer aquisição

registrada, base fundamental da noção de propriedade tal como foi definida através da Lei de Terras de 1861 e consagrada no Código de Direito Civil de 1902. Poderia por isso, e tal ocorreu inúmeras vezes ao longo da história da cidade, ser considerada passível de desocupação e até da privação de liberdade dos ocupantes como punição. No entanto, a efetiva ocupação por quem não tem outra alternativa de moradia (e sua contrapartida, o abandono da propriedade por seus donos legais) tem sido um argumento recorrente na comunidade jurídica e fora dela, para que mesmo esta transgressão não seja punida com a pena prevista para o caso.

A partir principalmente de 1980, governos municipais e estaduais acabam por estender às favelas mais organizadas redes de serviço e infra-estrutura, adotando uma política tarifária diferenciada em relação ao pagamento desses serviços. Finalmente, os proprietários dos barracos de favelas constituem um mercado de compra, venda e aluguel monetarizado e inserido na hierarquia dos preços praticados no mercado imobiliário da cidade.

Permanece, entretanto, um forte sentimento de repulsa a esse desvio do direito vigente, de tal forma que a categoria "favelado" é imediatamente associada à categoria "marginal", mesmo que nenhum de seus moradores seja criminoso. De saída criminalizado, o espaço não é eliminado, é apenas rejeitado.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Antonio Azuela de la Cueva. *La ciudad, la propiedad privada y el Derecho*. México: El Colégio de México, 1989. p. 84.

<sup>3</sup> Fábio Ulhoa Coelho. *Direito e Poder*. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 112.

Se do ponto de vista do governo e das concessionárias de serviços públicos, a atitude pode ser de tolerância e pode até, eventualmente, promover investimentos materiais, a ordem jurídico-urbanística se encarrega de explicitar a rejeição, demarcando um território desviante.

Essa demarcação se dá através do estabelecimento de uma categoria – “subnormal” – na linguagem do planejamento urbano, de forma a não inserir esses espaços na legislação de uso e ocupação do solo em vigor. No caso da Cidade de São Paulo, os assentamentos populares desse tipo não são classificados na Lei de Zoneamento, conjunto de normas que regulam o uso e ocupação do solo para todo o território da cidade, em vigor desde 1972.<sup>4</sup> Nos mapas que delimitam os perímetros das zonas, o que é considerado “subnormal” não aparece, dando lugar algumas vezes a claros e interrupções no desenho da cidade. Em outras, é pintado com a mesma cor da zona onde se insere, sem “existir” dentro dela.<sup>5</sup>

Na linguagem administrativa e política – esses assentamentos são classificados como favelas, cortiços, loteamentos clandestinos ou irregulares e casas sem alvará. Aparecem nos circuitos de decisão dos governos (principalmente municipal, mas também estadual) através de autuações do aparato fiscalizador ou de demandas por serviços, regularização e consolidação vindas dos próprios moradores desses locais ou dos políticos que os representam. Essas autuações e demandas são negociadas no interior do circuito dos governos, envolvendo muitas vezes, além do executivo e legislativo, também o aparato judiciário e a polícia.

Por meio desse mecanismo, as formas de inserção irregular são estigmatizadas e legitimadas numa escala micro, mas na macro escala, a legalidade do direito de propriedade é reforçada. O efeito desse dispositivo jurídico-político é impressionante: são milhares de hectares de terrenos e de quilômetros de vias públicas que não se sabe se são ou não parte integrante da cidade, se devem ou

<sup>4</sup> A lei 7805, de 1972, é a lei de zoneamento da cidade. Nela estão estabelecidas as categorias de uso e as dimensões das edificações permitidas para as distintas zonas criadas pela lei. É acompanhada por uma demarcação de perímetros, definindo, para cada trecho da cidade, a zona em que se insere, e está em vigor até os dias de hoje, emendada por centenas de novas leis e decretos. Inicialmente foram criadas oito zonas distintas – numeradas de Z-1 a Z-8, porém esse número cresceu e hoje existem dezenove, além de um grande número de subdivisões das chamadas “zonas especiais” – as Z-8 –, que na formulação inicial não tiveram seu uso e regulamentação definidos, permanecendo numa espécie de “congelamento” explicitado por parâmetros tão restritivos, que inviabilizariam sua transformação em outros usos e formas de ocupação.

<sup>5</sup> Um caso típico são os inúmeros loteamentos abertos irregularmente na zona rural, que no mapa do zoneamento aparecem pintados de verde e não arruados, como se a área tivesse ainda uma cobertura vegetal.



não ser objeto de investimentos públicos, se podem ou não ser conectados às redes de serviços, de informação, de saúde.

A consequência inevitável da posição extralegal é a idéia de que os assentamentos irregulares são provisórios e um dia irão desaparecer de onde estão. A posição de provisoriedade funciona como justificativa para o não investimento público, o que acaba reforçando a precariedade e sobretudo acentuando as diferenças em relação aos setores da cidade em que houve investimento.

Ao longo do tempo e diante dos vários agenciamentos espaciais e formas de inserção na cidade, os tipos de moradia e bairros definidos como irregulares foram tecendo formas de legitimação, resultado das negociações entre os atores envolvidos no processo de construção das “regras do jogo” locais.<sup>6</sup> Esse acordo coletivo foi sendo adotado tanto pelos ocupantes/moradores como pelos funcionários e políticos encarregados da aplicação da norma aos assentamentos irregulares. Passaram a funcionar como “direito” local, inscrito nas relações econômicas, sociais e políticas efetivamente praticadas pelos atores que fabricam

esse território. Assim se estabeleceram pactos territoriais, paralelos à própria ordem jurídico-normativa oficial.

Em nenhum momento, ao longo de um século de legislação urbanística, esses pactos deixaram de ser paralelos, o que propiciou a criação de uma espécie de direito não-oficial para amparar a infração à lei.<sup>7</sup>

Imaginou-se, no início do século, quando um terço das habitações da cidade era composto de cortiços, que um dia eles iriam desaparecer e dar lugar à vila operária.<sup>8</sup> De acordo com as normas urbanísticas, o cortiço transitou de uma posição de proibição expressa à simples exclusão de um certo perímetro da cidade, onde sua presença desvalorizaria a região. Durante décadas foi, na prática, tolerado e se transformou em grande alternativa de investimento para um capital rentista e de possibilidade segura – embora não sem sacrifícios – de ascensão social. Embora superado, a partir dos anos 30, pelo modelo da autoconstrução da periferia e, mais recentemente, pelo enorme crescimento das favelas em São Paulo, o cortiço jamais desapareceu. Pelo contrário: não há nenhum distrito hoje no Município

<sup>6</sup> Wrana Panizzi. “Entre Cidade e Estado, a propriedade e seus direitos”. In: *Espaço e Debates*, n. 26, São Paulo, 1989. p. 89.

<sup>7</sup> Joaquim de Arruda Falcão (Org.) *Conflito de direito de propriedade*. Rio de Janeiro: Forense, 1984. Boaventura de Sousa Santos. *Estado, Derecho y Luchas Sociales*. Bogotá: Instituto Latino Americano de Servicios Legales Alternativos 1991, especialmente “El Estado, El Derecho y las Luchas Sociales en las Luchas Urbanas de Recife” e Wrana Panizzi. “Entre Cidade e Estado, a propriedade e seus direitos”. *Op. cit.*

<sup>8</sup> A estimativa é do Jornal Fanfulla: apud Paulo Sérgio Pinheiro e Michael Hall, *A classe operária no Brasil*, Documentos, São Paulo: Brasiliense, v. II, 1981. p. 42.

de São Paulo onde não exista um cortiço.<sup>9</sup>

Mesmo assim, o cortiço jamais foi reconhecido sequer como questão urbana. Durante curtíssimo período, as autoridades médicas usaram como estratégia principal de combate às epidemias na cidade a “desinfecção” dos cortiços, considerando inclusive sua demolição. Já na segunda década do século, o cortiço desaparece por completo do campo de intervenção urbanística, embora nos últimos cem anos não tenha parado de se reproduzir, reinventar, realocar. Dos casarões recém-abandonados no velho centro subdivididos por sublocadores, foi ocupando os dos Campos Elísios, da Liberdade, do Cambuci, do Brás. E as sucessivas periferias o reproduziram. Com um padrão compacto e rente às linhas de bonde foi gerando densidades que chegavam a 11,76 habitantes por domicílio.<sup>10</sup> E, depois, já quando começavam a chegar mineiros e nordestinos e São Paulo começava a se dispersar em linhas de ônibus nas periferias, foi assumindo novas formas: bairros arruados nos anos 20 e que foram paulatinamente sendo ocupados pela autoconstrução domingueira, sempre associada à construção de cômodos de aluguel no

mesmo lote. A história dos bairros populares é a dos quintais coletivos, dos cômodos mínimos alugados para famílias inteiras, da situação eternamente cambiante, da progressão lenta dos pequenos investimentos familiares. Essa lógica comercial, espacial e financeira, eternamente ausente das normas urbanísticas, nada tem a ver com os investimentos massivos e em bloco que criaram a cidade formal.

Ao contrário das regras do jogo que regeram a formação dos subúrbios populares e, depois, as periferias e favelas, a estruturação do espaço das elites foi, durante todo o século, inscrita de forma cada vez mais minuciosa na legislação urbanística. Por conseguinte, praticamente toda a legislação urbanística formulada ao longo de um século faz referência e tem aplicabilidade quase exclusivamente a um pedaço extremamente minoritário – que corresponde hoje a aproximadamente 30% –, porém muito poderoso da cidade.<sup>11</sup>

O rico vetor sudoeste é a área mais regulada da cidade do ponto de vista da legislação urbana. Na lei de zoneamento em vigor, a porção sudoeste do mapa é dividida em dezenas de micro-

<sup>9</sup> Lucio Kowarick e Clara Ant. “Cem anos de promiscuidade”. In: Lúcio Kowarick (Org.) *As Lutas Sociais e a Cidade*, op. cit., p. 66.

<sup>10</sup> Estado de São Paulo. Principais Dados Demográficos segundo os Recenseamentos Gerais. In: *Sinopse Estatística do Município de São Paulo*, 1951. p. 43.

<sup>11</sup> O cálculo de 30% foi feito pela Secretaria Municipal do Planejamento de São Paulo em 1990, excluindo do total das edificações as oficialmente contabilizadas como imóveis irregulares, aproximadamente as contidas em loteamentos clandestinos, os domicílios em favela e uma estimativa do número de domicílios em cortiço. Cf. Raquel Rolnik et al. *São Paulo, Crise e Mudança*. São Paulo: Brasiliense, 1990. p. 90-105.

zonas, concentrando numa pequena área da cidade a maior parte de suas categorias e subcategorias. No restante de seu território, espalham-se pequenas manchas de zonas industriais (Z-6 e Z-7 no zoneamento) e de áreas de potencial de edificabilidade mais alto e concentrado, que permitem mais facilmente a construção de torres de apartamentos e escritórios e a instalação de usos mais diversificados (a Z-3 no zoneamento), em um mar de Z-2, que, de acordo com a atual lei de zoneamento, inclui tudo o "que sobrou" – e corresponde a 70% da cidade.<sup>12</sup>

As diferenças hoje também estão na qualidade e acesso a serviços públicos, diretamente decorrentes da diferença entre o ritmo e o volume dos investimentos públicos. Estes, grosso modo, privilegiaram o vetor sudoeste, ali concentrando obras viárias e intervenções urbanísticas, que, articuladas com grandes investimentos privados, foram capazes de sustentar a posição valorizada por mais de cem anos e de gerar continuamente re-significações e novos pólos de atratividade no interior do próprio vetor.

Assim, atravessou-se o grande Vale do Anhangabaú com um portentoso viaduto de ferro trazido da Alemanha por empresários interessados em investimentos urbanos, liderados por Joaquim

Eugênio de Lima, ao mesmo tempo que se redefinia o velho centro como espaço comercial e de serviços por excelência. Eugênio de Lima, responsável também pela ocupação da Paulista, traçou no alto do espigão que separa o vale do Pinheiros do vale do Tietê a direção que estruturaria toda a zona nobre da cidade, até hoje. Do Paraíso à Consolação, em 1900, esparramou-se o prestígio da nobre avenida em direção ao Rio Pinheiros, ultrapassado nos anos 20 com o arruamento da Cidade Jardim.

No final do séc. XIX, enquanto o centro perdia a função de zona residencial da elite, ia assumindo a função comercial; na segunda década deste século, loteamentos residenciais exclusivos, de um novo tipo, foram abertos, estabelecendo frentes de expansão para os bairros burgueses – os Jardins da City Improvements Co. Quando, nos anos 30, a capacidade de rendimento do primeiro cinturão oeste (Centro Novo/Hygienópolis) chegava ao limite, foi renovada pelo uso vertical dos apartamentos. E a abertura da Avenida Nove de Julho, parte do Plano de Avenidas de Prestes Maia, cuja implantação iniciou-se nos anos 30, começou a assentar as bases para a migração das atividades terciárias do centro em direção ao sudoeste. E, assim, a Av. Paulista, símbolo da riqueza gerada na Primeira República com seus palácios de novos e velhos

<sup>12</sup> Do ponto de vista das regras de uso e ocupação do solo, a Z-2 é definida como uma zona de baixa densidade, na qual se permite que a construção tenha a mesma área do lote. Nessa zona, predominantemente residencial, é admitida a presença de espaços não residenciais, porém de pequenas dimensões e de atratividade e acesso independentes da porção residencial. Não é permitido o uso misto no mesmo lote.

ricos será implodida para poder abrigar as torres de bancos, grandes corporações e antenas de comunicação a partir dos anos 60, sem nunca abalar seu prestígio. A valorização sobe as colinas e desce as baixadas em ondas de re-significação, invariavelmente acompanhadas pela priorização dos investimentos públicos da cidade.

O contraste entre o ultra-regulamentado e investido sudoeste e o “resto” da cidade ficou plenamente consagrado na Lei de Zoneamento, em vigor desde 1972. Além de sancionar como lei as formas de ocupação que garantem a valorização desse trecho da cidade, a legislação urbana neste século reproduziu a *gestalt* discriminatória da cidade.

---

### *Linhas de Poder*

As leis que asseguravam o uso residencial unifamiliar em grandes lotes circundados por jardins, que garantiam as características dos bairros Campos Elísios, Higienópolis e Paulista, atravessaram o século e tiveram seu princípio consagrado através da definição das Z-1 na Lei de Zoneamento. O conceito de bairro exclusivo foi sucessivamente incorporado à norma urbanística. Na revisão do Código de Obras Arthur Saboya, a ocupação do solo de ruas em alguns bairros de elite deveria obedecer a recuos e usos especiais. O zoneamento tornou então permanente uma situação de fato: a ocupação desses bairros por determinado padrão de moradia e, conseqüentemente, por determinado grupo social.

Ao contrário da cidade irregular, a característica mais marcante da relação entre o território e a lei, nesse caso, é a de perpetuar o tipo de contrato comercial estabelecido entre as partes quando do empreendimento. Esta é uma

condição para que os altos investimentos que são feitos nesses locais possam render num horizonte longínquo, sem que o empreendimento corra um risco a que seus incorporadores não desejam se submeter. O exemplo mais apoteótico desse modelo foram os empreendimentos da City Improvements Co., quando um grande investimento privado se potencializou a partir de uma articulação profissionalmente montada com os dirigentes das concessionárias de serviços e dos governos em seus vários níveis, garantindo, através da legislação urbana, a uma parcela pequena, porém poderosa, dos habitantes da cidade, o usufruto desse conjunto impressionante de investimentos.

Hoje, as zonas residenciais exclusivas de baixa densidade têm sua tradução na Z-1, zona exclusivamente residencial, de baixa densidade. Nelas, definem-se de saída características que só uma ocupação de alta renda tem capacidade de pagar – uso residencial

exclusivamente unifamiliar, frentes e recuos mínimos, taxa de ocupação máxima de 0,5 e coeficiente de aproveitamento máximo igual a 1.<sup>13</sup> Nesse caso, o pequeno rendimento decorrente da baixa densidade é largamente compensado pela valorização decorrente do prestígio e da exclusividade. Ao longo do tempo foram se aperfeiçoando os mecanismos para a proteção desses espaços, de forma que uma infinidade de zonas e subzonas foram criadas apenas para preservá-los das vizinhanças, cujos usos e ocupações não eram condizentes com eles e que ameaçariam sua paisagem e as principais características urbanísticas de seu conforto. Assim, foram criados a Z-17, a Z-18 e os corredores em Z-1 (Z-8-CR-1), evitando que as fricções decorrentes do contato com outras formas de ocupação do espaço e, portanto, com outras territorialidades fossem fortes o bastante para contaminá-los e, como um vírus mortal, liquidá-los. Para isso, criou-se uma espécie de cinturão de proteção, muralha legal, que os envolve.<sup>14</sup>

Na prática, a Z-1 é permanentemente invadida por outros usos – sobretudo por escritórios de prestação dos mais variados tipos de serviços, fenômeno que revela a intensificação da terceirização da cidade, a conversão do território da cidade em espaço de serviços e

comércio. É também um sinal da dispersão desse tipo de atividades pelo território, tendência recente, ao contrário da concentração de atividades especializadas em zonas funcionais, que foi o modelo claramente dominante até os anos 70.

Embora os conflitos em torno da Z-1 continuem sendo negociados e cartografados em mais e mais leis e decretos (e, hoje, cada vez mais também através do instrumento do tombamento, em que se enquadraram em especial os loteamentos da City Improvements como patrimônio histórico), a promoção imobiliária já encontrou seu sucessor como espaço exclusivo e protegido: o condomínio fechado. Trata-se de pura e simplesmente materializar as muralhas, presentes na lei e no imaginário urbano, transformando-as em muros concretos e circuitos eletrônicos de controle e segurança, que eliminam a presença de qualquer “estranho” no bairro. Isso significa levar ao limite o modelo segregacionista proposto através do projeto pioneiro de Campos Elísius.

No projeto dos condomínios, o perigo decorrente da existência do “outro” é evitado com a supressão do contato com qualquer espaço exterior e com a construção de um novo tipo de território exterior: íntimo, protegido e seguro como o “lar”. Protegidos pelos muros e

<sup>13</sup> Taxa de ocupação é a projeção da edificação sobre o terreno e coeficiente de aproveitamento é a relação entre área construída total e área do terreno.

<sup>14</sup> Os Corredores de Uso Especial são eixos de uso de comércio e de serviços que atravessam a Z-1 e portanto apresentam uma série de limitações destinadas a não adensá-la demasiadamente, a manter o caráter horizontal e a não permitir que esses usos esparramem, penetrando no bairro.

aparatos tecnológicos de segurança e controle, os habitantes podem usufruir de uma espécie de imitação cenográfica de cidade, com ruas e praças como se fossem uma cidade, mas “despindo o urbanismo problemático de seus espinhos, da presença dos pobres, do crime, da sujeira, do trabalho”.<sup>15</sup>

E mais: o condomínio não prescinde de negociações cotidianas com territórios vizinhos e autoridades locais para se manter. Tem sua própria polícia, suas próprias brigadas de limpeza, seu serviço de manutenção, o que é possível principalmente porque pode pagar para ter tudo isso, não precisando de *lobbies* ou de guerras de influência na determinação das prioridades orçamentárias. Retirando-se do espaço público, podem retirar-se também da vida democrática da cidade.

Dessa forma, completa-se o movimento iniciado com a construção dos palacetes em bairros exclusivos, baseado, como vimos, no estabelecimento de uma legislação “protetora” que limita as possibilidades de uso e ocupação, funcionando como barreira, associada a uma estratégia de investimentos massivos em projetos de infraestrutura e de desenvolvimento urbano, que equipam e valorizam a zona, financiados por cofres públicos e privados.

Porém, o debate em torno da Z-1 não se circunscreve à questão da exclusividade e da segregação. Uma outra dimensão, que confere a essas zonas um papel quase de “resistência urbanística”, é herdeira dos conflitos que ocorreram na cidade e em sua legislação em torno do tema da verticalização, ou construção em altura.

---

### ***Arranha-céu e Inferno***

O tema das densidades, que no início do século era circunscrito à questão da superlotação das moradias nos subúrbios populares, ganhou outra dimensão com a verticalização. A possibilidade de reproduzir o solo, anunciada como uma espécie de visão premonitória por Victor da Silva Freire no início do século, aparecia também como possibilidade de manter uma alta densidade – e, portanto, um alto rendimento econômico do

solo – sem gerar superlotação. Contrapunha-se assim ao cortiço e anunciava um futuro com grandes lucros e poucos perigos de degeneração moral.

Os inicialmente bem-vindos edifícios altos acabaram por se tornar a marca da modernidade da cidade. A São Paulo dos arranha-céus é a imagem de prosperidade e pujança da cidade e simultaneamente de seu inferno.

---

<sup>15</sup> Michael Sorkin. Introduction: Variations on a Theme Park. In: Michael Sorkin (Ed.) *Variations on a Theme Park*. New York: Hill and Wang, 1992. p. XV. Tradução da autora.

Desde os anos 30, limitar a altura dos edifícios para que não roubassem o ar, a luz, o sol, e, a partir do grande *boom* imobiliário do pós-guerra, controlar a densidade das áreas verticalizadas foram ponto de polêmica que dividiu urbanistas, construtores e políticos.

Inicialmente, quando a construção de edifícios altos era importante do ponto de vista simbólico, mas ainda pouco significativa do ponto de vista quantitativo (até 1929 existiam pouco mais de 50 edifícios com mais de 4 andares), a legislação urbanística estabelecia alturas máximas, que na verdade eram muito superiores às praticadas naquele momento.<sup>16</sup>

A partir de 1937, se estabelece a necessidade de a construção verticalizada recuar das vias públicas quando implantada em ruas residenciais. Alturas (definidas em relação à largura das vias), número máximo de andares para determinadas ruas, recuos em algumas ruas residenciais, continuaram sendo os limites impostos pela lei à construção de edifícios até 1954, quando a Comissão do Plano Diretor da Cidade apresenta um projeto de lei à Câmara Municipal propondo pela primeira vez a utilização do coeficiente de aproveitamento e do controle da densidade das edificações. A partir daí, é introduzido no marco da legislação urbanística o tema da edificabilidade dos terrenos, que rapidamente

tomou conta do debate em torno da legislação de uso e ocupação do solo da cidade. A idéia de controle da verticalização vinha então sendo articulada também com a idéia de Plano e de zoneamento extensivo para toda a cidade. O Plano, possibilidade de equacionamento, de condução de um processo de expansão a partir de uma formulação racional a respeito do espaço, emerge como tal exatamente no momento em que o Estado se propõe a intervir muito mais intensamente nas relações econômicas, sociais e políticas que teciam o país.

Desde a promulgação do Código Arthur Saboya, em 1929, se instituiu uma Comissão de Estudos do Zoneamento, que se encarregaria de apresentar um plano de conjunto para a cidade. O Plano de Avenidas de Prestes Maia, executado lentamente ao longo dos anos 30 e acelerado durante o Estado Novo, também apresentava uma visão de conjunto da cidade – era um plano e não um somatório de intervenções. Em grandes linhas, o Plano partia da crítica à centralidade absoluta, ou, como diria Prestes Maia: “espalhar o movimento, multiplicar os centros: é o *mot-d'ordre* do urbanismo moderno.”<sup>17</sup> Para tanto, define-se um modelo composto por um sistema de vias perimetrais concêntricas, associadas a um conjunto de artérias radiais. O modelo pode se expandir ao infinito, como as ondas que, ao se for-

<sup>16</sup> Nadia Someck. *Op. cit.*, p. 186.

<sup>17</sup> Prestes Maia. *Plano de Avenidas para a Cidade de São Paulo*. São Paulo: Melhoramentos, 1930, apud Samuel Kruchin. “São Paulo 30-60: quatro movimentos”. In: *Espaço e Debates*, n. 27, ano IX, São Paulo, 1989. p. 29.

marem na água sob o impacto de uma pedra atirada, se expandem em todas as direções até se dissolverem.<sup>18</sup>

O modelo das Avenidas é associado a um tratamento paisagístico das artérias e a um zoneamento cujas características deveriam ser, de acordo com Prestes Maia: “moderação, respeito pelas tendências naturais (salvo quando opostas a princípios essenciais de urbanismo), colaboração com o plano geral, acordo com a estrutura social existente.”<sup>19</sup> Não havia portanto nenhuma intenção de mudar as posições relativas que se definiam pela constituição dos distintos segmentos do mercado imobiliário. Sua proposta seria a de restringir a altura dos edifícios de forma mais rígida na área central do que na orla do perímetro de irradiação; de proibir as indústrias nos bairros centrais (deslocando-as para a margem direita do Rio Tietê e esquerda do Rio Pinheiros e localizando as indústrias poluentes no Tietê inferior); de instituir corredores e zonas comerciais ao longo das radiais, o uso residencial verticalizado ao longo das radiais e diagonais próximas, o uso de habitações individuais nos vãos dos setores, o de residências “de segunda classe” nas proximidades dos distritos industriais, separadas das fábricas por *playgrounds*.<sup>20</sup>

Ao contrário das intervenções viárias propostas no Plano de Avenidas, que começam a ser implantadas ainda na Administração Pires do Rio e que continuam durante o mandato de Fábio Prado (1934-1938), a normativa urbanística proposta por Prestes Maia não é implantada, nem mesmo durante o longo período em que foi prefeito da cidade.<sup>21</sup>

Em 1931, no curto período em que Anhaia Mello foi prefeito, a Comissão de Estudos do Zoneamento, anunciada desde 1929, foi constituída; porém, uma proposta global de zoneamento só seria apresentada à cidade nos anos 50. Assim, os limites da expansão vertical continuavam a ser regulados apenas pelas disposições relativas a alturas restritas a certas ruas e, desde 1931, por uma Divisão de Censura Estética, instituída pelo ato n. 58, que julgaria a qualidade das fachadas dos edifícios.

Contudo, foi com o *boom* imobiliário dos anos 40 que a apaixonada polêmica em torno dos limites do crescimento vertical emergiu, colocando em campos opostos dois grandes nomes do urbanismo paulistano: Prestes Maia e Anhaia Mello.

<sup>18</sup> Samuel Kruchin, *ibid.*

<sup>19</sup> Francisco Prestes Maia. *Introdução ao Estudo de um Plano de Avenidas*. São Paulo: Melhoramentos, 1930. p. 295.

<sup>20</sup> Marco Antônio Osello. *Op. cit.*, p. 142.

<sup>21</sup> Prestes Maia foi prefeito indicado pelo interventor federal de São Paulo, Adhemar de Barros, durante o Estado Novo (entre 1938 e 1945), e eleito por uma coligação da União Democrática Nacional (UDN) com o Partido Democrata Cristão (PDC), derrotando o candidato de Adhemar. Permaneceu no cargo entre 1961 a 1965. Cf. *O Poder em São Paulo*. *Op. cit.*, p. 61 e 81.



## ***A Cidade Pode Ter um Limite?***

O período compreendido entre 1937 e 1945 foi uma fase de transformações urbanas de caráter estrutural. Até a década de 40, o circuito imobiliário tornou-se uma das principais esferas de investimento de capitais gerados em operações industriais, mercantis e agrícolas.<sup>22</sup> Na ausência de um mercado de capitais – só viabilizado em 1965 –, a propriedade imobiliária urbana era a aplicação financeira que apresentava maior rentabilidade e liquidez. A conjuntura da guerra, ao gerar grandes superávits na balança comercial devido à quebra de importações, inflacionou a base monetária, elevando a oferta de crédito. Aliado à especulação generalizada que afetou todos os mercados e à expansão de fundos previdenciários, de companhias de capitalização, de caixas econômicas e de companhias de seguro (que modificaram por completo os circuitos financeiros, ampliando sem precedentes a disponibilidade de crédito), o investimento nacional privado concentrou-se na atividade imobiliária, gerando um *boom* de construções. Agamenon Magalhães, Ministro do Trabalho de Getúlio

Vargas e um dos mais importantes ideólogos da legislação trabalhista, assim definia o fenômeno em 1939; “os capitais migraram para a capital e ficaram ociosos nos cofres dos bancos, ou foram arrastados na febre imobiliária. O arranha-céu é o símbolo desta era, da imobilização de capitais em fuga.”<sup>23</sup> Enquanto em 1939 as novas construções respondiam por apenas 20% do investimento nacional privado, em 1947 esse valor era estimado em 47%. Tal investimento concentrava-se no Rio de Janeiro e em São Paulo, que absorviam 60% do investimento nacional, embora sua participação na população total fosse somente de 20%.<sup>24</sup>

Além das condições financeiras que geraram um grande investimento, concentrado sobretudo na expansão vertical residencial e comercial do vetor sudoeste, nos anos 40 tem início uma longa era em que o urbanismo foi marcado por grandes projetos viários e por uma verticalização muito mais densa, com a construção de edifícios mais altos e apartamentos menores.

<sup>22</sup> Marcus André B. C. de Mello. *O Estado, o Boom do Século e a Crise de Habitação: Rio de Janeiro e Recife (1937-1946)*. In: Ana Fernandes e Marco Aurélio F. Gomes (Org.) *Cidade e História: Modernização das Cidades Brasileiras nos Séculos XIX e XX*. Salvador: UFBA/Faculdade de Arquitetura/ANPUR, 1992. p. 147.

<sup>23</sup> Agamenon Magalhães. *Folha da Manhã*, 6/2/1939, apud Marcus André B. C. de Melo, *ibid*.

<sup>24</sup> P. Van der Meuren. “O Efeito da Inflação sobre os Investimentos no Brasil”. *Revista do Conselho Nacional de Economia*, v. 4, n. 32, p. 39-49, mai./jun. 1955, apud Marcus Melo, *ibid*, p. 149.

Prestes Maia foi o prefeito dessa era. Implantou seu projeto de cidade durante o longo período em que a Câmara Municipal esteve fechada e São Paulo, crescendo 5% ao ano, atravessava uma das piores crises de habitação de sua história.

Segundo o próprio Prestes Maia, “períodos políticos como aquele (a ditadura Vargas [sic]) merecem mais esforços executivos do que legislativos.”<sup>25</sup> Assim, o zoneamento limitou-se a reduzir algumas alturas no velho centro, definir alturas mínimas na Av. Ipiranga, regulamentar alturas, recuos e usos ao longo da Nove de Julho e decretar o zoneamento do Jardim América e Pacaembu, incorporando à legislação municipal as restrições contratuais da City.<sup>26</sup>

Durante o longo período em que Prestes Maia exercia seu mandato na Prefeitura, uma nova visão de Plano se forjava no meio técnico envolvido com os temas de urbanismo. Liderada por Anhaia Mello, que sai da Escola Politécnica para criar e dirigir a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo em 1948, essa nova visão se alicerçava nos seguintes conceitos fundamentais: a idéia de plano como processo de formação de uma opinião pública sobre a cidade, o *comprehensive planning* (ou a idéia de que o plano abarque a totalidade dos aspectos

que compõem uma cidade, inclusive os que extrapolam seu âmbito territorial), a idéia do plano como limite para o crescimento vertical e expansão horizontal e a idéia de comunidade (que se traduz do ponto de vista urbanístico por unidade de vizinhança) como célula básica da cidade.

As posições de Anhaia Mello, ao atribuírem um caráter científico ao urbanismo, identificavam-se com a cientificização da política, um dos componentes presentes no ideário da Revolução de 30. Porém, admirador incontestado da experiência democrática do urbanismo norte-americano, acreditava que “preparar o ambiente é conquistar a opinião pública, o soberano poder do mundo. A opinião pública, disse Lincoln, é tudo; sem ela nada pode ter êxito, com ela nada pode falhar.”<sup>27</sup>

Por isto, organizaria a Sociedade dos Amigos da Cidade, imaginando transformar empresários e profissionais em interlocutores em um processo de definição de um Plano global para a cidade.

Essa e outras idéias de Anhaia Mello terão mais ressonância a partir da redemocratização, que começa a ocorrer em 1945, com a retomada das eleições para a Câmara Municipal. Se suas visões do urbanismo como ciência e da política

<sup>25</sup> “Francisco Prestes Maia analisa a Lei 5261”. Entrevista concedida ao jornal *A Gazeta*, 25/07/1957.

<sup>26</sup> Marco Antonio Osello. *Op. cit.*, p. 146.

<sup>27</sup> Luis de Anhaia Mello. A verdadeira finalidade do urbanismo. São Paulo, *Boletim do Instituto de Engenharia*, n. 51, p. 16, ago. 1929.

como serva da ciência encontravam identidade com o ideário de 30, sua concepção do urbanismo como “cooperação, tarefa da comunidade inteira” vai desabrochar sob os ares da democratização. Suas idéias conseguem angariar vasto apoio entre os arquitetos – que em 1943 se separam do Instituto de Engenharia e fundam o Instituto dos Arquitetos do Brasil – e influem na decisão do arquiteto Cristiano Stockler das Neves, prefeito em 1947, de convocar e organizar uma Comissão do Plano Diretor, independente e paralela à própria estrutura da Prefeitura.

Embora com uma Câmara eleita, o prefeito da cidade continuava a ser indicado pelo interventor federal, até que em 1953 Jânio Quadros é empossado como primeiro prefeito eleito diretamente. Entre 45 e 53, São Paulo teve 7 prefeitos, sendo de 2 anos o recorde de permanência no cargo. Assim, embora já prevista e constituída desde 1947, a Comissão do Plano Diretor só vai começar a funcionar seis anos mais tarde, a partir de uma demanda formulada ao prefeito pela Câmara Municipal.

A comissão apresenta sua primeira proposta de plano em 1954. Era o estudo de Anhaia Mello “Elementos Básicos para o Planejamento Regional de São Paulo”, conhecido como “Esquema Anhaia”. Continha pela primeira vez a idéia do *Comprehensive Planning* e da

defesa da tese de limitar a expansão urbana, tanto vertical como horizontal.

O estudo parte da idéia de que uma autoridade nacional se encarregue de formular um plano nacional de urbanismo, capaz de articular todos os planos setoriais e de construir uma agenda a partir de pesquisas e inquéritos nacionais.<sup>28</sup> No nível estadual, propunha a elaboração de um plano que fixasse a distribuição das populações, os usos da terra, as vias de comunicação, o plano de energia, a obrigatoriedade de os municípios com mais de 30.000 habitantes elaborarem planos diretores, a constituição de um Conselho Estadual de Urbanismo para a coordenação dos planos e elaboração de normas. Além dos níveis federal e estadual, propunha um plano intermunicipal articulando municípios situados em um raio de 100 km em torno de São Paulo, para tratar de problemas comuns, como demografia, viação, energia, água, esgotos, poluição dos rios, distribuição das indústrias e atividades agrícolas.

No nível especificamente municipal, propunha que o Departamento de Urbanismo se aparelhasse para:

1. fazer planejamento e não apenas “*operations de voirie*”;
2. estabelecer uma fiscalização eficiente, capaz de impedir a “criação de uma cidade clandestina ao lado da legal”;

<sup>28</sup> Luis de Anhaia Mello. *O Plano Regional de São Paulo*. São Paulo: FAU-USP, 1954, e “Grande celeuma está despertando no seio do urbanismo municipal o projeto de autoria do Prof. Anhaia Mello”. In: *Folha da Tarde*, 12/6/1954.

3. apressar o levantamento aéreo da "desordem urbanística";
4. estabelecer como norma que nada fosse feito sem antes se proceder a pesquisas e inquéritos;
5. fixar limites da área edificada, dentro dos diversos padrões, impedindo os "ribbon developments" e estabelecendo um limite definido ("urban fence") e um tipo de loteamento rural ("sied-lungen");
6. fixar alturas máximas definitivas de 30 m para prédios comerciais e fixar para as residências coletivas um "floor space index" máximo de 3 e um mínimo de 40 m<sup>2</sup> de chão por habitação;
7. adotar o princípio da unidade de vizinhança ("precinctual planning") para os loteamentos, rearticulando a vida comunitária;
8. cobrar contribuição de melhoria para todo o "unearned increment";
9. adotar pequenos núcleos rurais, nos moldes da "ferme radieuse".<sup>29</sup>

O "Esquema Anhaia" lança as bases no Brasil para toda a experiência de planejamento urbano que ocorre nas décadas seguintes, constituindo, em conjunto com o pragmatismo das grandes obras de Prestes Maia, a dualidade em torno da qual gravitou a política urbanística até nossos dias.

---

### *Prever e Controlar*

Em primeiro lugar, ao lançar a proposta do Planejamento Regional, Anhaia Mello adere a um movimento que se disseminava na Europa e nos Estados Unidos, uma espécie de crença nas possibilidades do planejamento de superar os conflitos e reter o controle sobre o processo de produção das cidades. Acreditava-se, nesse planejamento ideal, que se esgotou nos anos 30 – embora fosse anteriormente encontrado nos escritos de Ebenezer Howard do final do século XIX –, que os planejadores municipais iriam desenhar coerentemente o cresci-

mento de vastas regiões coordenando esforços físicos, econômicos e sociais.<sup>30</sup>

Tal forma de pensar a gestão da cidade contém uma noção de eficiência derivada da experiência da era industrial. Na era da máquina as partes são determinadas pelo todo, e a imagem preconcebida do todo esvazia de conteúdo a produção de cada parte. Como resultado do planejamento a partir dessa noção, o ambiente futuro torna-se função do modo como os planejadores o vêem no presente, assim como a má-

---

<sup>29</sup> Idem.

<sup>30</sup> Richard Sennet. *The Uses of Disorder*. New York/ London: N. W. Norton, 1992. p. 92.

quina é o produto do seu desenhista e não o de seu fabricante.<sup>31</sup>

A transformação da indústria paulistana no pós-guerra era a experiência que inspirava a idéia de planejamento de Anhaia Mello e de seus discípulos e seguidores. Em São Paulo, onde estava situado mais de um terço de todos os estabelecimentos industriais do país, ocorrem um novo surto intenso de crescimento demográfico – com taxas anuais que chegam a 5% nos anos 40 e 5,5% nos anos 50 – e uma mudança na estrutura produtiva e na estratégia territorial da indústria. Os ramos que produzem bens de consumo cedem lugar aos bens de produção, e os setores mais dinâmicos, como a indústria automobilística, mudam-se para o ABC, Guarulhos e Osasco, que começam a se industrializar nesse período. Essa localização era diretamente decorrente da abertura de novas rodovias como a Via Anchieta, nova ligação com o porto de Santos, e da Via Dutra, nova ligação com o Rio de Janeiro e o Vale do Paraíba – ambas inauguradas no final dos anos 40.<sup>32</sup>

A nova fase da industrialização e a conurbação com municípios vizinhos emprestavam sentido à idéia de um controle sobre um processo espontâneo e voraz, que ultrapassava os limites do território, a partir de uma matriz de eficiência derivada da linha de montagem. Para lograr disciplinar a metrópole, era

preciso substituir o processo histórico pelo produto do planejamento, criando uma ordem transcendente imune à variedade e ao inevitável conflito.<sup>33</sup>

A estratégia proposta por Anhaia para construir essa ordem era estabelecer uma hierarquia descendente de escalas, normas e princípios que deveriam corresponder a um modelo fixado de organização territorial no qual todas as atividades e pessoas deveriam se encaixar. Evidentemente, essa escala completa jamais foi construída; no entanto, a idéia esteve constantemente presente na cultura dos meios técnicos ligados ao planejamento urbano e é ritualisticamente repetida a cada vez que se impõem a perplexidade e a impotência diante de nossas cidades, que muito raramente obedecem a planos. A “cidade clandestina que cresce ao lado da legal e é maior do que ela” era a representação eloqüente da “desordem urbanística” que Anhaia Mello queria evitar.

No “Esquema Anhaia” o controle da desordem na cidade repousaria em três linhas-força: estabelecer um limite claro além do qual não poderia haver expansão urbana (a “*urban fence*”, como é denominada no estudo); fixar uma altura máxima para os edifícios comerciais e um coeficiente e densidade máximos para o uso residencial; e mapear e fiscalizar a cidade clandestina, impedindo sua reprodução.

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Paul Singer. *Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana*. São Paulo: Nacional, 1968. p. 59 e seguintes.

<sup>33</sup> Richard Sennett. *Op. cit.*, p. 96.

## *Limitar a Expansão Vertical*

Uma das estratégias de controle expressa no Esquema Anhaia respondia ao lema “São Paulo precisa parar”, que juntamente com o “São Paulo não pode parar”, lema adhemarista dos anos 50, representavam posições que se alternaram ao longo das gestões dos prefeitos, dos Diretores do Departamento de Urbanismo e dos autores dos vários planos que foram formulados para a cidade. Em estudo apresentado em 1953, Anhaia Mello propunha limitar a altura máxima dos edifícios comerciais a 30 m, contrapondo-se às posições de Prestes Maia: “nada de avenidas para arranha-céus de 100 m de altura e condomínios absurdos, anti-sociais e anti-familiares”<sup>34</sup>. Mas a maior novidade consistia no estabelecimento dos conceitos de coeficiente de aproveitamento e de área mínima de terreno por unidade, introduzindo simultaneamente o tema da densidade construtiva e o da densidade demográfica nas habitações verticais.

Ao apresentar sua tese, Anhaia Mello tinha a exata percepção da relação entre o potencial de aproveitamento do solo e a valorização dos terrenos; “por que admitir altura superior a 30 m em qualquer zona urbana? Dirão, mas o terreno vale ...vale justamente por causa das alturas permitidas...”<sup>35</sup> Ao limitar a densi-

dade permitida na cidade, pretendia intervir na lógica de produção da cidade, diminuindo a preponderância do cálculo comercial em benefício da humanização do espaço construído: “a cidade não é terra de ninguém para exercício de competições comerciais, mas sim ambiente criador de beleza e remunerador de esforços de todos que nela habitam.”<sup>36</sup>

Do conjunto de proposições contidas no “Esquema Anhaia”, a Comissão do Plano Diretor seleciona exatamente a limitação do coeficiente de aproveitamento para apresentar um projeto de lei à Câmara Municipal, em 1954. O projeto, que acabou sendo aprovado em 1957 na gestão de Adhemar de Barros na prefeitura (e José Carlos de Figueiredo Ferraz na Secretaria de Obras), transformando-se na lei 5261, fixava os seguintes índices: coeficiente de aproveitamento máximo de 6 para prédios comerciais e de 4 para residências e hotéis, densidade residencial líquida de 600 pessoas por hectare, mínimo de 35 m<sup>2</sup> de terreno por habitação.

A proposição, segundo expressão da própria imprensa do período, era uma verdadeira “bomba atômica” e provocou uma grande celeuma entre técnicos e construtores. Desde logo Prestes Maia

---

<sup>34</sup> *Folha da Tarde*, 12/6/1954.

<sup>35</sup> Luis de Anhaia Mello. *Urbanismo... esse desconhecido*. Op. cit.

<sup>36</sup> Luis de Anhaia Mello. *Folha da Tarde*, loc. cit.

e o Instituto de Engenharia se manifestaram radicalmente contrários à medida. Além de manifestar-se contrário a qualquer medida que se opusesse às tendências de mercado, Prestes Maia considerava a visão de Anhaia – que segundo ele pretendia fixar ou congelar a cidade – uma solução simplista, derrotista e maltusiana.<sup>37</sup>

Outro conjunto de críticas à Lei 5261 veio do Departamento de Urbanismo da Prefeitura. A aprovação da Lei atropelava a proposta de Plano Diretor que estava sendo elaborada por aquele departamento, criando uma situação totalmente desfavorável à sua apresentação. Assim, engenheiros do Departamento avaliavam que “a lei 5261, desacompanhada de uma regulamentação que estabeleça usos e volumes das edificações em várias zonas urbanas pode tornar-se extremamente nociva, porque ela estimula uma descentralização que vai se operar nas piores condições possíveis, sem planejamento, sem proteger as zonas residenciais, sem definir núcleos comerciais.”<sup>38</sup>

Segundo os mesmos técnicos, não seria mais possível um recuo – “como desesperadamente pretendem os que tiveram grandes negócios afetados pela lei. Eis porque a prefeitura meteu-se em

autêntica camisa de onze varas. Não pode manter a lei porque é falha (...) e também não pode revogá-la diante do pânico criado.”<sup>39</sup>

Luis Carlos Berrini Jr., um dos engenheiros do Departamento, endossa as críticas à lei atacando a questão da densidade. Citando Robert Moses e uma infinidade de experiências internacionais captadas no Congresso de Urbanismo de Edimburgo em 1954, argumenta que é impossível fixar uma densidade única para a cidade, que a medida de densidade só deve se aplicar a grandes áreas e não a lotes e que em São Paulo, o bairro mais denso, Bela Vista, não atingia 50% da densidade de 600 hab/hectare prevista na lei.

Enquanto os arquitetos – representados pelo IAB – defendiam a lei, envolvendo-se em apaixonados debates em Seminários nas entidades profissionais, eventualmente divulgados na imprensa, empreendedores imobiliários já iam tratando de contornar a medida, aprovando prédios como consultórios e escritórios e logo transformando-os em apartamentos, aproveitando-se assim do coeficiente máximo de densidade. Ao mesmo tempo, pressionavam a Câmara e a Prefeitura para que revogassem ou suavizassem a lei.<sup>40</sup>

<sup>37</sup> Prestes Maia. “Notas sobre o Esquema Anhaia”. In: *Comissão Orientadora do Plano Diretor do Município. Elementos Básicos para o Planejamento Regional de São Paulo*. São Paulo, 1954. p. 12-14.

<sup>38</sup> *Folha da Manhã*, 28/7/1957.

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> Maria Adélia Aparecida de Souza. *A identidade da Metrópole: a verticalização em São Paulo*. São Paulo: Tese de Livre Docência apresentada ao Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, p. 238-239.

Tal demanda aconteceu: em 1961, um dia antes de terminar seu mandato de prefeito, Adhemar de Barros, sob a justificativa de que era preciso estimular o turismo na capital, baixa um decreto permitindo o coeficiente 6 para hotéis e hospedarias. No mesmo decreto muda a fórmula de cálculo da densidade residencial líquida e estabelece critérios para a aprovação de edificações mistas, expedientes que ampliam a margem de manobra dos incorporadores. Em 1964, um projeto de lei apresentado à Câmara por iniciativa do vereador Sender Fichman propõe a instituição de um coeficiente máximo de 6 para qualquer construção e elimina a densidade máxima e cota máxima de terreno por unidade. No substitutivo ao projeto elaborado pelo executivo, sob a gestão de Prestes Maia, acrescenta-se um parágrafo permitindo o índice 8 para hotéis e hospitais, o que é apoiado pelo Instituto de Engenharia. O Departamento de Urbanismo da Prefeitura (por considerar vago), o IAB (por entender que deve haver um só coeficiente), as Universidades (por acharem que falta um zoneamento) e a Sociedade dos Amigos da Cidade (por não aceitar o índice 8) se manifestam contrários ao projeto de lei. Este é posto em votação na Câmara e é rejeitado; mas em 1965, ainda sob a gestão de Prestes Maia, é apresentado um novo projeto estabelecendo índice único de 6, que é mais uma vez rejeitado pela Câmara. Finalmente, em 1966, Faria Lima reapresenta o projeto à Câmara, que o aprova por decurso de prazo, e a capital passa a ter 6 como coeficiente de aproveitamento, com a

única exceção dos edifícios de garagem, que poderiam chegar a ter 15.<sup>41</sup>

A eliminação do critério da densidade máxima de 600 hab/hectare, a cota de terreno e a institucionalização de um coeficiente único igual a 6 parecem ter definido uma nova regra do jogo do mercado, de longa duração, que seria modificada somente em 1971, durante a gestão de José Carlos Figueiredo Ferraz, quando o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), novamente sob a justificativa de que São Paulo precisava parar, definia como limite para aproveitamento de terrenos o coeficiente 4.

Depois de 1964, durante o período da ditadura militar, o Estado Nacional requereu a produção de planos integrados e condicionou a oferta de financiamento federal para projetos de desenvolvimento urbano à apresentação pela municipalidade de um Plano Integrado. Os anos 60 foram um período de enorme urbanização no Brasil, ainda que as municipalidades não tivessem autonomia financeira para confrontar esse crescimento.

Nesse contexto, o Plano Urbanístico Básico (PUB) foi elaborado para São Paulo em 1968 e o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, em 1971, trabalhos técnicos de alta intensidade retórica, mas relegados a um tipo de altar destinado aos planos integrados, enquanto a cidade corria solta e selvagem ao tom das lutas, pressões e alianças territoriais.

---

<sup>41</sup> Idem, p. 240-246.



Embora as propostas gerais contidas no PDDI aprovado por lei nunca tivessem sido implementadas, o coeficiente máximo de 4 definido pelo plano está em vigor até hoje. E a primeira Lei de Uso e Ocupação do Solo (ou lei de zoneamento) da cidade foi diretamente decorrente do modelo proposto no plano.

A Lei de Uso e Ocupação do Solo, de 1972, reduz ainda mais o coeficiente 4, ao permitir que apenas 1% da área da cidade – limitada basicamente ao Centro e Av. Paulista, Z-5, pudessem atingir esse potencial. Outros 10% poderiam chegar a 2 ou 3 e na grande maioria da cidade, incluída na Z-2, a área construída poderia ser de apenas uma vez a área do terreno. Dessa vez não houve grandes celeumas, e as pressões dos incorporadores rapidamente lograram aprovar a lei que permitia a elevação de todos os coeficientes para o uso residencial verticalizado – inclusive na Z-2, diminuindo a taxa de ocupação e inscrevendo a construção em um círculo de 16 metros de diâmetro, com grandes recuos.

É fundamental examinar a distribuição desses coeficientes na cidade. 90% da área incluída nas zonas mais permissivas do ponto de vista do potencial de edificabilidade (assim como as mais restritivas, as exclusivas Z-1) está concentrada no vetor sudoeste. Nessas zonas, a lei proposta correspondeu quase literalmente ao tipo e à forma de ocupação que estavam sendo praticados. Portanto, ao declarar que só ali – onde já estavam concentrados os terrenos mais valorizados – se poderiam praticar os coeficien-

tes mais altos e os usos mais diversificados, a lei se transforma em indexador, reiterando o *status quo* de distribuição de riqueza imobiliária da cidade.

Finalmente, ao permitir que a Z-2 pudesse ter um coeficiente maior sob condições que apenas operações de remembramento ou proprietários de grandes lotes tivessem condições de cumprir (construção inscrita em um círculo de 16 m de diâmetro, taxa de ocupação de 25%, entre outras), a lei promoveu condições especiais para os incorporadores, limitando nesse mercado as oportunidades imobiliárias e os agenciamentos espaciais produzidos por pequenos e médios construtores.

Essas são algumas das razões por que a diferenciação de coeficientes em vigor é hoje amplamente defendida pelos tradicionais interlocutores da legislação urbanística. Arquitetos e urbanistas progressistas, herdeiros da Sociedade Amigos da Cidade, moradores de Z-1, a defendem porque acreditam, como Anhaia Mello acreditava nos anos 40, tratar-se de instrumento que representa uma “arma contra a especulação imobiliária” e a garantia de qualidade de vida. Engenheiros, construtores e incorporadores, representados por suas entidades de classe, sobretudo os que têm uma posição de liderança no mercado, defendem a legalidade urbana porque o zoneamento proporciona uma situação em que não apenas seus investimentos estão protegidos como também se beneficiam de uma renda diferencial oriunda exatamente da concentração do potencial de edificabilidade no seu território.

A discussão da edificabilidade circunscribe um conflito que se dá majoritariamente no setor sudoeste da cidade. O mapeamento do processo histórico de verticalização nos dá a medida dessa concentração, o que de certa forma explica quais os atores ou interlocutores envolvidos nesse debate. Se os planos abstratos e totais apaixonam urbanistas, empresários do ramo imobiliário querem saber através deles onde serão os próximos investimentos públicos e quais os potenciais de edificabilidade que serão definidos. Para os políticos, entretanto, não é apenas esta a equação.

Desde o fim do Estado Novo, ou mais particularmente desde 1945, quando a Câmara Municipal volta a funcionar, o voto da periferia começa a ser fundamental para o resultado das eleições. Por isso, embora receba muito pouco investimento do grande capital

e poucas obras públicas, o território da periferia é altamente explorado pela política.

Propositadamente, deixamos por último a questão do tratamento jurídico-urbanístico das ilegalidades urbanas maciçamente representadas pela periferia migrante, que foi lentamente se consolidando e reproduzindo pela contínua expansão dos limites da cidade sobre terras cada vez mais distantes. A esse respeito, desde o Esquema Anhaia, os planejadores têm lidado com essas periferias migrantes baseados na natureza supostamente provisória dos mecanismos que as produzem. Dado que tudo iria mudar se o plano fosse apropriadamente aplicado, a proposta da maior parte dos planos e da legislação urbana era estabelecer um limite para a expansão horizontal e um aparato de inspeção eficiente para a aplicação da lei.

### ***Controlar a Fronteira: a questão da zona rural***

A idéia de determinar um limite para a expansão urbana já havia alimentado as tentativas de Anhaia prefeito, quando propôs, inutilmente, estabelecer punições contra os responsáveis pela abertura de ruas sem licença. Foi obrigado a recuar, permitindo possibilidades e brechas para a consolidação desses espaços irregulares. Parte daquelas ruas – como até hoje, uma parcela dos loteamentos clandestinos – se situava na zona rural.

A história do município é marcada pela demarcação sucessiva de fronteiras entre o que era considerado urbano e o que era considerado rural, quase sempre desenhadas *a posteriori*, quando a ocupação urbana na zona rural já era um fato. Como vimos ao longo da história da normativa urbanística da cidade, a ocupação não regulada da zona rural aparece formulada – inclusive como política pública – como alternativa de moradia para a população pobre. Assim, a

"urban fence" foi sucessivamente redesenhada sob o peso dos efeitos perversos da própria legislação, que, ao elevar relativamente o preço da terra na zona urbana, "empurrava" os arruamentos populares para as áreas rurais.

A invasão da zona rural foi assim historicamente associada a um modelo de cidade que destina suas periferias aos pobres. Se tal modelo já se configurava em 1930, quando 180 km<sup>2</sup> já estavam loteados (embora apenas 30% ocupados), ele assume uma radicalidade muito maior a partir do pós-guerra, quando se acelera o ritmo de crescimento da cidade e a expansão horizontal é mais intensa.

O impulso de autoconstrução na periferia no pós-guerra ganhou ainda mais vigor com o estabelecimento, pelo governo federal, em 1942, de uma nova Lei do Inquilinato que instituiu um congelamento e um sistema de controle do aluguel, que anteriormente havia sido deixado a cargo de negociações livres entre senhorios e inquilinos. Embora a

autoconstrução na periferia já existisse, no começo dos anos 40 a grande maioria das classes trabalhadora e média ainda vivia em casas alugadas.<sup>42</sup> A lei teve grande apoio e foi vista na época como uma medida de alto impacto político, em defesa da "economia popular". Mas o congelamento dos aluguéis decretado em 1942 e repetidamente renovado nos anos seguintes criou um clima desfavorável para o investimento em casas para alugar e acelerou os despejos na cidade, ocasionando o aparecimento das primeiras favelas em São Paulo e a ocupação maior da periferia. Desde então, o modelo de autoconstrução periférica reinou soberano na cidade.<sup>43</sup>

Hoje são 700 km<sup>2</sup> urbanizados, dos quais 100 em zonas consideradas legalmente rurais.<sup>44</sup> O desenho da distribuição da população por faixas de renda em 1977 confirma este padrão: as periferias norte, leste e sul são majoritariamente constituídas por uma população de baixa renda.<sup>45</sup> Uma parte das moradias situadas nessa condição foi produzida por programas públicos de habitação, particularmente intensos durante os

<sup>42</sup> De acordo com o Censo de 1940, apenas 25% das moradias da Cidade de São Paulo eram ocupadas por seus proprietários; 65% eram ocupadas por inquilinos e em 10% delas não se conhecia o tipo de ocupação.

<sup>43</sup> Na verdade, o modelo de autoconstrução na periferia gerou um novo mercado de aluguel residencial, extra-oficial como as ruas e casas que ocupa. De acordo com o censo de 1980, 51% das moradias de São Paulo são próprias e 43%, alugadas.

<sup>44</sup> Ana Lúcia Ancona. A lógica do Caos Ambiental. In: *São Paulo, Crise e Mudança*. Op. cit., p. 76.

<sup>45</sup> Raquel Rolnik et al. *São Paulo, Crise e Mudança*. Op. cit., p. 49-68. O estudo considera de "baixa renda" as famílias cuja renda familiar está situada na faixa de 0 a 5 salários mínimos. O salário mínimo, desde 1996, no Brasil é de R\$ 112,00.

anos de vigência do Banco Nacional de Habitação.<sup>46</sup> A Cohab, companhia municipal destinada ao financiamento e produção de moradias para a população com renda de até 5 salários mínimos, produziu, entre 1965 e 1989, 100 mil unidades habitacionais, a maioria conjuntos construídos na zona rural e afastados de qualquer rede de infra-estrutura.<sup>47</sup>

A Lei de Zoneamento em vigor consagra esse modelo, ao constituir uma zona, a Z-8-100/1, na primeira franja da zona rural, destinada à produção de moradia popular apenas pelas empresas estatais, como a Cohab. A lei 9412 de 1981, que criou essa zona, possibilitaria, segundo seus autores, a compra pelas empresas estatais de terrenos a baixo preço, já que se tratava de terrenos situados em zona rural, desvalorizados pela impossibilidade de ocupação legal para usos urbanos. E a compra de terrenos baratos, segundo a lógica que imperou em toda a produção de habitação po-

pular durante a era BNH, era a condição para ter acesso aos financiamentos para essa produção. Porém, considerando as dificuldades decorrentes da localização desses grandes conjuntos na Z-8-100/1, o custo unitário das moradias, computados a extensão das redes de infra-estrutura e equipamentos, os serviços de terraplanagem e recuperação da erosão causada pela própria terraplanagem, é comparável ao custo de uma habitação de classe média no mercado privado.<sup>48</sup> Isto sem contar o custo social e pessoal de morar em grandes guetos habitacionais, sem variedade social ou funcional, numa paisagem monocórdica no limite da zona rural, sem pertencer verdadeiramente à cidade. Ao desejar bloquear a especulação imobiliária através de uma "urban fence" constituída por grandes conjuntos habitacionais promovidos pelo Estado, a lei reiterou a velha fórmula de criar possibilidades legais para a moradia popular apenas onde não existe cidade.

---

## ***Gigante Periferia***

Apesar dos planos, leis e regulamentos que ao longo do século rejeitaram e proi-

biram as favelas e os bairros periféricos precários, estes não desapareceram.

---

<sup>46</sup> O Banco Nacional de Habitação - BNH - foi criado em 1964 com o objetivo de "fazer de cada brasileiro o proprietário de sua casa". Em 1967 assume a gestão do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, fundo comum nacional constituído pela contribuição compulsória de patrões e empregados, que era responsável pela distribuição dos pagamentos de seguros dos trabalhadores desde o estabelecimento da Consolidação das Leis Trabalhistas. Com essa imensa massa de recursos, o BNH financiou Companhias de Habitação regionais em programas destinados às faixas populares e também à incorporação imobiliária privada. Depois de uma grande crise financeira e de gestão, o BNH foi fechado em 1986.

<sup>47</sup> Ana Lúcia Ancona. *Op. cit.*, p. 78.

<sup>48</sup> *Ibid.*

Costuma-se, nos meios urbanísticos, atribuir o fato à falta de planejamento associada à falta de fiscalização. Procurando raízes mais profundas, o argumento atribui a expansão desta cidade selvagem à falta de ética que impele governantes a negociar diretamente, segundo seus interesses (sem seguir planos), com construtores, moradores e fiscais, e a criarem uma relação de compra e venda de direitos e sanções.

Entretanto, como vimos, a partir dos anos 30 se estabelece um pacto territorial, no qual a ilegalidade é tolerada para poder ser posteriormente negociada pelo Estado. Uma das condições para que esse pacto possa ocorrer é o Estado assumir o papel de provedor e os habitantes do território ilegal, de devedores de um favor do Estado, já que do ponto de vista estritamente legal, ali caberiam punições e não responsabilidades e direitos. O pacto com a periferia consolidou-se no contexto da redemocratização, em que melhorias urbanas se transformam em votos e lideranças de bairro, em cabos eleitorais.

Sob o ponto de vista político, o tema da casa própria aparece fortemente ideologizado pelo discurso do Estado Novo, acrescentando um atributo – a propriedade – ao modelo da casa unifamiliar, em vigor desde o início do século. A casa própria era a materialização da possibilidade de estabilidade e ascensão social que aparecia como recompensa pelos anos de sacrifícios. Dessa forma, o trabalho e a política de amparo ao tra-

balhador seriam valorizados, e o perigo de convulsão social seria afastado. Mas a casa própria tinha também um profundo sentido micropolítico, ao garantir um ambiente livre das patologias sociais associadas com as moradias coletivas, o “lar” sadio, célula básica a partir da qual se construiriam a sociedade e a nação.<sup>49</sup>

“Casas domingueiras, que tremem com a ventania”, resultam para os moradores ficar horas de pé nas filas de ônibus, barro nos pés, água de poço, falta de luz elétrica e de iluminação das vias. Longe da superlotação dos cortiços. E de qualquer vestígio de cidade. Entre 1940 e 1950, cerca de 100 mil famílias, mais de meio milhão de pessoas, passaram a morar em casas próprias nessas periferias sem melhorias urbanas, ironicamente chamadas de “Vilas” e “Jardins”.

Porém, não tardou muito para que esses habitantes passassem a demandar do Estado os melhoramentos inexistentes. Bastou renascer a vida política paulistana, para emergir uma nova voz, que vinha desses novos territórios. Os comunistas, no breve período de legalidade do partido, entre 1945 e 1947, foram os primeiros a perceber a periferia como um espaço propício para o surgimento de um movimento de luta por melhorias urbanas e novas formas de organização popular. Durante o período de legalidade, o Partido Comunista Brasileiro (PCB) constituiu a maior bancada na Câmara de Vereadores e organizou dezenas de Comitês Democráticos e Pro-

---

<sup>49</sup> Idem, p. 78-88.

gressistas (CDPs), cuja função era ser o órgão de massa do partido. Assim, promoveram um trabalho de organização das vilas em torno de problemas comuns, que eram muitos.<sup>50</sup> Inaugura-se naquele momento uma tradição de reivindicação e estratégia de pressão ao Estado – seu principal interlocutor –, que redefiniu a geografia política da cidade.

Com a ilegalidade do PCB, os CDPs foram fechados e os vereadores comunistas, cassados. Todavia, boa parte dessas lideranças foi incorporada nas Sociedades Amigos de Bairro, forma de organização que se transformou na principal representação da periferia na relação com a Câmara e a Prefeitura.<sup>51</sup>

Até 1953, os vereadores – principalmente Jânio Quadros, suplente que havia assumido em 48, com a reabertura da Câmara após a cassação dos vereadores do PCB – já ecoam a voz da periferia, denunciando as condições precárias e encaminhando reivindicações. Porém, a institucionalização dessa relação só se daria a partir do mandato de Jânio, primeiro prefeito eleito pela cidade.

São Paulo, em seu quarto centenário de existência, era uma metrópole industrial de 2,5 milhões de habitantes, e seu imenso território ilegal passa a ser pela primeira vez priorizado pela prefeitura.<sup>52</sup> Uma das primeiras medidas administrativas de Jânio foi conseguir a aprovação na Câmara de um projeto de lei sobre “oficialização dos logradouros”, que declarava oficiais todos os loteamentos aprovados, todos os registrados de acordo com a anistia de 1936 e todos os contidos na planta da cidade anexa à lei. Assim, era concedida uma anistia em massa, tornando todo e qualquer espaço contido naquela planta passível de investimento público. A medida legal era fundamental para pôr em marcha um Plano de Emergência, que consistia na colocação de guias, sarjetas, pavimentação e instalação de luz elétrica nas vias principais da periferia dos anos 50.<sup>53</sup>

O plano econômico de Jânio colidia assim com a posição do Departamento de Urbanismo, que defendia a legalização dos arruamentos caso a caso, no lentíssimo ritmo em que se processavam no interior da máquina da Prefeitura.<sup>54</sup>

<sup>50</sup> Nabil Bonduki. *Op. cit.*, p. 279.

<sup>51</sup> Maria da Glória Gohn. *Reivindicações Populares Urbanas*. São Paulo: Autores Associados/Cortez, 1982.

<sup>52</sup> De acordo com os dados contidos no censo de 1950, se somarmos as populações das chamadas vilas dos bairros de periferia da Cidade de São Paulo, esta supera um milhão de habitantes. Esse número não considera a população favelada e cortiçada residente nos bairros mais consolidados.

<sup>53</sup> Marta Dora Grostein, *op. cit.*, p. 349. Tanto o projeto de lei quanto o Plano eram iniciativas que já vinham sendo negociadas desde o mandato de Armando Arruda Pereira (1951-1953), último dos interventores indicados por Adhemar de Barros, já de olho nas eleições municipais que foram anunciadas desde 1952.

<sup>54</sup> O processo de aprovação, assim como o de regularização, era complexo, constando de 16 etapas ou instâncias de aprovação. Cf. Marta Dora Grostein, *op. cit.*, p. 312-315.

Dessa forma, o Departamento de Urbanismo se dissocia do movimento feito pelo Prefeito, que por sua vez estabelece uma negociação direta com as lideranças locais, a elas se dirigindo em suas ações. Combatidas pelos urbanistas, suas medidas eram amplamente apoiadas pelos empresários ligados ao setor de construção civil e loteamentos.

O sucesso eleitoral da ação de Jânio foi imediato – em 1955 ele vence a eleição para o Governo do Estado, e elege seu sucessor em São Paulo. Em seu período de governador, promove uma ampliação dos serviços de água, aumentando em 5 vezes a adução e ampliando em quase 50% a rede, atendendo assim a muitos bairros da periferia.<sup>55</sup> Enquanto é governador, sua influência contribui para a promulgação da lei de conservação, que permite a legalização de edificações irregulares, fundamental para a instalação dos serviços.

Com essa política, Jânio consolida um primeiro anel de loteamentos, ocupados entre os anos 30 e 50, enraizando ali sua poderosa base política. Consolida também uma relação entre o político e a produção da periferia, que tem na própria condição inicial de ilegalidade do assentamento a possibilidade de transformar investimentos públicos em poderosas moedas de barganha em contabilidades eleitorais.

Esse pacto territorial, esboçado desde os anos 30, mas definido mais cla-

ramente no contexto da redemocratização e do populismo, nunca mais foi desmontado. Nem mesmo durante os anos de ditadura o esquema foi interrompido: novas regularizações em massa são decretadas em 1962 e 1968; as SABS continuaram a ser recebidas nos gabinetes de prefeitos, vereadores e secretários. Durante o período em que novamente não houve eleições para prefeito (1969-1988), a Câmara transformou-se no grande canal para as demandas dos bairros por serviços, tornando redes políticas que iam de bairros a secretários, assessores e funcionários municipais. E, assim, camadas de periferia foram sendo seletivamente incorporadas à cidade, enquanto novas fronteiras se constituíam.

Até meados da década de 70, esse modelo político-territorial funcionou, acomodando, embora de forma precária e excludente, a demanda por moradia por parte dos trabalhadores. No entanto, no final dos anos 70, o “milagre brasileiro” entra em crise, ao mesmo tempo que se intensifica a luta pela redemocratização do país. O crescimento econômico que se manteve ao longo da década de 70 começa a estagnar, assim como despontam os primeiros sinais do aumento da taxa de desemprego e dos índices de inflação.

O impacto da crise sobre a cidade se manifestou no esgotamento do padrão periférico de crescimento. Tal esgotamento se explica, por um lado, pela

---

<sup>55</sup> O abastecimento de água e a coleta e tratamento de esgotos desde o período da República Velha são responsabilidade do Estado e não do município.

diminuição relativa da oferta de lotes populares decorrente da diminuição de loteamentos clandestinos em função da adoção de legislação federal mais restritiva e da própria inelasticidade desta oferta, na medida em que aumentava a distância entre a periferia e as zonas concentradoras de emprego.<sup>56</sup> Por outro lado, a crise também decorreu da diminuição do poder de compra dos salários em conjunturas altamente inflacionárias, o que reduz a capacidade de comprometimento do trabalhador com a poupança inicial e as prestações do lote.

Ao mesmo tempo, os canais de interlocução política construídos sob a égide do populismo – e que sobreviveram aos anos de ditadura –, as SABs e as redes de intermediação política que as ligavam aos políticos e à burocracia estatal, começaram a não controlar mais os milhares de micromovimentos reivindicatórios que se formavam na periferia. Depois de anos de repressão, uma oposição política renascia e se expressava nas oposições sindicais, que, pela primeira vez desde a construção do modelo getulista de sindicalismo atrelado ao Estado, defendiam autonomia e independência. Expressava-se também a vitória parlamentar de oposição polí-

tica – o MDB – nas Câmaras legislativas e nos executivos para os quais havia eleições. E, nos bairros de periferia, cresciam os movimentos e as comunidades de base de trabalhadores como organizações independentes e construídas de baixo para cima.

Grupos e associações discutiam as dificuldades e as condições degradadas da vida cotidiana. No processo, criaram uma consciência da exclusão social, que dava sentido às demandas, antes vistas de forma isolada, dos vastos números de pessoas vivendo nos bairros da periferia. Naquele tempo, principalmente através das Comunidades Eclesiais de Base, dos clubes de mães, de juventude, e de outras organizações, criavam um campo popular de resistência e organização. Esse processo despertou um espírito de insubordinação direta contra as regras autoritárias e inspirou ações de desobediência civil – greves, passeatas, ocupação de terras e outros tipos de protesto.<sup>57</sup>

A linguagem desses movimentos e do PT, constituído por esses novos atores, é a da cidadania plena. Participação popular, autogestão, radicalização democrática são as expressões que sig-

<sup>56</sup> Em 1976 é promulgada, pelo Congresso Federal, a lei 6766, ou Lei Lehmann, que criminaliza a abertura de loteamentos clandestinos. Embora não existam registros de prisão de alguém que tenha aberto o loteamento sem pedir licença para a prefeitura, a promulgação da lei inibiu a ação dos loteadores.

<sup>57</sup> Muitos estudos analisaram este período. O tema específico das organizações comunitárias da periferia foi explorado por Paulo Krischke (Ed.) *Terra de Habitação X Terra de Espoliação*. São Paulo: Cortez, 1984; Éder Sader. *Quando novos personagens entram em cena. Experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo*. Paz e Terra, 1988; Lúcio Kvarick (Ed.) *Social Struggles and the City. The Case of São Paulo*. Op. cit.



nificam a vontade de ruptura de uma relação política na qual o povo aparece como objeto da política numa posição subordinada ou devedora.

A crise do milagre e da ditadura militar representou também a crise fiscal do Estado. As obras públicas, que durante décadas sustentaram partidos políticos e enriqueceram empreiteiras, começaram a se inviabilizar em função da escassez de recursos decorrente da estagnação financeira e da impossibi-

lidade de contrair empréstimos, dado o altíssimo nível de endividamento interno e externo. Isto significou uma ampliação da demanda por serviços públicos e subsidiados – consequência do aumento da pobreza –, que correspondem, ao mesmo tempo, à diminuição da capacidade do Estado para atender a essa demanda. Este é o cenário em que se encontra a cidade nos anos 80: a chamada “década perdida”, momento difícil de reestruturação político-territorial.

### ***É Possível um Novo Pacto Territorial?***

Neste final de século, São Paulo parece não caber mais na imagem que tem de si mesma. Nem gigante industrial nem cidade que mais cresce no mundo – a cidade vem perdendo emprego industrial e se terceirizando, ou seja, transformando-se em um centro comercial e de serviços altamente diversificado e sofisticado.

Pela primeira vez em sua história, o censo de 91 indicou que a cidade perdeu população – mesmo que sua região metropolitana ainda tenha crescido. E embora a grande inércia de seu modelo concentrador ainda demarque com clareza o vetor sudoeste como grande concentrador de oportunidades de emprego e consumo, novas formas de organização espacial, como os *shopping centers* e centros empresariais, contestam a lógica de uma estrutura territorial pré-eletrônica.

Rapidamente a cidade se conecta às redes velozes de informação e de comunicação instantânea. E, ao mesmo tempo, a cada chuvoso mês de janeiro, enchentes cada vez maiores derrubam barracos, arrastam carros e casas e fazem todo o sistema de transporte entrar em colapso. Nunca houve tantos paulistanos morando em favelas – hoje são mais de um milhão; e as filas dos ônibus, o barro nos pés e a falta de escolas e hospitais na periferia continuam.

Com a redemocratização, a cidade experimentou a volta de Jânio Quadros, ex-prefeito, governador e presidente, e de Paulo Maluf, ex-prefeito e governador, à prefeitura (respectivamente nos períodos 1986-1989 e 1992-1996), e a gestão de Luiza Erundina, do PT. Embora com estilos diferentes, do ponto de vista da política urbanística, as administrações de Jânio Quadros e Paulo Maluf

foram semelhantes. Grandes obras no vetor sudoeste, cortes nos gastos sociais, cooptação de lideranças de bairro e pulverização de microinvestimentos na periferia, mediados por vereadores e outros políticos.

Luiza Erundina, nordestina e ligada aos movimentos sociais e às comunidades de base, propôs uma ruptura nessa política, tanto do ponto de vista da definição das prioridades de investimentos quanto das próprias formas e métodos de governar. Priorizou as áreas sociais – sobretudo habitação, saúde, educação e transporte público – em detrimento das grandes obras. E abriu espaços de interlocução política e negociação nos processos de tomada de decisão, organizando conselhos e fóruns nos quais entidades e indivíduos envolvidos com um setor ou um território partilhavam com o governo as decisões a respeito de sua ação.

Em um setor – não prioritário – do governo Erundina, o planejamento urbano, experimentou-se também uma ruptura. Encarregados de elaborar, por obrigação constitucional, um novo Plano Diretor para a cidade, os planejadores urbanos imaginaram ser possível construir, através de um amplo processo de discussão política na cidade, envolvendo os atores que produzem e disputam o espaço urbano, uma nova regra do jogo. Uma regra que partisse da cidade real e não de um modelo abstrato e ideal. Que incorporasse a heteroge-

neidade, a transformação e o conflito como valores positivos. Que libertasse a cidade de uma legislação que assegurava reservas de mercado, desenhando muralhas invisíveis, e que assumisse as lógicas e ritmos de produção dos assentamentos populares como parte integrante da cidade. Que ampliasse o acesso às oportunidades de emprego, consumo e investimentos imobiliários ao maior número possível de pessoas, desconcentrando a cidade e seus mercados.

Esses novos conceitos rompiam com a lógica dos pobres-para-fora e ricos-no-sudoeste, e com a criação dos bairros-dormitório e bairros-emprego, grande responsável pelos desastres ambientais da cidade, e buscavam construir uma cidade menos segregada. O governo propunha regulações que instituíssem parcerias entre capitais privados e capitais públicos, para lograr transformações urbanísticas que garantissem a recuperação e a melhoria da qualidade dos espaços públicos e ampliassem a responsabilidade dos cidadãos na gestão da cidade. Buscava regulações que conseguissem atualizar a norma urbanística aos novos tempos, permitindo que a cidade entrasse no terceiro milênio com suas fronteiras verdadeiramente abertas.

Estes princípios e os instrumentos necessários para sua implementação foram lançados. O quanto serão incorporados na ordem jurídico-urbanística que rege a cidade só a história dirá.

## Referências bibliográficas

---

- AZUELA, Antonio. *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. Ciudad México: El Colegio de México, 1989.
- BONDUKI, Nabil. "Origens da habitação social no Brasil". São Paulo, 1994. Tese (Doutorado) – FAU/USP.
- COELHO, Fabio Ulhoa. *Direito e poder*. São Paulo: Saraiva, 1992.
- FALCÃO, Joaquim de Arruda (Org.) *Conflito de direito de propriedade*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.
- GOHN, Maria da Glória. *Reivindicações populares urbanas*. São Paulo: Autores Associados / Cortez, 1982.
- GROSTEIN, Marta Dora. "A cidade clandestina: os ritos e os mitos. O papel da irregularidade na estruturação do espaço urbano no município de São Paulo 1900/1987". São Paulo, 1987. Tese (Doutorado) – FAU/USP.
- KOWARICK, Lucio. *Social Struggles and the city*. New York: Monthly Review, 1994.
- KRISCHKE, Paulo (Org.) *Terra de habitação X terra de espoliação*. São Paulo: Cortez, 1984.
- KRUCHIN, Samuel. "São Paulo 30-60: quatro movimentos". *Espaço e Debates*, n. 27, São Paulo, 1989.
- MAIA, Francisco Prestes. *Estudo de um Plano de Avenidas para a cidade de São Paulo*. São Paulo: Melhoramentos, 1930.
- MAIA, Francisco Prestes. "Notas sobre o esquema Anhaia para a Comissão Diretora do Plano Diretor do Município. Elementos básicos para o planejamento regional de São Paulo." São Paulo, 1954. Conferência.
- MELLO, Luis de Anhaia. "Urbanismo, regulamentação e expropriação". *Boletim do Instituto de Engenharia*, v. 10, n. 101, 1929.
- \_\_\_\_\_. "O Plano Regional de São Paulo". São Paulo: FAU/USP, 1954.
- \_\_\_\_\_. "O urbanismo... esse desconhecido". *Edição da Sociedade Amigos da Cidade*, n. 11, São Paulo, 1952.
- MELLO, Marcus André B. C. de. "O Estado, o boom do século e a crise de habitação: Rio de Janeiro e Recife (1937-1946)". In: *Cidade e história, modernização das cidades brasileiras nos séculos XIX e XX*. Salvador: UFBA/Faculdade de Arquitetura / ANPUR, 1992.
- OSELLO, Marco Antonio. "Planejamento urbano em São Paulo, 1899-1961". São Paulo, 1983. Dissertação (Mestrado) – EASP/FGV.

- PANIZZI, Wrana Maria. "Entre cidade e estado, a propriedade e seus direitos". *Espaço e Debates*, n. 26, São Paulo, 1989.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio, HALL, Michael. *Documentos. A classe trabalhadora no Brasil*. v. II. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- ROLNIK, Raquel, SOMEKH, Nadia, KOWARICK, Lucio (Orgs.) *São Paulo, crise e mudança*. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei. Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel / FAPESP, 1997.
- SADER, Eder. *Quando novos personagens entram em cena. Experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970/1980*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.
- SANTOS, Boaventura de Souza. *O discurso e o poder*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988.
- SÃO PAULO (Prefeitura Municipal). *O Poder em São Paulo. História da administração pública da cidade*. São Paulo: Cortez, 1992.
- SENNETT, Richard. *The uses of disorder: personal identity and city life*. New York: Alfred Knopf, 1970.
- SINGER, Paul. *Desenvolvimento econômico e evolução urbana*. São Paulo: Nacional, 1968.
- SOMEKH, Nádia. "A (des)verticalização de São Paulo". São Paulo, 1987. Dissertação (Mestrado) – FAU/USP.
- SORKIN, Michael (Org.) *Variations on a theme park*. New York: Hill and Wang, 1992.
- SOUZA, Maria Adélia Aparecida. "A identidade da metrópole. A verticalização em São Paulo". São Paulo, 1989. Tese (Livre Docência) – Departamento de Geografia, FFLCH/USP.

#### Publicações periódicas

*A Gazeta*. Francisco Prestes Maia analisa a Lei 5261, 25 jul. 1957.

*Folha da Tarde*. Grande celeuma está despertando no seio do urbanismo municipal o projeto de autoria do Prof. Anhaia Mello, 12 jun. 1954.

---

(Recebido para publicação em novembro de 1997)

---

**Raquel Rolnik** é assessora do Instituto de Estudos, Assessoria e Formação em Políticas Sociais - PÓLIS

---

# Instrumentos para a Recuperação de Mais-Valias na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidade na interpretação<sup>1</sup>

*Fernanda Furtado*

---

A apropriação privada de mais-valias fundiárias é apontada de forma recorrente como questão central na literatura que examina os problemas associados ao processo de urbanização na América Latina. Os estudos realizados convergem, há pelo menos duas décadas, para a necessidade e a oportunidade da inserção de instrumentos destinados à recuperação, pelo setor público, das mais-valias resultantes da sua atuação

no espaço urbano.<sup>2</sup> Esse diagnóstico, no entanto, não parece vir acompanhado de forma consistente por um aprimoramento na implementação de tais instrumentos, e a questão permanece em aberto.

Com essa perspectiva, este trabalho tem como horizonte avaliar a evolução do tema e de instrumentos de recuperação de mais-valias na região, de modo

---

<sup>1</sup> Uma primeira versão deste trabalho foi apresentada no XX Congresso Internacional da Latin American Studies Association (LASA), em Guadalajara, México, em abril de 1997, no âmbito do projeto Value Capture in Latin America, promovido pelo Lincoln Institute of Land Policy, sob a coordenação de Martim Smolka. A autora deseja expressar seu agradecimento aos companheiros do projeto, a William Siembieda, por sua leitura atenta e sugestões, e em especial a Martim Smolka, por suas valiosas observações e críticas em todo o processo de elaboração deste ensaio, assumindo, entretanto, a responsabilidade pelos equívocos e omissões remanescentes.

<sup>2</sup> Ver, por exemplo, os debates ocorridos no I Seminário sobre Problemas Fundiários Urbanos, realizado em São Paulo, em 1978, e os diversos estudos associados aos processos de valorização fundiária publicados desde então.

a constituir um painel das oportunidades e das limitações apresentadas ao seu desenvolvimento no atual panorama latino-americano.

Toma-se como referência básica um conjunto de informações apresentadas em aproximações preliminares ao tema em doze países da região<sup>3</sup>, em que se

busca reunir e sistematizar elementos que permitam estimar o processo de concepção, institucionalização, regulamentação e implementação de instrumentos de recuperação de mais-valias na América Latina, e identificar as dificuldades presentes em cada fase desse processo e as mediações estabelecidas no seu desenvolvimento.

---

## ***Advertências***

Uma limitação deve ser explicitada de início, quanto à abordagem privilegiada. O tema da recuperação de mais-valias imobiliárias refere-se aqui à valorização territorial gerada pela atuação do Estado, especificamente à criação e ao desenvolvimento de instrumentos para a captação, pelo setor público, de incrementos do valor da terra originados por intervenções estatais, na forma de inversão em obras públicas, ou por ações normativas sobre os usos do solo.<sup>4</sup>

Assim, a expressão *recuperação de mais-valias*, salvo referências em contrário, é usada ao longo do texto com esse enfoque, e os instrumentos privilegiados

são os direcionados a captar uma parte ou a totalidade dessa parcela específica da valorização dos imóveis urbanos. Outras maneiras de recuperar para a coletividade a valorização territorial socialmente produzida, como os impostos patrimoniais, são aqui abordadas, de forma secundária, apenas quando indispensáveis à condução do argumento.

Cabe ainda a ressalva de que este trabalho deve ser visto como um primeiro esforço de sistematização do amplo conjunto de informações consideradas e como resultado preliminar de um processo de avaliação em andamento.<sup>5</sup> Além disso, embora a análise pretenda

---

<sup>3</sup> Os países são Argentina (ensaio de Nora Clichevsky), Brasil (Fernanda Furtado), Chile (Francisco Sabatini), Colômbia (Samuel Jaramillo), Cuba (Ricardo Nuñez), Equador (Diego Carrión), México (Manuel Perló), Nicarágua (Ninette Morales), Paraguai (Pedro Abramo), Peru (Julio Calderon), El Salvador (Mario Lungo) e Venezuela (Alberto Lovera).

<sup>4</sup> Esta versão mais limitada contrapõe-se à versão universal proposta por Henry George, segundo a qual todo o valor da terra urbana, independentemente do agente mais diretamente envolvido no processo de valorização, seria produzido pela coletividade e a ela deveria retornar.

<sup>5</sup> Os ensaios nacionais sobre *Value Capture* encontram-se ainda em processo de elaboração e/ou complementação, e a avaliação é parte dos trabalhos da tese de doutorado da autora, em andamento.

oferecer uma cobertura que abranja a experiência latino-americana, é necessário ter em conta que a aproximação

aqui realizada tem como referência o caso brasileiro, o qual orientou a seleção e o ordenamento dos pontos abordados.

### ***Debilidade na Implementação, Ambigüidades na Interpretação***

A avaliação toma como ponto de partida o questionamento de certas características comuns, recorrentes nas aproximações ao tema nos diferentes países, aqui agrupadas em dois traços marcantes, capazes de sintetizar a trajetória do tema e dos instrumentos correspondentes na região em foco: a debilidade na implementação e as ambigüidades na interpretação.

A debilidade na implementação é reconhecida a partir da constatação da relevância do tema na região e da existência de instrumentos direta ou indiretamente associados à recuperação de mais-valias, cuja aplicação, porém, na história dos processos de urbanização latino-americanos, é em geral bastante escassa.

As ambigüidades na interpretação referem-se a constatações divergentes, algumas paradoxais, nas aproximações

ao tema, tais como: a ausência do tema na pauta dos governos, apesar de sua relevância na conjuntura atual; o foco na solução de dificuldades técnicas em um quadro de obstáculos de natureza política; o desenho conservador de instrumentos em um tema cujo conteúdo é reconhecido como progressista; e sua aceitação indefinida entre meios liberais e intervencionistas, assim como entre governos autocráticos e democráticos.

Essas características passam a merecer uma atenção mais específica no contexto das transformações ao nível macroeconômico e sociopolítico que vêm ocorrendo, a partir dos anos 80, nos países da região, e que incidem sobre o funcionamento dos mercados de terra urbana<sup>6</sup>, alterando as condições para o desenvolvimento do tema e de instrumentos para a recuperação de mais-valias.

<sup>6</sup> Os ensaios em elaboração referentes ao projeto conexo do Lincoln Institute of Land Policy, sobre o *Funcionamento dos Mercados de Terra Urbana na América Latina*, oferecem um amplo panorama da incidência dessas transformações sobre a dinâmica dos mercados de terra urbana. Além das versões preliminares específicas sobre *Value Capture*, este trabalho se beneficia enormemente dos debates ocorridos no âmbito daquele projeto e dos ensaios em produção pelo mesmo grupo de autores, à exceção do caso brasileiro, assumido por Martim Smolka.

## ***O Marco Atual***

### **Relevância do tema no panorama atual**

No bojo da reestruturação econômica geral e da redefinição do papel e das competências do poder central, as cidades vêm sendo paulatinamente impulsionadas a assumir maior controle, em sentido amplo, de seu crescimento e desenvolvimento. O fortalecimento das administrações locais, que orienta a transferência para o âmbito local da regulação do desenvolvimento urbano, é acompanhado de maiores responsabilidades. Esse cenário vem se traduzindo nos últimos anos em novos desafios governamentais, que se manifestam em novas prioridades para a atuação pública. Entre elas, assumem grande importância, tornando-se itens obrigatórios nas atuais agendas de governo, o aumento da arrecadação local e o aprimoramento da capacidade de gestão e de planejamento.

O processo, existente em nível mundial, tem na América Latina ingredientes adicionais, ditados não só pelos programas de macroestabilização (ajuste) em curso e suas conseqüências, mas também pela ainda recente redemocratização de grande parte das sociedades latino-americanas. Como resultado desse novo cenário, em que pesem as diferenças nacionais e mesmo locais, as administrações públicas da região têm tido sua atuação condicionada por

fortes pressões econômicas, sociais e políticas. Tais pressões dão origem ao desenvolvimento de reformas institucionais que permitam uma atuação mais eficiente do setor público, tanto em termos de capacidade regulatória como de competência fiscal.

Para as cidades latino-americanas, tratar-se-ia de aprimorar formas tradicionais e desenvolver formas alternativas de atuação do setor público que possibilitassem a um só tempo avançar em duas linhas prioritárias e convergentes: de um lado, o fomento ao desenvolvimento urbano na busca de novos (ou renovados) fatores de atratividade e competitividade; de outro, o atendimento a necessidades sociais acumuladas, magnificadas em função da crise dos últimos anos.

A minimização de parte dessas carências sociais se torna inadiável, seja pelo campo de ação aberto com o processo de redemocratização, seja pelo patamar de deseconomias que engendram, já que funcionam como entraves ao desenvolvimento urbano. De fato, não há como desconhecer as manifestações indesejáveis (e perversas) do funcionamento do mercado imobiliário na região. Itens que alimentam as deseconomias urbanas (como a proliferação de áreas com usos incompatíveis ou sem nenhum uso e a presença de infraestrutura ociosa concomitante com a massificação de áreas ocupadas sem



infra-estrutura básica) e reforçam as de-seconomias sociais (as patologias sociais, a violência urbana, a perda de controle social) entram na ordem do dia.

No campo específico da política fundiária urbana, tais carências se concentram na ausência de oportunidade de acesso à terra e à habitação para a população de menores recursos, bem como na urgência da dotação de infra-estrutura urbana básica em extensas áreas sem as mínimas condições de habitabilidade.

Nesse contexto, ganham peso os esforços para um controle mais efetivo sobre o processo imobiliário em geral, quer pelo entendimento de que esse mesmo processo é também responsável pela geração, reprodução e/ou ampliação de tais problemas, quer, em uma perspectiva mais pragmática, pelo reconhecimento de suas potencialidades enquanto fonte de recursos para o enfrentamento dos problemas urbanos atuais.

É assim que se pode observar em toda a região latino-americana, em maior ou menor grau, iniciativas específicas como a atualização e a modernização de cadastros imobiliários, a revisão dos sistemas de cobrança dos impostos prediais e, de modo mais geral, o aprimoramento do aparato administrativo e fiscal incidente sobre a propriedade imobiliária urbana. Complementarmente, em diversos casos, observam-se iniciativas de reformas do sistema legal e normativo, em particular nas formas de controle sobre os usos do solo.

Nesse processo, recomendado e apoiado pelo Banco Mundial, pelo BID e por outros órgãos internacionais, como as Nações Unidas, estão também incluídos mecanismos de captação de mais-valias imobiliárias urbanas. Sob o critério da recuperação de gastos com melhoramentos públicos, esses mecanismos podem ser acionados tanto para agilizar a busca de novas formas de financiamento de investimentos urbanos e de provisão de infra-estrutura e serviços, quanto para atuarem como coadjuvantes na definição de padrões mais eficientes de usos do solo.

Sob essa ótica, a recuperação para a coletividade de mais-valias imobiliárias que de outra forma poderiam ser apropriadas privadamente, além de constituir-se em mecanismo de estímulo à autonomização, contribuiria para regular o funcionamento do mercado, garantindo a justa distribuição dos benefícios gerados e, no processo, gerando recursos adicionais. Essa tem sido a tônica, nos países desenvolvidos, para a manifestação de um crescente interesse em instrumentos e mecanismos de caráter regulatório e/ou fiscal que operem na direção desses objetivos.

A mesma lógica está presente na atuação das administrações públicas em diferentes partes da América Latina, onde variados esquemas de captação de mais-valias imobiliárias podem ser reconhecidos nas iniciativas mais recentes, que incluem desde a viabilização de grandes projetos – tais como a recuperação de áreas centrais – ou a capacitação de áreas de grande potencial de

valorização imobiliária, até a cobrança, pelo poder público, dos custos advindos de benfeitorias como pavimentação de vias públicas ou melhoria em sistemas de transportes. No cerne dessas políticas, insere-se a oportunidade da *apropriação* pública de mais-valias imobiliárias cuja *geração* tem como base a atuação do setor público.

### **Desafios e constrangimentos adicionais: o enfoque redistributivo**

Na América Latina, porém, outro aspecto assume relevância no desenho de instrumentos que objetivem uma melhor distribuição de ganhos e perdas oriundos do desenvolvimento urbano, em geral, e do funcionamento do mercado imobiliário, em particular. Trata-se da função redistributiva associada à implementação desses instrumentos, que adquire especial importância em um ambiente de grandes disparidades de renda e riqueza. A concentração das carências sociais mencionadas anteriormente em determinadas áreas da cidade, que traduz a existência de processos de segregação socioespacial muito acentuados<sup>7</sup>, complementa a prioridade do enfoque redistributivo, acrescentando-lhe ainda uma abrangência espacial.

Assim, para avançar naquelas linhas de atuação prioritárias de forma simultâ-

nea, na região, adviria a necessidade de adicionar um enfoque redistributivo com abrangência socioespacial aos instrumentos de financiamento ao desenvolvimento urbano. Na medida em que uma atuação com esse enfoque, na atualidade, por vezes se interpõe como condicionante do desenvolvimento, ela pode vir a se impor até mesmo em relação a administrações não comprometidas com princípios redistributivos.

O enfoque apontado pode ainda, com variadas ênfases, ser utilizado para compensar os setores sociais historicamente excluídos dos benefícios do desenvolvimento urbano, o que depende do projeto político subjacente. Porém, quanto aos instrumentos de recuperação de investimentos públicos propriamente ditos, a recuperação dessa parcela das mais-valias imobiliárias para a coletividade não garante, por si só, o combate às desigualdades socioespaciais acumuladas. Concretamente, são necessários mecanismos que permitam investimentos em áreas e setores sociais em que a previsão da recuperação de gastos não poderia funcionar como o motor do processo, tais como a provisão de infraestrutura urbana em áreas carentes e a construção de habitações de interesse social.

Em qualquer dos casos, o binômio *geração–apropriação* (pública) de mais-valias, em sua versão mais restrita, não parece encerrar todos os elementos a serem considerados na abordagem ao

<sup>7</sup> Além da intensidade, haveria uma distinção em termos da forma que a segregação assume nos países centrais. Ver, a esse respeito, Jaramillo y Cuervo, 1992.

tema da recuperação de mais-valias na América Latina. Nesse sentido, a consideração da *destinação* dos recursos captados, ou, em uma perspectiva mais ampla, a destinação do conjunto dos recursos tributários, pode ajudar na identificação e qualificação das questões envolvidas.

Mas, as dificuldades não se limitam ao reconhecimento da destinação dos recursos. Deve-se considerar ainda que o processo de geração e apropriação pública de mais-valias, que tem como base arrecadadora a valorização diferenciada de áreas, ou seja, a criação de rendas diferenciais, pode assumir um caráter perverso e reiterativo sob certas condições. Esse é um ponto a ser examinado com o devido cuidado no desenvolvimento de esquemas de recuperação de mais-valias, particularmente em realidades marcadas por intensas disparidades,

pois não se pode ignorar que o mecanismo, ao magnificar diferenças, às vezes pode contribuir para exacerbar o padrão de segregação socioespacial preexistente.

Entende-se que essas considerações não possam ser excluídas na avaliação das oportunidades e limitações apresentadas ao controle e à recuperação das mais-valias geradas no processo imobiliário na América Latina e que possam contribuir para elucidar as aludidas debilidades na implementação e ambigüidades na interpretação de tais mecanismos na região. Para mapear tais oportunidades e limitações, propõe-se, a seguir, resgatar alguns pontos essenciais de sua trajetória. Toma-se como referência a evolução histórica das dificuldades e das mediações que permeiam as relações entre a concepção do tema e a implementação dos instrumentos.

## ***O Contexto Histórico-Institucional***

### **Tradição e inserção legal**

Uma aproximação ao histórico da utilização de instrumentos para a recuperação de mais-valias na América Latina revela como aspecto marcante a debilidade na sua implementação. De fato, é notável a escassez de exemplos históricos concretos em que esquemas de recuperação de mais-valias sejam reconhecidos, apesar de uma generalizada

situação de processos acelerados de urbanização e de um setor público via de regra desprovido de recursos financeiros suficientes para fazer face aos desafios impostos pelo crescimento das cidades (Jaramillo, 1992). Isso não significa, porém, que a associação entre a valorização territorial e a dotação de infraestrutura e serviços públicos seja uma idéia estranha à cultura da região. Ao contrário, parece tratar-se de uma noção bastante disseminada, cujas origens

aparecem em épocas remotas das colonizações espanhola e portuguesa e de cujo reconhecimento encontram-se notícias desde então.<sup>8</sup>

A referida debilidade na implementação de instrumentos de recuperação de mais-valias torna-se ainda mais marcante quando se observa, em termos atuais, que sua aplicabilidade é oficialmente reconhecida de forma específica na grande maioria dos países, onde se faz presente nas legislações e nos corpos tributários. De fato, é significativa a introdução em textos constitucionais, legislações municipais e códigos tributários, de tributos especificamente destinados a recuperar, total ou parcialmente, a valorização territorial originada pela inversão em obras públicas.<sup>9</sup>

Ressalve-se que sua inserção legal e/ou sua implementação, como se pode depreender dos próprios textos constitucionais e legislações complementares, parece surgir mais como uma forma de financiar a infra-estrutura urbana do que de legitimar a necessidade de recuperar

mais-valias comunitárias apropriadas privadamente ou até o reconhecimento da existência de uma apropriação privada de mais-valias que caberiam à coletividade.<sup>10</sup> Mesmo em sua forma mitigada, porém, a implementação de tais instrumentos (à exceção notável da Colômbia) é bastante insuficiente, independentemente das diferenciadas situações/orientações políticas e/ou socioeconômicas.

Em alguns países, como por exemplo no Peru, onde a introdução da *Contribución de Mejoras* data de 1985 (Calderon, 1996), a ausência de uma tradição legal poderia em parte explicar a sua ainda escassa, quando não inexistente, utilização. No entanto, um exame de outros casos em que a tradição legal não vem acompanhada de implementação, como o venezuelano e o brasileiro, permite qualificar essa explicação. No Brasil, onde o mecanismo de *Contribuição de Melhoria* foi definido pela legislação desde a Constituição Federal de 1934, inúmeras controvérsias, redefinições legais e debates intermináveis sobre

<sup>8</sup> No México, datariam de 1607 as primeiras avaliações imobiliárias realizadas com a finalidade de angariar recursos para financiar obras públicas (Perló, 1996). No Brasil, elas remontam às Ordenações Filipinas, estabelecidas em Portugal no séc. XVI, em que se estabelece que "as obras públicas devem ser custeadas por aqueles que delas se beneficiem", e estão presentes no recolhimento das "fintas", desde 1605, que consistem em contribuições de proprietários para a construção de muros, pontes e calçadas (Gadret, 1956).

<sup>9</sup> Os exemplos vão desde a Colômbia, cuja tradição da "Contribución de Valorización" é internacionalmente reconhecida, até El Salvador, que, apesar de não contar com um Imposto Predial específico, seguramente o tributo imobiliário mais difundido em toda a região, possui as "Contribuciones Especiales" como recurso legal e tributário detalhadamente definido para a captação de benefícios oriundos de obras públicas (Lungo, 1996).

<sup>10</sup> Este ponto essencial, que remete às barreiras impostas pela base patrimonial das sociedades latino-americanas e também à abrangência dos direitos de propriedade na região, será retomado mais adiante.

o tributo fazem parte de sua trajetória até os dias de hoje, e, embora alguns mecanismos derivados dessa contribuição tenham sido aplicados de forma assistemática, especialistas consideram que o instrumento constitucional, tal como definido, permanece sem utilização (Gadret, 1956; Pessoa, 1981).

Por outro lado, a intencionalidade da recuperação de mais-valias por parte do Estado ou, mais especificamente, a utilização da valorização territorial produzida por inversões públicas como fonte de recursos para o financiamento de obras públicas, pode ser reconhecida em variados esquemas informais ou *ad hoc* desenvolvidos pelo poder público. O mesmo movimento, ainda, está presente também em tentativas de institucionalização de tributos com aquela finalidade. O caso brasileiro, ilustrado a seguir, registra ambas as situações.

#### - desenvolvimento de esquemas informais

O expediente pode ser reconhecido, por exemplo, quando utilizado como moeda de troca do Estado com as empresas detentoras de concessões de serviços públicos. Frequentemente, a potencial valorização territorial das

áreas a serem servidas é tomada como objeto de negociação por parte da administração pública. Isso ocorre, por exemplo, quando o poder público condiciona a autorização de expansão das linhas dos serviços, para áreas de potencial valorização territorial e/ou ampliação das receitas, à provisão e/ou à melhoria de serviços para áreas não prioritárias aos olhos da concessionária. O histórico dos serviços de transporte urbano no Rio de Janeiro no último quartel do século passado e nas primeiras décadas deste século, cuja evolução esteve intimamente associada à valorização territorial, ilustra a questão (Abreu, 1987).<sup>11</sup>

#### - criação de novos tributos

O lançamento da Taxa do Calçamento em São Paulo, ainda na década de 20, surge como uma tentativa de aplicação mais sistemática do conceito de que caberia aos proprietários beneficiados arcar com o ônus de melhoramento que incorresse em valorização de suas propriedades. O tributo, cobrável das propriedades lindeiras ao melhoramento, gerou uma grande reação contrária dos contribuintes. Após uma questão judicial bastante concorrida, o tributo foi considerado

<sup>11</sup> Em alguns casos, como no da criação do bairro de Vila Isabel, em 1873, o mesmo proprietário das terras e da companhia urbanizadora (o Barão de Drummond) é também o concessionário da companhia de ferro-carris, autorizada a operar no local. Em outros casos, como na expansão dos limites urbanos para a orla marítima, incluindo as praias de Copacabana, Ipanema e Leblon, as tarefas da urbanização – e a apropriação das valorizações – são divididas entre os proprietários das glebas e a Botanical Garden Railroad Company, posteriormente Companhia Ferro-Carril do Jardim Botânico (Abreu, 1987). Em ambos os casos, o motor do processo é a valorização das terras urbanizadas e a conseqüente densificação das áreas.

inconstitucional, obrigando a prefeitura, em 1933, a restituir aos proprietários a totalidade dos valores cobrados (Gadret, 1956). A intencionalidade do Estado transparece quando, no ano seguinte, com a promulgação da Constituição Brasileira de 1934, a hipótese da recuperação de mais-valias aparece pela primeira vez como dispositivo constitucional, através da figura da Contribuição de Melhoria<sup>12</sup>. Nos anos seguintes, o instrumento é regulamentado ao nível estadual e municipal em diferentes unidades da Federação, mas, ao contrário do que se poderia imaginar, o fato de estar previsto na legislação não garantiria sua implementação.

Tal situação parece repetir-se em diversos países da América Latina. De maneira geral, no decorrer dos processos de urbanização, os variados mecanismos de recuperação de mais-valias oscilaram entre a disseminação de esquemas alternativos que funcionavam de forma precária e pontual – estendendo-se da arbitrariedade à negociação –, por um lado, e a frustração nas tentativas de implementação de instrumentos legalmente constituídos, por outro.

É importante sublinhar, sobre esse ponto, que não há uma regularidade na

recuperação de mais-valias ou mesmo na utilização de mecanismos de recuperação da inversão em obras públicas e que, na verdade, a regra geral é a não aplicação de procedimentos dessa natureza.<sup>13</sup>

Para uma aproximação à evolução do tema e dos instrumentos de recuperação de mais-valias na região, é apresentada a seguir uma leitura de como a noção é percebida pela sociedade e de como é apropriada historicamente por diferentes setores sociais, com o entendimento de que essas percepção e apropriação, e a passagem de um movimento a outro, contribuem para estabelecer as bases nas quais são construídas as justificativas e motivações para a definição (ou indefinição) e aplicação (ou não aplicação) de tais instrumentos.

### **Aspectos éticos e institucionalização de instrumentos**

A concepção mais geral sobre a recuperação de mais-valias na região, expressa ou implícita em diversos textos constitucionais latino-americanos e/ou em outras definições legais do conceito,

<sup>12</sup> “art. 124 - Provada a valorização do imóvel por motivo de obras públicas, a administração que as tiver efetuado, poderá cobrar aos beneficiados contribuição de melhoria” (Gadret, 1956).

<sup>13</sup> Este quadro generalizado, às vezes, ganha contornos locais no mínimo irracionais, como por exemplo no caso recente em Santiago do Chile, onde a execução da via expressa Américo Vespucio, que contorna toda a cidade, tem sido enormemente dificultada pelas demoradas negociações legais e financeiras para a desapropriação das áreas afetadas (Sabatini, 1996).

parece partir da idéia de que um melhoramento público, à parte os benefícios gerais que traz para a cidade, resulta em vantagens particulares para os proprietários das terras diretamente beneficiadas pela iniciativa em questão. Essa noção é então remetida ao princípio básico da igualdade, como justificativa para cobrar daqueles proprietários uma compensação à coletividade pelo benefício especial recebido.

Daí adviria a forma básica de recuperação de mais-valias originadas por melhoramentos providos pelo Estado: (se) tais benefícios se traduzem na valorização da propriedade, essa valorização, indevida por não depender do esforço individual, deve ser recuperada para a coletividade. O princípio ético que orientaria esse entendimento é o de que cada um deve ser recompensado na proporção de seu esforço individual, e, por isso, a parcela da valorização imobiliária devida a ações alheias a esse esforço é imerecida; assim, seria justo que os que receberam um benefício especial devolvessem à coletividade a parcela obtida em excesso.

Admitindo essa concepção como a base ética para a recuperação de mais-valias, é no entanto necessário expor as mediações que relacionam a percepção e a apropriação dessa noção básica, para compreender as ambigüidades que permeiam as relações entre o desenvolvimento do tema e os instrumentos a ele associados. Vejamos, a partir do

enfoque em diferentes tipos de instrumentos, como essas mediações se manifestam:

- **contribuição de melhoria**<sup>14</sup>

Em primeiro lugar, a partir daquela concepção poderão derivar outras noções que em uma primeira aproximação parecem similares – mas cuja semelhança precisa ser qualificada –, na medida em que implicam diferentes formas de institucionalização dos tributos correspondentes. Na organização desses tributos, o critério básico constituiria o custeio dos benefícios gerais, por todos, e o custeio dos benefícios especiais, apenas pelos que os tivessem recebido.

Esse critério, então, induziria à hipótese de que os beneficiados de forma particular deveriam ressarcir à comunidade os recursos dispendidos para efetuar o melhoramento em questão, quando a obra resultasse na valorização das propriedades, ou, alternativamente, pagar pela própria obra, ainda que ela fosse necessária à comunidade e não somente fruto da vontade daqueles beneficiados. Esse aspecto dá margem à indefinição latente dos objetivos pretendidos na utilização de tais instrumentos, passíveis, então, de múltipla interpretação.

Não é difícil perceber que essa múltipla interpretação pode alterar características essenciais no desenho dos tributos,

<sup>14</sup> Considera-se a contribuição de melhoria, nesse item, não como instrumento propriamente dito, mas como espécie de tributo, complementar aos impostos e às taxas.

como é o caso da base de cobrança, e muitas vezes gerar impasses para a implementação dos instrumentos. Mesmo na Colômbia, onde a implementação foi historicamente importante, vários processos judiciais geraram jurisprudência que estabelece como limite a ser cobrado, na Contribución de Valorización, a estimativa do custo da obra (Jaramillo, 1996). No Brasil, o critério de cobrança da Contribuição de Melhoria, com base e limite na valorização percebida ou nos custos da obra, tem sido alterado a cada reforma constitucional (Lima, 1996) e é hoje notória matéria de controvérsia jurídica. Alterações dessa natureza, no entanto, não se limitam a questões técnicas, pois podem descaracterizar elementos inerentes à própria concepção dos instrumentos, nos termos formulados anteriormente.

#### - **decisões normativas**

Em segundo lugar, essa idéia, absorvida pelo Estado e usada como base da justificativa para a utilização de mecanismos de arrecadação extra-orçamentária, é principalmente aplicada para a recuperação de parcela da valorização (ou apenas dos custos) originada a partir de gastos realizados com obras públicas.<sup>15</sup> O conceito, porém, tal como é definido, seria passível de ser estendido ao caráter normativo, remetendo às decisões administrativas

de caráter urbanístico sobre os usos do solo. Tal abrangência se justificaria na medida em que a autorização para um uso mais intensivo da terra urbana (ou para que se torne urbana), que compete ao Estado, depende em larga escala de inversão pública em obras de infra-estrutura para capacitar aquela terra – ou alternativamente para inseri-la na rede urbana. Assim, o financiamento de gastos com investimentos urbanos poderia, conceitualmente, ser entendido a partir de uma perspectiva temporal mais ampla, envolvendo gastos presentes ou futuros.

Na prática, porém, cada uma das modalidades acima abordadas de recuperação de mais-valias costuma ser tratada de forma diferenciada, e a grande maioria dos instrumentos específicos para lidar com a questão privilegia a obra pública como fato gerador do tributo. Assim, esvazia-se a possibilidade de que tais instrumentos sejam aplicados com a finalidade de recuperar a valorização gerada por decisões administrativas por parte do Estado, dificultando a recuperação dessa importante parcela das mais-valias geradas no processo de urbanização. Esse é também um aspecto significativo, pois realimenta aqueles mesmos empecilhos apresentados às iniciativas do poder público: a precariedade dos esquemas informais e a extrema dificuldade de introduzir novos tributos.

<sup>15</sup> Normalmente é explícita a referência, nos instrumentos desenhados com essa finalidade, à relação causal entre a valorização e a obra pública, mesmo quando a base de cobrança se limita aos custos da obra.



A valorização gerada pela alteração de parâmetros de uso e densidades do solo não é matéria tradicional da política tributária na região, e as iniciativas específicas que surgem mais recentemente, como a tributação do excedente em altura das edificações em Buenos Aires (Clichevski, 1996), não são efetivadas.<sup>16</sup> O tema, quando oficialmente reconhecido, em geral aparece indiretamente sob o âmbito do sistema regulatório, como em algumas normas de parcelamento e loteamento, em que uma parcela da gleba a ser urbanizada deve ser reservada ao uso público, como ocorre, por exemplo, no Brasil (Lei 6766/79), na Venezuela (Lovera, 1996) e no Paraguai (Abramo, 1996). O objetivo implícito, nesses casos, estaria mais diretamente relacionado à reserva de áreas para a implantação de equipamentos públicos de uso local, e não propriamente à recuperação para a coletividade da valorização territorial.

Novamente, cabe à Colômbia estabelecer o precedente na criação de uma forma sistemática e específica de recuperação dessa parcela das mais-valias, com a proposta de criação de um novo instrumento complementar ao sistema existente, denominado "Participación Municipal en las Plusvalías

Urbanas" (Jaramillo, 1996), que estende a aplicação do conceito de recuperação dos benefícios a ações governamentais de caráter urbanístico, como as alterações na regulamentação de usos e densidades do solo. O Projeto de Lei, em fase de avaliação, determina que o pagamento das mais-valias, nesse caso, pode realizar-se em efetivo ou com parte do terreno beneficiado.<sup>17</sup>

Essa possibilidade, por outro lado, quando avaliada a partir de uma visão mais abrangente do tema, expõe a necessidade de considerar a obtenção de terras como uma via alternativa pela qual o Estado pode também apropriar-se de mais-valias territoriais geradas por sua atuação. O fato de o próprio Estado, como titular de domínio de uma determinada porção de terras, poder internalizar a valorização a ser percebida por aquelas terras, no entanto, abre um enorme espectro de questões a serem consideradas, que em muito ultrapassam os limites mais estreitos aqui propostos. Assim, em uma aproximação bastante restrita, vemos alguns elementos desse espectro mais diretamente relacionados ao tema da recuperação de mais-valias, de modo a complementar a argumentação pretendida.

<sup>16</sup> As mesmas dificuldades perpassam a idéia da venda do Solo Criado pelo poder público no Brasil. Este ponto é retomado mais adiante.

<sup>17</sup> O pagamento da valorização na forma de uma proporção das terras beneficiadas, de forma explícita, é utilizado mais especificamente nas técnicas de reparcelamento, como no Reajuste de Terras, e em outras formas de urbanização consorciada, ainda não fortemente difundidas na região (Dowall and Blackburn, 1991).

### - desapropriação e recuperação de mais-valias

O recurso mais abrangente com que o Estado conta, em sociedades que asseguram o direito de propriedade, para enfrentar a exclusividade desse direito no interesse coletivo é a Desapropriação com Fins de Utilidade Pública, um dispositivo básico incluído entre as prerrogativas legais que o Estado possui para a aquisição de terras necessárias ao uso coletivo de modo mais geral, mediante o pagamento de uma indenização ao proprietário pela extinção de seu direito.<sup>18</sup> Nesse âmbito, o conceito de recuperação de mais-valias pode ser estendido de forma mais evidente ao caso da desapropriação de áreas necessárias à implantação de melhoramentos urbanos (infra-estrutura e equipamento público). Além disso, outros objetivos que impulsionam a utilização do mecanismo de desapropriação, como a constituição de reservas territoriais para a expansão urbana ou a regularização de parcelamentos urbanos ilegais, podem ser associados ao tema.<sup>19</sup>

Em qualquer dos casos, a possibili-

dade de apropriação pela coletividade de mais-valias, que de outra forma seriam captadas de forma privada, depende das margens de negociação, pelo poder público, para fixar o valor da indenização expropriatória.<sup>20</sup> Nesse sentido, o mecanismo apresenta o outro lado da mesma moeda dos instrumentos de recuperação de mais-valias mais tradicionais. Se naquele caso a fixação do custo da obra como limite máximo do tributo pode esvaziar a noção da recuperação de mais-valias (Clichevsky, 1996; Jaramillo, 1996), no caso da desapropriação de terras lindeiras aos investimentos públicos a incorporação ao valor da indenização de mais-valias previstas por tais investimentos pode levar ao mesmo resultado. Em ambos os casos, a motivação para a atuação pública repousaria, então, sobre outros possíveis benefícios para a coletividade ou sobre outros objetivos do setor público, mesmo que secundariamente uma parcela daquela valorização estivesse sendo recuperada.

Apesar de contar com uma utilização bastante disseminada na região, a desapropriação por utilidade pública (e/

<sup>18</sup> Excluem-se, portanto, dessa consideração, a extinção do direito exclusivo de propriedade pela mudança na estrutura do poder político e, como conseqüência, os recursos com que conta o Estado nessas situações, como as ações expropriatórias sem indenização, a nacionalização e o confisco de terras.

<sup>19</sup> Não se tem a pretensão de incluir temas tão amplos como estes na discussão; a referência a eles deve ser entendida como ilustrativa e auxiliar à condução do argumento. Da mesma forma, são também omitidas questões relevantes como as possibilidades e as condições em que o Estado pode dispor das terras incorporadas ao patrimônio público.

<sup>20</sup> Na França, por exemplo, o valor dos imóveis é avaliado segundo o uso a que se destinavam um ano antes da declaração de utilidade pública, de forma a impedir ou minimizar a incorporação do incremento de preços devida à expectativa da obra (Granelle, 1981).

ou interesse social) nem sempre tem uma conexão mais clara com o tema da recuperação de mais-valias. O dispositivo, muitas vezes, é usado apenas como um recurso formal, com o intuito de simplificar operações de venda de terras privadas ao setor público, como estaria ocorrendo atualmente, por exemplo, na expropriação de terras privadas no México (Duhau, 1991). Quando a desapropriação é direcionada aos imóveis necessários à consecução de obras públicas, se o valor da indenização incorpora as mais-valias (virtuais) decorrentes dos investimentos públicos, argumenta-se inclusive que “a desapropriação constitui uma arma voltada contra o próprio poder público, que termina pagando duas vezes pela infra-estrutura urbana que ele mesmo instala.” (Pessoa, 1981)

Além disso, deve-se considerar que o processo de definição das indenizações a serem pagas pode esbarrar em negociações jurídicas morosas, com significativos prejuízos para o andamento da obra.<sup>21</sup> Por outro lado, em nome de uma necessária agilidade ao desenvolvimento da obra, a administração pública pode perder intei-

ramente o poder de barganha na negociação sobre o valor dos imóveis a serem desapropriados.<sup>22</sup> Ainda, se a expropriação tem como objetivo a constituição de reservas territoriais ou obras não prioritárias, pode também suceder que, diante de indenizações insuficientes previamente estabelecidas, o projeto não se realize.<sup>23</sup>

Apesar da existência de limitações como as apontadas, em diferentes situações a negociação pode tornar-se favorável ao setor público, e por vezes o instrumento é utilizado com um claro objetivo redistributivo. No caso da expropriação para regularização de assentamentos populares, o maior poder de negociação do poder público estaria vinculado ao próprio uso dado à área, ou seja, mesmo que ela esteja inserida em uma região mais valorizada, a administração pública pode adotar uma avaliação cadastral de menor valor que a da área de entorno, internalizando dessa forma a vantagem de que sejam reduzidas, para o proprietário, as chances de recuperá-la, conforme documentado por Melgaço (1994) em relação ao caso da regularização de favelas em Contagem, no Brasil.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Como no caso da via expressa chilena apontado em nota anterior.

<sup>22</sup> Como no caso recente da implantação da via expressa conhecida como Linha Amarela, no Rio de Janeiro, em que a própria administração pública confirma que os pagamentos alcançaram até três vezes o valor de mercado.

<sup>23</sup> Como no caso da expropriação de núcleos agrários, no México, que várias vezes “prefieren vender por sí mismos las tierras, conscientes de que el crecimiento urbano les permitirá hacerlo a precios más atractivos que las compensaciones derivadas de la expropiación.” (Duhau, 1991)

<sup>24</sup> A vantagem deste procedimento teria como limite a relação entre os valores por metro quadrado e a densidade de ocupação, dentro e fora da área em negociação.

Em alguns casos, o poder público adquire a prerrogativa de fixar de forma unilateral o pagamento devido. Na Nicarágua, a Ley de Expropiación de Áreas Urbanas Baldías (1981), estabelecida pelo governo revolucionário, fixava a indenização com base nos valores cadastrais (desatualizados). Os terrenos adquiridos eram entregues gratuitamente a populações de menores recursos ou transformados em praças e parques, sob o princípio que considera o solo urbano como bem social, “un recurso para satisfacer las necesidades y no una mercancía.” (Morales, 1996)<sup>25</sup> A possibilidade de efetuar desapropriações em tais condições se refere, aqui, à Reforma Urbana implementada pelo poder Sandinista. Assim, com a mudança de governo nos anos 90, não somente a lei expropriatória deixa de ser utilizada, como são executadas indenizações pendentes a processos de expropriação e nacionalização com base em valores de mercado atualizados, ou seja, que incluem a valorização gerada entre o período de entrega das propriedades e o momento da indenização (Morales, 1996).

Para o caso mais específico da desapropriação de áreas lindeiras a obras públicas, o exemplo da Venezuela

mostra como, através da “Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social” (1946/1958), que permite a desapropriação de terrenos circundantes à intervenção projetada, o Estado expropriou terrenos limítrofes em várias obras viárias, transferindo-os a outras entidades estatais para o desenvolvimento de programas habitacionais sociais (Lovera, 1996). É interessante observar, nesse caso, que a mesma lei de desapropriação contém referência explícita à cobrança, nos imóveis próximos, de três quartas partes da mais-valia gerada – via *Contribución de Valorización* – pelas obras públicas realizadas na área.

Essa evidência oferece indícios de uma função ainda pouco abordada para os instrumentos mais diretamente associados à recuperação de investimentos públicos: a de constituírem um mecanismo complementar ao sistema tributário e regulatório de base imobiliária. Assim, no caso da Venezuela, embora o mecanismo de *Contribución de Valorización* tenha sido escassamente utilizado, é possível que tenha desempenhado papel relevante enquanto facilitador dos processos de desapropriação, ampliando o poder de negociação do setor público.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Morales y Lungo (1991) apresentam as contradições em que incorreu o modelo Sandinista de gestão urbana, ao estabelecer um “valor zero” à terra urbana.

<sup>26</sup> Um papel similar é creditado ao instrumento de recuperação de mais-valias (‘Betterment’) estabelecido na Inglaterra entre 1909 e 1947, que, apesar da escassa utilização, teria auxiliado os governos locais na negociação da compra de imóveis (Hagman and Misczynski, 1978, p. xl).

## ***Obstáculos: marcos da avaliação na América Latina***

### **Direito de propriedade e o papel da propriedade imobiliária**

O contexto no qual os instrumentos evoluem ou são definidos é fortemente marcado pelo papel da propriedade na formação e no desenvolvimento socioeconômico e cultural das sociedades latino-americanas. Sobre esse campo, as Constituições e os Códigos Civis definem com clareza o conteúdo exclusivo do direito de propriedade e são explícitos nas garantias do direito ao titular de domínio. Estabelecem, ainda, que o exercício do direito é regulado pelo poder público, que pode estabelecer limitações administrativas – através de legislações específicas – na forma de usar, gozar e dispor da propriedade, de modo a garantir sua função social. Ao Estado, cabe aplicar as decisões administrativas definidas pelas normas legais, a fim de disciplinar os direitos de propriedade no interesse coletivo.

Na elaboração de tais normas, é recorrente a questão de até que ponto o

poder público pode intervir na propriedade em função do interesse social, sem que se configure a perda do valor econômico para o proprietário. Em geral, são travados intensos debates em torno do campo de ação do Estado nas limitações administrativas ao direito de propriedade, ao nível jurídico, técnico e político, em que transparece o forte peso do direito de propriedade.<sup>27</sup> Embora hoje em dia o direito de propriedade tenda a sofrer maiores limitações, dada a maior complexidade social, que se traduz na proliferação de normas e restrições legais, essa tendência pode ser contrastada por iniciativas de cunho neoliberal. Em alguns países, inclusive, isso pode vir a consolidar-se em modificações constitucionais e/ou nos Códigos Civis, com a ampliação das garantias à propriedade privada, como ocorreu no Chile em 1980 (Sabatini, 1996) e na Argentina em 1994 (Clichevsky, 1996).

A defesa reiterada do direito de propriedade, cuja origem remete ao caráter patrimonialista histórico das classes hegemônicas, ultrapassa no entanto os limites das classes mais abastadas, es-

---

<sup>27</sup> Como exemplo, pode ser citado o conhecido “caso da Rua da Quitanda”, ocorrido no Rio de Janeiro nos anos 40. Naquela questão judicial, a prefeitura foi condenada a indenizar o proprietário de um imóvel na referida rua, considerado lesado pelo estabelecimento de um “recuo” (proibição de construção em faixa do terreno junto ao logradouro público) para o alargamento da via, pois as obras teriam acarretado a demolição da edificação existente. Ocorre que, pelo mesmo instituto que determinou o recuo, a edificação, antes limitada a 3 pavimentos, poderia contar com pelo menos 10 pavimentos com as obras de alargamento da via!

tendendo-se a todos os setores sociais, e permanece basicamente inalterada no tempo. Para uma compreensão mais ampla dessa permanência, ou do significado cultural da propriedade para a sociedade, é necessário situá-la em ambientes históricos marcadamente instáveis, seja no campo econômico como no sociopolítico. Nesse contexto, bastante familiar ao caso latino-americano, pode-se entender a manutenção da propriedade como o esteio de diferentes grupos sociais.

De fato, a terra, base material da propriedade imóvel, é a única alternativa econômica amplamente reconhecida, na região, como capaz de resistir a fortes turbulências e a fatores perturbadores, como a inflação, e a única que pode oferecer a qualquer indivíduo uma segurança que compense a ausência de suficientes garantias de seguridade social; além disso, sendo garantida como princípio da ordem econômico-social, ela é também considerada relativamente imune a oscilações de ordem política. Mas, além das qualidades da terra em relação à sua estabilidade como bem econômico, suas possibilidades de valorização como consequência do processo de urbanização são também amplamente disseminadas, sendo o acesso à valorização compreendido de modo geral como uma extensão do direito de propriedade.

Ou seja, a apropriação privada de mais-valias territoriais é tida como uma consequência "natural" da propriedade, estando perfeitamente absorvida culturalmente. Assim, a forma de investimen-

to preferida na região ainda é a propriedade imóvel, mesmo em situações como a do Chile atual, onde a queda do desemprego e o crescimento econômico já se sustentam há mais de uma década (Sabatini, 1996).

Com essas bases, a questão da debilidade da implementação de mecanismos de recuperação de mais-valias de certa forma se inverte: tratar-se-ia, no caso, de entender como e por que esses mecanismos são oficialmente reconhecidos e por vezes implementados, apesar da fragilidade das bases necessárias para o seu desenvolvimento, e em que condições são abertas as oportunidades para a sua implantação. Aqui, o tema remete aos avanços e obstáculos na elaboração e implementação de tais instrumentos, inseridos em um quadro mais amplo em que a hegemonia do setor proprietário e a extensão do direito de propriedade são historicamente questionadas a partir das múltiplas motivações de distintos agentes interessados e de embates entre as diferentes forças sociais.

O surgimento de novas legislações e regulações denota, historicamente, a fragmentação de interesses da classe hegemônica. No âmbito urbano, novos contornos ou limites do direito de propriedade vão sendo delineados, com a elaboração de leis que regulam o loteamento e a comercialização de lotes, a desapropriação, e de leis que regem as relações do inquilinato, a preservação do patrimônio histórico e artístico, entre outras. No Brasil, o incremento de instrumentos para o financiamento do desenvolvimento urbano foi largamente

incentivado pelas empresas privadas de construção especializadas em obras públicas, ramo de atividade que se especifica a partir dos anos 30, quando o Estado assume grande parte das responsabilidades pelo processo de urbanização, contratando as empreiteiras de obras públicas para a realização de grandes projetos, especialmente viários. Esse grupo ofereceu em certos momentos um forte apoio ao desenvolvimento das definições sobre a Contribuição de Melhoria, não só com a realização de diversos seminários e debates técnicos sobre o instrumento, como através da sua representação, na Câmara Federal, por um grupo de congressistas conhecido como “a bancada rodoviária”.

Se, por um lado, a não implementação do instrumento remete à força política remanescente do setor proprietário, por outro, a utilização de mecanismos e expedientes baseados na mesma noção, porém com diferentes regras de funcionamento, como a pavimentação comunitária, mostra como, do ponto de vista dos proprietários, pode existir a motivação, em determinados momentos, para investir nas iniciativas do Estado que redundem em valorização de suas propriedades.<sup>28</sup> Tal posicionamento por parte do setor proprietário,

que hoje se multiplica e inclusive sustenta a aplicação de novos mecanismos, deve contudo ser qualificado e pode ser entendido mais como uma estratégia pontual acionada para a superação de dificuldades conjunturais, ou como uma reação à relativa perda de poder político diante da emergência de novos setores no conjunto do setor dominante, do que como um sinal de avanço ou de modernização das idéias sobre a extensão do direito de propriedade.

Essa motivação por parte dos proprietários, então, apareceria como a saída possível, esgotados os meios alternativos, em um contexto de incapacidade do Estado e, mesmo nesse caso, constituiria a exceção à regra mais geral, em que uma formidável valorização de terras, originada no processo de urbanização, é reiteradamente apropriada de forma privada.<sup>29</sup> Assim, a noção de que não é justo que alguns se beneficiem mais do que outros e que cabe ao Estado recuperar para a coletividade os benefícios especiais recebidos por alguns permanece no plano da retórica e da “letra morta”, e a prática generalizada é a da impossibilidade, por parte do Estado, de implementar mecanismos de recuperação de mais-valias de forma sistematizada.

---

<sup>28</sup> No caso brasileiro, desde a segunda metade do século passado, há registros de tais estratégias, como por exemplo o financiamento pelos proprietários das terras lindeiras de diversas estações das linhas ferroviárias estatais.

<sup>29</sup> Na verdade, uma leitura mais aprofundada do tema deveria levar em conta também, em alguns casos principalmente, as omissões do Estado em matéria de recuperação de mais-valias territoriais.

## A incapacidade crônica do Estado

A iniciativa da recuperação dos gastos com obras públicas ganha força em um contexto em que o Estado se mostra incapaz de responder adequadamente às necessidades apresentadas pelo processo de urbanização. A incapacidade do Estado na região, aqui entendida como uma manifestação de características básicas da estrutura social que o constitui, não somente orienta o curso de sua atuação no que se refere à política urbana e ao planejamento urbano, como se renova em um processo de retroalimentação, assumindo aspectos de cronicidade.

Essa forma de atuação, cujos traços aparecem de maneira combinada nos campos normativo e fiscal, pode ser identificada de forma individualizada para cada um desses campos, como nas seqüências esquemáticas alinhadas a seguir:<sup>30</sup>

### - no campo normativo

O processo acelerado de urbanização<sup>31</sup> que se impõe nas cidades latino-americanas que desde a época colonial funcionam como sede do poder político e econômico é de início conduzido de forma relativamente espontânea, sendo a iniciativa da

incorporação de novas áreas ao espaço urbano mais determinada pelo critério econômico de seus proprietários do que pelo estabelecimento antecipado de limitações e incentivos administrativos.

Com o aumento da complexidade do sistema urbano, o controle do crescimento das cidades passa a fazer parte das prerrogativas do poder público, e o sistema legislativo incorpora a normatização relativa ao desenvolvimento urbano. No entanto, dado o crescimento extraordinário da população urbana, a máquina governamental, e particularmente a administração local, é incapaz de acompanhar e controlar o desenvolvimento do processo de estruturação das cidades.

Como conseqüência, manifesta-se uma complacência, ou descaso, com uma grande parcela da população que, não tendo acesso aos meios legais de participar do processo de urbanização, vai se consolidando em situações fora das normas legais. Essa forma de atuação do poder público só se modifica substancialmente nos momentos em que tais situações irregulares geram tensões sociais ou perdas econômicas mais expressivas, como é o caso da remoção de populações faveladas (*et pour cause*) assentadas em áreas de alto potencial de valorização.

<sup>30</sup> Embora quase caricaturais, tais seqüências poderiam ser tomadas grosso modo como a forma típica de atuação do Estado, resguardando-se as particularidades históricas do desenvolvimento dos distintos países.

<sup>31</sup> Uma leitura abrangente do processo de urbanização latino-americano e de traços particulares comuns desse processo, segundo diferentes interpretações, encontra-se em Jaramillo, 1992.



Ao mesmo tempo, o sistema regulatório continua se desenvolvendo, embora muitas vezes desconhecendo a realidade<sup>32</sup>, o que realimenta o baixo poder regulatório e coercitivo sobre as práticas sociais e amplia, assim, o hiato entre a retórica e a prática do poder público, reproduzindo a incapacidade do Estado no campo normativo.

A reduzida aplicabilidade, ou eficácia, de inúmeras normas não é estranha a nossa cultura e se estende ao limite das “leis que não se aplicam”, tanto pelo desconhecimento da realidade acima referido, como por uma lógica algo mais perversa, pela qual essas normas não seriam introduzidas para regular as práticas, e sim para confundí-las (Holston, 1991). Outro conhecido expediente com características similares é a reiterada indefinição de certos institutos, de forma que diversos problemas urbanísticos, alguns inclusive formalmente incluídos em legislações de caráter geral, permanecem sem regulamentação (Pessoa, 1981).

Além disso, enquanto alguns aspectos urbanísticos são relegados, outros sofrem de redundância pela dispersão de competência tanto no âmbito da regulamentação de normas urbanísticas quanto no da sua implementação. Nesse contexto, a atuação do poder

público, em suas diferentes competências, não raro se estabelece mais como uma ação legitimadora de situações de fato, originadas pelas pressões do mercado e da sociedade, do que como resultado de orientações planejadas e regulamentações preestabelecidas.

#### - no campo fiscal

A escassez de uma cultura tributária em geral, e notadamente no que se refere à tributação imobiliária<sup>33</sup>, é compartilhada na América Latina pela população e pelas próprias autoridades. Sendo os impostos imobiliários uma tributação à riqueza, sua rejeição remete aos marcos de sociedades de base patrimonial e aos contornos do direito de propriedade, tal como visto anteriormente.

Quanto às autoridades, observa-se uma negligência, em geral, com os impostos imobiliários, que historicamente sempre contribuíram pouco para as receitas tributárias. Quanto à população, contribuem para a rejeição aos impostos imobiliários o desconhecimento da sua destinação, já que não são, ao contrário das taxas, vinculados a uma contraprestação de serviços, nem trazem um benefício específico ao pagante, como é o caso das contribuições.

<sup>32</sup> Um exemplo notório dessa situação é o tabelamento dos juros, pela Constituição Brasileira de 1988, em 12% ao ano, cuja irrealidade tem funcionado como um mecanismo de adiamento na regulamentação das regras do sistema financeiro.

<sup>33</sup> As assertivas arroladas neste subitem referem-se em geral a aspectos qualitativos dos sistemas de tributação imobiliária na América Latina, tomando porém como base dados quantitativos para o Brasil (Smolka e Furtado, 1996).

As autoridades locais, quando responsáveis pelos impostos imobiliários, não demonstram interesse em aprimorar a arrecadação desses tributos, dado o custo político que representam, e optam pelo endividamento ou contam com as transferências inter-governamentais, que geralmente amparam as receitas locais. Donde os impostos imobiliários serem em geral muito baixos, baseados em cadastros desatualizados e plantas de valores fiscais ineficientes, gerando baixa arrecadação, o que vem a reforçar o desinteresse da administração local por esses tributos.

Alterações pontuais dessa situação, como a inclusão de uma atualização cadastral na agenda de um novo governo, ocorrem mais como estratégias para ampliação momentânea de receitas do que como movimentos de aprimoramento da arrecadação. A baixa credibilidade por parte da população é reforçada pelo caráter arbitrário ou casuístico dessas estratégias, e a debilidade coercitiva do poder público, que muitas vezes desconhece a extensão da própria base fiscal, amplia as margens de sonegação ou o adiamento do pagamento.

Tais práticas, em relação aos contribuintes, são facilitadas pelas baixas multas aplicadas, pela recorrência de políticas de anistia fiscal e ainda por outras negociações com os devedo-

res. Na verdade, essas características também não estão limitadas aos impostos imobiliários, estendendo-se por todo o sistema tributário.<sup>34</sup>

Em suma, a incapacidade crônica do Estado se caracteriza por uma debilidade combinada nos planos regulatório, fiscal e coercitivo. A ela corresponde um crescimento urbano em que grande parte da população é absorvida às margens do processo formal de urbanização. Essas populações, por sua situação ilegal, acabam preteridas, senão excluídas, pelos programas de inversão em infraestrutura e serviços públicos. A concentração das inversões públicas em infra-estrutura nas áreas de rendas mais elevadas, enquanto nas áreas informais a dotação de serviços públicos é mínima e tardia, é uma situação que se repete em diferentes países (Geisse e Sabatini, 1979). Como consequência, a cidade latino-americana passa a ser caracterizada pela contraposição entre áreas bem equipadas, que contam com facilidades em muitos aspectos comparáveis às das cidades do primeiro mundo, e áreas totalmente desassistidas, onde os itens mais básicos da urbanização não estão presentes.

Por outro lado, a mesma debilidade torna a manutenção de áreas vazias, à espera de valorização, um grande "negócio". Configura-se assim uma paisagem urbana marcada por áreas ocupadas

<sup>34</sup> No Brasil, estima-se que para cada unidade de valor arrecadada em impostos, outra é sonegada, e é disseminada na América Latina a idéia de que "solo los tontos pagan impuestos" (Lovera, 1996).

sem urbanização, ao lado de áreas urbanizadas sem ocupação (Furtado, 1993). O cenário é complementado quando se verifica que, mesmo quando se consideram apenas as áreas de ocupação regular, a inversão em infra-estrutura e em serviços urbanos é bastante concentrada em algumas poucas comunidades de maiores rendimentos, reproduzindo um

padrão de urbanização em que os serviços públicos urbanos são alocados cumulativamente nas áreas já beneficiadas (Vetter e Massena, 1981) ou nas áreas de expansão territorial, muitas vezes ainda vazias ou de baixa densidade, destinadas ao crescimento das regiões nobres da cidade.

### *Limitações dos Mecanismos Oficiais*

#### **Dificuldades operacionais: questões técnicas e políticas**

A evolução de instrumentos para a recuperação de mais-valias, assim como a do próprio tema em questão, é marcada, na América Latina, pela ambigüidade da sua legitimação ou desejabilidade política. Quaisquer que sejam os argumentos arrolados para justificar a escassa implementação relativa à sua presença na legislação, sobressai como aproximação principal dessa debilidade a ausência de condições ou de vontade políticas.<sup>35</sup> Assim, as limitações técnicas e administrativas, legais e culturais, a partir das quais muitas vezes a utilização dos instrumentos existentes é questionada, podem ser entendidas como desdobramentos de condicionantes políticos que medeiam a solução de problemas

que surgem na definição de quem paga, quanto paga e quando paga pelo benefício recebido.

Quanto ao próprio tema da recuperação de mais-valias, a ambigüidade na legitimação de tais instrumentos transparece, por exemplo, quando se verifica que os momentos em que o debate é acionado não estão diretamente associados a períodos liberais, podendo (res) surgir em períodos autoritários. No Brasil, foi no período da ditadura militar, no contexto de uma intencionada despolitização do planejamento urbano (Brasileiro, 1981), que evoluíram os debates sobre o Solo Criado, instrumento que propõe a concessão onerosa do direito de construir. Data também da mesma época a Lei 6766/79 de parcelamento do solo urbano, em substituição à lei anterior, vigente desde 1937, que

<sup>35</sup> Mesmo no caso da Colômbia, com uma experiência mais ampla na implementação da *Contribución de Valorización*, uma crescente resistência política é apontada como uma das razões principais da inibição à utilização do instrumento e de sua atual retração (Jaramillo, 1996).

entre outras inovações destina o percentual mínimo de 35% da gleba ao uso público. Ambos são exemplos da presença do tema na agenda da política urbana brasileira naquele período.

No caso da recuperação de mais-valias associadas a investimentos públicos, as diferentes soluções encontradas para a questão recorrente da dificuldade em precisar o impacto das inversões públicas sobre os preços dos terrenos beneficiados atestam as saídas políticas para um problema que não se resolve com facilidade no plano econômico.

A correspondência entre a valorização das terras beneficiadas por uma obra pública e o montante da inversão estatal não é imediata ou direta e, em certos casos, não seria inexorável.<sup>36</sup> Jaramillo (1996, p. 5) ilustra a questão: "(U)na gran vía de transporte urbano puede afectar positivamente los terrenos aledaños porque aumenta su accesibilidad; pero a nivel urbano, puede homogeneizar la accesibilidad de todos los terrenos de la ciudad y hacer disminuir el componente del precio que se deriva de estas diferencias (y que es lo que en general justifica estas obras); los terrenos cercanos pueden ser afectados con muy diversa intensidad, ya que en algunos casos puede permitir otros usos urbanos que generan rentas de una magnitud mucho mayor (p.ej. zonas residenciales que pasan a ser comerciales, etc.). Pero

incluso una obra de estas puede afectar negativamente el precio de los terrenos anexos: si entorpece un uso que genera rentas superiores (p.ej. una zona comercial de lujo que se ve desestructurada por una vía de transporte rápido)."

Na atualidade, com o aumento da complexidade dos empreendimentos imobiliários, a questão de como separar aquela parcela de valorização oriunda da ação/normatização pública encontra dificuldade crescente (Brown and Smolka, 1997). Quanto às soluções encontradas, todas parecem ser, em maior ou menor grau, arbitrárias. Além da mais comum, incorporada na maioria dos instrumentos tradicionais existentes, que limita a cobrança ao custo da obra realizada, outras saídas envolvem desde a deliberada subestimação do incremento esperado nos preços dos imóveis beneficiados até a opção pela negociação individualizada com os proprietários ou empreendedores, passando ainda pela solução intermediária da fixação de uma faixa percentual da valorização esperada.

Outro problema é a definição de quando realizar a cobrança. No caso da valorização por decisões administrativas, como no novo instrumento proposto para a Colômbia, a cobrança pode ser adiada para o momento em que a propriedade for vendida, como advogado por Shoup (1994), ou, mais generica-

<sup>36</sup> Um exame das relações existentes entre esses dois elementos, sob a ótica do paradigma marxista, é realizado em Jaramillo, 1994. Jones, Jiménez and Ward (1994) sugerem que a valorização como resultado da intervenção pública é marcada pela incerteza e imprevisibilidade.

mente, para quando existir um *cash-flow* disponível, como recomendado por Hagman and Mischynski (1978). No caso de obras públicas, no entanto, a necessidade de garantir o fluxo de fundos para o projeto em geral inviabiliza essa prática, e a situação se complica quando se considera que o montante estimado dos benefícios futuros nem sempre se verifica ou pode tardar até o término da realização das obras (Jones, Jiménez and Ward, 1994).

Ao nível da capacidade técnico-administrativa, em geral são arrolados como obstáculos, entre outros, a desatualização dos sistemas cadastrais, a ausência de informação sistematizada sobre a evolução de preços dos imóveis, a deficiência dos mecanismos de cobrança e a falta de recursos humanos adequados. Há que destacar, no entanto, que tais limitações são comuns a todos os tributos sobre a propriedade imóvel (Smolka, 1991) e que na maioria dos países elas não impedem a cobrança de outros tributos, como o imposto predial ou o imposto sobre a transmissão da propriedade. Ainda, as definições da base fiscal, das alíquotas, da progressividade, das isenções e do momento da cobrança de tais impostos, são passíveis de decisões tomadas no plano político, pelo qual passaria também a própria superação daquelas mesmas deficiências.

## **A disseminação de práticas oficiosas**

A ambigüidade política da legitimação de mecanismos oficiais, associada às dificuldades específicas na operacionalização de tais instrumentos, são elementos que se traduzem na escassez de sua implementação, que por sua vez é pontuada pela proliferação de formas alternativas de atuação do poder público.

Essas formas alternativas podem ser incluídas em uma categoria de práticas oficiosas para a recuperação de mais-valias, na medida em que sua utilização não segue a forma como figura explicitamente no corpo legislativo e/ou na sua definição tradicional.<sup>37</sup> A utilização de práticas oficiosas está intimamente relacionada com o espaço de irresolução legal criado na legislação existente, por vezes reconhecido e utilizado pelo próprio sistema judiciário (Carvalho, 1991). Nesse ambiente de indefinição legal, em que ademais nem sempre há coerência entre os diferentes níveis de competência e os diversos setores envolvidos na regulamentação da política urbana (Pessoa, 81), criam-se as oportunidades para a utilização de tais práticas.

Essas formas alternativas podem estar bastante próximas aos instrumen-

<sup>37</sup> Por outro lado, a não utilização dos instrumentos oficiais, nas ocasiões em que todas as condições legais estavam presentes, poderia também ser considerada uma forma oficiosa de atuação do poder público. Hagman and Mischynski, sobre o fracasso do *Betterment* aplicado na Inglaterra entre 1909 e 1947, concluem que "if you want to recapture windfalls, make sure your system is mandatory" (1978, p. xl).

tos tradicionais ou, ao contrário, podem tornar-se alternativas diametralmente opostas aos princípios e objetivos dos mecanismos legalmente constituídos. Elas serão acionadas tanto para lidar com novas situações ainda não perfeitamente configuradas como para mover-se intencionalmente nas brechas da legislação. No campo específico da recuperação de mais-valias, esta pode ocorrer de forma não intencional ou como consequência secundária de um instrumento urbanístico e/ou fiscal acionado com outros objetivos, como pode também não ocorrer, apesar da implementação de instrumentos em seu nome.

Vejam, para o caso do Brasil, alguns exemplos que ilustram diferentes possibilidades de desenvolvimento de práticas que provêm de fontes oficiais, mas que são oficiosas porque não possuem um caráter oficial no senso estrito.

O mecanismo de Pavimentação Comunitária é talvez a forma mais generalizada de recuperação de investimentos públicos no país. Em muitas das cidades do interior do país, esse mecanismo de financiamento foi usado em significativas parcelas dos novos bairros incorporados às cidades. O mecanismo tem em geral como base legal a inserção constitucional da Contribuição de Melhoria como tributo facultado ao poder público municipal. Nas várias versões da utilização da Pavimentação Comunitária, no entanto, descaracterizam-se um ou mais dos princípios reguladores da Contribuição de Melhoria. Entre as práticas oficiosas (e arbitrarias) encontradas,

muitas vezes a iniciativa da obra partia da própria comunidade e era priorizada se contava com a anuência dos proprietários, mediante abaixo-assinado ou termo de compromisso; em geral, a obra só era iniciada depois de parcial ou totalmente paga pela comunidade beneficiada; além disso, o pagamento não raro era efetuado através de carnês emitidos pela empreiteira responsável pela realização da obra (Lima, 1996). Sua implementação, com qualquer dessas alterações, difere dos critérios básicos estabelecidos constitucionalmente.

As práticas variam com frequência de um lugar para outro, guiando-se por acordos políticos locais que muitas vezes substituem ou complementam, de forma pragmática, a legislação existente. A questão dos recuos, que não raras vezes gerou disputas judiciais e pedidos de indenização – já que os proprietários afetados entendiam que cabia a aplicação da desapropriação –, serve como exemplo. Para minimizar essas contendas judiciais, no Rio de Janeiro, a prática já tradicional é a do condicionamento de licenças para edificação à apresentação de projetos condizentes com os novos projetos de alinhamento, ou seja, sem previsão de ocupação da área limdeira ao arruamento. Já em São Paulo, hoje, permite-se a edificação na área de recuo, com a ressalva de que naquele trecho a construção não é passível de indenização pelo poder público.

Outra forma oficiosa passa pela alteração pontual da legislação. Essa forma, normalmente iniciada em caráter excepcional com a emissão de decretos pelo

poder executivo, torna as exceções legais às vezes mais importantes que as próprias regras. No Rio de Janeiro, é disseminada a construção de pavimentos extras sobre as edificações já aprovadas, particularmente nas coberturas dos edifícios. Essa irregularidade pode ser contornada pelos proprietários, tão logo entre em cena uma vez mais a prática do “pagamento das mais-valias”, termo usado pela própria administração para definir o processo legal de regularização desses acréscimos construtivos.

A “interpretação” da legislação, ou de termos ali presentes, sempre foi outro expediente bastante utilizado. Uma ilustração representativa é o estabelecimento de uma nova concepção para o conceito de “desfavelamento”, no período de governo do Partido dos Trabalhadores - PT, em São Paulo (Bonduki, 1996). Essa interpretação, pela qual o termo, antes identificado com a remoção de populações faveladas para conjuntos habitacionais nas áreas periféricas, passa a ser entendido seja como desfavelamento sem remoção, seja como transferência de populações para conjuntos habitacionais situados nas proximidades da favela, possibilita a utilização das Operações Interligadas com objetivos redistributivos.<sup>38</sup>

Esses poucos exemplos mostram diferentes possibilidades da utilização de mecanismos associados direta ou indiretamente ao tema da recuperação de mais-valias e apresentam um outro lado da questão dos obstáculos e limitações

existentes, na medida em que abrem a perspectiva de investigar o que se faz, na prática, apesar de todas as dificuldades.

A difusão, no Brasil, de práticas oficiais, alternativas ou implícitas, orientadas por critérios no mais das vezes casuísticos, é calcada na oportunidade momentânea para sua utilização, quando não no oportunismo. Tais práticas, que se multiplicam em toda a região, são utilizadas em nome de diferentes segmentos sociais e políticos. Ao percorrerem diferentes fases e momentos do planejamento e da política urbana, elas complementam o quadro histórico-institucional que contextualiza o tema da recuperação de mais-valias na América Latina.

### **Objecções desde uma perspectiva redistributiva**

Mas, a ambigüidade na defesa dos instrumentos tradicionais de recuperação de mais-valias, enquanto mecanismos promotores de uma melhor e mais justa distribuição dos benefícios gerados pela atuação do poder público, refere-se também a objeções que dificultam a adoção de tais mecanismos em ambientes políticos regidos por princípios de justiça social e redistributividade. Essas objeções explicariam em parte, por exemplo, por que o mecanismo de Contribuição de Melhoria não foi ativado no período de governo do Partido dos Tra-

<sup>38</sup> O próximo ponto trata desse instrumento e da sua apropriação, em maior detalhe.

balhadores em São Paulo (1989-1992), apesar de constar das diretrizes da proposta para o Plano Diretor elaborado pela administração do partido (Rolnik et al., 1990). Os obstáculos à absorção de tais instrumentos estariam concentrados nas duas seguintes linhas de preocupação:

- em primeiro lugar, a viabilidade da aplicação do mecanismo está associada à capacidade de pagamento dos contribuintes a serem beneficiados, o que pode conduzir a uma tendência pragmática à sua utilização onde a recuperação dos custos seja mais segura. De fato, estudos indicam que a implementação da *Contribución de Valorización* em Bogotá concentrou-se nas áreas ocupadas pelas populações de rendimentos mais altos (Geisse e Sabatini, 1979).

Essa tendência pode ter como fundamento a previsão, por parte do poder público, de menores protestos pelo uso do mecanismo, como ser intencionalmente direcionada aos segmentos sociais privilegiados, sob o argumento de que à parte a recuperação direta da inversão, aquelas áreas e os respectivos segmentos sociais teriam potencialmente maiores possibilidades de gerar outros benefícios para a sociedade, como por exemplo uma maior atratividade econômica e/ou o consequente aumento na arrecadação de outros tributos.

Ademais, se o mecanismo for aplicado com sucesso na forma descrita acima, poderá ser privilegiado como fonte do

financiamento urbano, estimulando uma reorientação das prioridades na dotação de infra-estrutura e serviços, com a priorização de obras que ao menos garantam um retorno dos gastos realizados. Sua limitação sob esse aspecto (no qual o mecanismo não é diferente dos outros instrumentos de política urbana) é reforçada no contexto atual dos municípios, orientados pela busca de uma maior competitividade e pressionados por uma arrecadação insuficiente. Nesse contexto, aquela inversão de prioridades traria como consequência a realimentação da exclusão de amplos setores sociais, reiterando a já aguda diferenciação intra-urbana e reforçando a segregação socioespacial (Smolka, 1996).

- em segundo lugar, o instrumento pode gerar impactos não previstos ou não desejados sobre as densidades e os usos urbanos, na medida em que, diante da valorização diferenciada de certas áreas, ou seja, com a alteração da posição relativa das áreas no mapa de acessibilidades, seus ocupantes possam sentir-se motivados, ou compelidos, a mover-se para outras partes da cidade. Um controle adequado desses impactos exigiria como base uma interação satisfatória entre o planejamento urbano e a política fiscal, cuja prática é escassamente reconhecida na região (Perló, 1996; Lungo, 1996; Calderon, 1996).

Por outro lado, essa mesma interação pode ser apropriada de forma diversa, permitindo o uso do mecanismo justamente para a remoção de setores de



menores rendimentos. Na Colômbia, vários projetos de renovação urbana de caráter autocrático foram realizados com a utilização da *Contribución de Valorización* como ferramenta para a substituição de ocupantes de grupos populares (Jaramillo, 1996). No Paraguai, a utilização da hipoteca compulsória dos imóveis como garantia do pagamento de obras de pavimentação teve o mesmo resultado, colaborando para a ampliação de uma segregação

socioespacial até então relativamente moderada (Abramo, 1996).

Como se observa, os instrumentos oficiais desenvolvidos para a recuperação de mais-valias na América Latina são passíveis de distintas objeções, fruto de suas também diversas apropriações políticas, em um ambiente onde a desigualdade socioespacial é característica preponderante.

### ***Oportunidades e Limites: apreciação a partir do caso do Brasil***

#### **Novos atores políticos, novas estratégias de atuação**

Voltemos agora às transformações que vêm se estruturando a partir do início dos anos 80, para uma avaliação interpretativa de algumas alterações que o novo contexto acarreta no desenvolvimento do tema e dos instrumentos de recuperação de mais-valias.

As alterações no jogo de forças políticas são significativas. Aparentemente, observa-se uma certa convergência de diferentes orientações na considera-

ção de que a utilização de tais valorizações para financiar o desenvolvimento urbano é economicamente aconselhável, socialmente justo e politicamente sensato. Convém, no entanto, examinar com certo cuidado essa convergência, procurando entender como o tema é politicamente apropriado pelos diferentes setores interessados.<sup>39</sup>

Pelo lado do setor público, grupos progressistas chegam finalmente ao poder, mas sua atuação não é ilimitada ou unanimemente aprovada, e há que avaliar o real espaço de atuação no qual trabalham. Por outro lado, a perda de

<sup>39</sup> Martim Smolka, em "Revisitando as Avaliações sobre o Mercado de Terras na América Latina – As Aparências Enganam!" (1994), apresenta uma discussão mais detalhada sobre as diferentes matrizes teóricas e respectivas posições político-ideológicas que inspiram a intervenção pública na qual o surgimento de atuais consensos é apenas aparente. Aqui, o debate concentra-se em aspectos que contribuam para uma visualização de como esses consensos se manifestam no tema da recuperação de mais-valias.

poder dos proprietários, diante de novos atores e novas mobilizações populares, é contra-restada pela consolidação de outros setores hegemônicos no processo imobiliário. Vejamos, em linhas gerais, o desenrolar dessas alterações e as estratégias traçadas por esses agentes, que compõem a base de negociação para a captura de mais-valias.

Os proprietários, antigos detentores do poder político/econômico sobre o processo imobiliário e tradicionalmente responsáveis pela apropriação de grande parte das valorizações territoriais, parecem mais dispostos a ceder uma parcela das mais-valias geradas. A cessão de espaço político por parte do setor proprietário é balizada pela presença de novos atores no processo imobiliário urbano.

De um lado, há o envolvimento de outros atores sociais na defesa da moradia e dos "direitos urbanos" do setor popular. Organizações não-governamentais, a Igreja, e mesmo grupos de técnicos das prefeituras, apóiam a resistência da sociedade organizada a soluções antes tidas como legítimas e muitas vezes presentes na legislação. O exemplo da remoção de favelados no Brasil é típico dessa situação, por envolver diversos atores, inclusive agências internacionais. O próprio poder judiciário altera seus procedimentos, ao exigir, nos casos de remoção, a apresentação de alternativas definitivas para a população desalojada (Bonduki, 1996) ou ao encaminhar as questões judiciais para uma negociação pela manutenção dos ocupantes, contrapondo as necessidades

desses grupos ao antes intocável direito de propriedade (Carvalho, 1991).

De outro lado, o capital imobiliário também se transforma e se organiza, passando a ser dominado pelo capital financeiro nacional e internacional. Há um direcionamento incisivo de tais setores para os empreendimentos imobiliários, o que amplia o volume de recursos para o setor imobiliário. Os fundos de pensão brasileiros, por exemplo, que canalizam cerca de 25% de seus ativos para esse mercado, realizam, a partir de 1977, investimentos imobiliários da ordem de US\$ 10 bilhões em quinze anos (Melo, 1996).

Diante da possibilidade da entrada de importantes recursos, o setor da construção civil se mobiliza, enfrentando ou negociando direitos seculares dos proprietários. Hoje, o sindicato patronal das indústrias da construção civil no Rio de Janeiro já defende abertamente a imediata regulamentação e implementação do Solo Criado (Boletim Sinduscon, jan. 1997), instrumento de concessão onerosa do direito de construir, aprovado desde o Plano Diretor Municipal de 1991, porém sem iniciativas desde então para a sua utilização. Em Santiago, a Cámara de la Construcción recomendou publicamente ao governo chileno o uso de um mecanismo expropriatório ágil para facilitar a execução dos projetos de Renovação Urbana nas áreas centrais (Sabatini, 1996).

Novos instrumentos de política urbana, já em uso ou em processo de elaboração, teriam sido gestados em conjunto

com o setor imobiliário. Em São Paulo, seriam respectivamente o caso das Operações Interligadas (Bonduki, 1996), que possibilitam alterações pontuais na legislação de zoneamento, com contrapartida destinada à construção de habitações populares, e o dos Certificados de Potencial Adicional Construtivo, títulos negociáveis emitidos pela prefeitura, que permitem ampliar o índice construtivo nos terrenos de uma área definida, gerando recursos para a realização de obras na mesma área (Villaça, 1993).

O apoio do setor à criação de novos instrumentos ou à normatização de práticas que facilite a recuperação de mais-valias teria vários objetivos concorrentes. Em primeiro lugar, pode haver o interesse em liberar o mercado, ou, melhor dizendo, em normatizar a mercantilização da liberdade do mercado. Tendencialmente, os novos instrumentos têm um caráter menor de regulamentação e uma função mais importante como mecanismos facilitadores do funcionamento do mercado. Os instrumentos, em geral, só se aplicam a partir de uma iniciativa do proprietário ou do empreendedor, ou a contrapartida financeira é postergada até o momento em que se evidencie tal iniciativa, seja pela transferência do domínio ou pelo desenvolvimento de projeto na área em questão.

Em segundo lugar, trata-se de conferir maior agilidade ao processo imobiliário e escapar ao relativo engessamento antes ditado pelo papel regulador do Estado. Assim, modificam-se os procedimentos tradicionais, antes ilustrados no seguinte argumento: "...diferentemente

dos Estados Unidos, onde a mudança de uma lei de zoneamento é um processo complexo, que depende inclusive da consulta à população, no Brasil as alterações pontuais na legislação municipal de zoneamento são muito mais fáceis. Aqui, ninguém irá comprar direitos de construção de outros terrenos, se houver uma possibilidade de influenciar, através de políticos conhecidos, uma mudança na legislação de modo a ser beneficiado, ainda que em prazo mais ou menos longo." (Azevedo Neto, 1977)

Tais práticas, seja por passarem a contar com maiores dificuldades políticas ou por serem demasiado morosas, podem deixar de ser as mais convenientes. A solução, no entanto, não passa em geral pela universalização da aplicação de normas. Ao contrário, toma força o critério da negociação e institucionalizam-se as fórmulas negociadas, como na definição dos parâmetros reguladores dos direitos de construção ou na possibilidade da compra direta desses direitos.

Se essas fórmulas podem impulsionar a recuperação de mais-valias pelo setor público, deve-se observar que elas em certa medida apenas redirecionam recursos que já estariam disponíveis por parte de proprietários/empreendedores. Essa interpretação tem como base o reconhecimento de que as saídas que sempre existiram para solucionar as restrições aos empreendimentos, via corrupção ou negociação de interesses, já configuravam a cessão, direta ou indireta, de uma parcela das mais-valias geradas, que em geral, no entanto, não retornava à coletividade.

## **A inserção do tema na perspectiva progressista**

Quanto às administrações progressistas, a julgar pela forma como estão respondendo a essas pressões, parecem mais disponíveis à negociação do que se poderia esperar pelas orientações político-ideológicas de seus partidos. Se, por um lado, essa avaliação contribui para aquela convergência de objetivos de distintas orientações políticas, por outro, ela deve ser relativizada pelas possibilidades de atuação daquelas administrações progressistas.

Há que se considerar, por exemplo, que boa parte da viabilização da política urbana passa pela aprovação do legislativo, no qual normalmente essas administrações não têm maioria, o que limita as margens de manobra de que dispõem.<sup>40</sup> Os governos que têm como referência limitações como essa podem conduzir-se nesses casos com base em algumas linhas prioritárias que também passam pela negociação, pela agilização e pelo pragmatismo, embora em muitas ocasiões sejam inclusive questionados por alas mais radicais dos partidos que representam.

Várias seriam as justificativas para essa forma de atuação: em primeiro lugar, tratar-se-ia de aproveitar ao máximo o momento histórico, criando precedentes e sedimentando idéias. Ao

mesmo tempo, há a prioridade de responder satisfatoriamente às urgências dos grupos populares, ansiosos por terem suas antigas reivindicações atendidas. Além disso, não podem ser desconsideradas as dificuldades de passar da teoria à prática (Smolka, 1994), ou seja, do ideal ao real, e ainda pode haver a orientação de trabalhar com os limites do possível, com avanço, porém, em relação à situação anterior.

Uma avaliação da trajetória do governo do PT em São Paulo, tomada a partir da perspectiva da recuperação de mais-valias imobiliárias, permite identificar a opção por aquelas linhas de atuação na definição dos critérios de orientação e da instrumentação da política imobiliária urbana.

Com relação à Contribuição de Melhorias, como já apontado anteriormente, não se manifestam iniciativas daquele governo para o desenvolvimento e implementação do instrumento. Além das já mencionadas ambigüidades presentes e dos riscos que poderiam trazer, indicam-se ainda, para justificar o seu não aproveitamento, a ausência de agilidade e flexibilidade então necessárias, o indesejável espaço de irresolução legal e a não garantia da redistributividade dos recursos arrecadados.

No campo dos instrumentos para a obtenção de recursos não-orçamentários, o instrumento inicialmente progra-

<sup>40</sup> Além disso, tais administrações muitas vezes se desenvolvem em um horizonte temporal curto, e a possibilidade de reeleição ou a de o partido no poder eleger o sucessor são mais a exceção que a regra.

mado para funcionar como *carro-chefe* daquela administração era o Solo Criado, pelo qual pretendia-se, "através de um coeficiente de aproveitamento único (mínimo) para a cidade, vender o direito de construir até o limite de coeficiente (máximo) calculado em relação ao potencial de utilização da infra-estrutura e do sistema viário; isso significa reverter a lógica da apropriação privada dos benefícios produzidos socialmente" (Rolnik et al, 1990). A idéia não era nova, vinha sendo elaborada desde a segunda metade dos anos 70, e suas implicações legais e constitucionalidade estavam delineadas por juristas renomados (Carta do Embu, 1976). Mas o instrumento do Solo Criado, motivo dos mais intensos debates, de estudos de impactos, de defesas e críticas, não foi aprovado pela Câmara Municipal, levando a uma reorientação dos esforços da administração.

Foi nesse quadro que as atenções se voltaram para as Operações Interligadas, operacionalizadas a partir da citada Lei do Desfavelamento, criada na gestão anterior. O instrumento regulamenta a recuperação de uma parcela da valorização do terreno, decorrente de alterações urbanísticas necessárias à realização do projeto apresentado pelo empreendedor, sendo estabelecida a destinação exclusiva dos recursos arrecadados para habitações de interesse social. O Partido dos Trabalhadores havia sido o maior opositor do instrumento, desenhado para gerar recursos para a remoção de favelados das áreas centrais e visto como mais uma forma de favorecer a promoção imobiliária e as elites e de aumentar a segregação.

Por outro lado, ao assumir o poder, o governo via-se premido a gerar recursos alternativos para as políticas sociais. Com a derrota do projeto do Solo Criado, a administração, adotando uma linha pragmática, apresentou um projeto de alteração da lei existente, com vistas ao seu aproveitamento, que também foi rejeitado pelo legislativo. Diante da falta de alternativas, o governo decidiu-se então pela utilização do instrumento. A forma como esse instrumento foi aproveitado é detalhadamente descrita pelo então superintendente de Habitação Popular do município, que conta "de como se transformou um instrumento do mal num expediente para viabilizar uma nova política habitacional." (Bonduki, 1996)

Modificam-se, pela forma de interpretação e de utilização, os objetivos que fundamentaram a criação do instrumento, expressos nos termos do memorando enviado em 1986 ao secretário de planejamento pelo prefeito da gestão anterior, Jânio Quadros: "solicito providências imediatas para estudar projeto que favoreça construções em determinadas áreas desde que o proprietário ofereça residências operárias aos ocupantes dessas mesmas áreas" (Wilderode, 1996). O objeto de interesse, que então eram as áreas com alto potencial de valorização, passa a ser a própria população ocupante.

As Operações Interligadas, depois de bastante utilizadas no período do governo PT, voltaram a ser implementadas na administração conservadora de Paulo Maluf. O instrumento tem sido proposto

em diferentes partes do país, em distintas versões.<sup>41</sup> Os critérios estabelecidos para as alterações pontuais dos parâmetros de uso e densidades variam desde os mais técnicos, como a vinculação à infra-estrutura disponível, caso de Campinas (Semeghini, 1996), até os mais subjetivos, como a “harmonia urbanística”, caso do Rio de Janeiro (Compans e Oliveira, 1996). Seu histórico, desde uma perspectiva progressista, expõe os limites do pragmatismo, das soluções negociadas e até da nova interpretação dada à flexibilização, antes uma das bandeiras das orientações mais progressistas.

### **Considerações sobre o critério redistributivo**

A questão da redistributividade, presente nas distintas interpretações do tema e dos instrumentos de recuperação de mais-valias, carece de melhor explicitação, o que contribuiria para aclarar algumas das ambigüidades que existem naquelas interpretações.

Primeiramente, o termo redistribuir refere-se a realizar uma nova distribuição. Com esse sentido, o aspecto redistributivo estará presente nos instrumentos que recuperarem para a coletividade mais-valias socialmente produzidas, que, de outra forma, seriam apropriadas privadamente. Mas, se a existência do tributo afeta o modo como essa parcela

da nova riqueza produzida é apropriada, deve-se considerar que sua utilização não atinge necessariamente a forma como ela é historicamente repartida. Nesse sentido complementar, redistribuir significa alterar a distribuição anterior, ou seja, alterar uma determinada repartição social da riqueza produzida.

Vimos o marco atual e o contexto no qual se estabelece, na América Latina, a necessidade de reverter, ou minorar, o quadro de desigualdades socioespaciais. Vimos, também, que os instrumentos de recuperação de mais-valias permitem arrecadar recursos extras a partir do processo imobiliário. O aspecto redistributivo de tais instrumentos remete, então, à designação dos recursos arrecadados para populações e áreas carentes.

Uma das estratégias hoje adotadas por prefeituras de diversas correntes é a criação de instrumentos e mecanismos alternativos que permitam a vinculação dos recursos assim arrecadados a fundos de interesse social. Essa estratégia, inicialmente reconhecida como de princípio redistributivo, oferece uma alternativa aos impostos, que em geral não podem ser destinados a fundos específicos, e a instrumentos em que a fixação da mesma base espacial para a origem e o destino da arrecadação limita o critério redistributivo.

O efeito redistributivo dessa prática, no entanto, esvazia-se quando a arrec-

<sup>41</sup> Houve, naturalmente, um primeiro momento de readaptação da “interpretação” do instrumento, dado o seu aproveitamento anterior por um governo “de esquerda”.

dação suplementar gerada pelo novo instrumento leva a uma realocação compensatória dos recursos orçamentários originais. O instrumento, nesse caso, serve principalmente aos objetivos de desonerar o orçamento, liberando verbas orçamentárias antes comprometidas com a política social.

O expediente objetivaria a solução de gargalos, existentes na forma de deseconomias e/ou de instabilidade política (potencialmente ou, em alguns casos, concretamente). Tais deseconomias estariam, nesse caso, impossibilitando ou minorando a possibilidade de realização de mais-valias e até causando a desvalorização de propriedades, o que impulsionaria a sua utilização. Como saldo positivo, capitalizam-se situações que teriam de ser resolvidas de qualquer maneira. As favelas inseridas nas áreas mais valorizadas são um claro exemplo, pois são hoje reconhecidas como um problema para todos os setores sociais e, ao nível do ambiente construído, afetam não somente os novos empreendimentos como também os estoques edificadas.<sup>42</sup>

Considerando as diversas modalidades de instrumentos tradicionais de recuperação de mais-valias, é interessante observar como aquela que poderia ser tomada como a de pior situação original, em termos redistributivos, que é a moda-

lidade de apenas custear a obra, pode tornar-se a de melhor resultado em uma política urbana redistributiva, se usada para desonerar o orçamento geral do gasto com obras públicas necessárias ao desenvolvimento, porém sem um nítido conteúdo social.

Assim, *mutatis mutandis*, o mesmo argumento que relativiza o conteúdo redistributivo dos instrumentos associados a fundos de interesse social pode ser acionado na defesa de mecanismos que podem ser incluídos como esquemas de recuperação de mais-valias, mas que não possuem um caráter redistributivo específico. As Operações Urbanas, em que se delimita uma área de atuação e em que recursos originados de diferentes mecanismos, como os Certificados de Potencial Adicional Construtivo, citados anteriormente, são investidos na própria área, podem servir de exemplo. A sua aceitação, obviamente, envolve elementos como a prioridade e a desejabilidade da obra para o conjunto da coletividade.

Não se pode perder de vista, porém, que o uso de tais mecanismos geradores de recursos podem representar uma conquista, em que a regra geral era a execução dessas obras públicas com dinheiro de todos e para benefício de poucos. A redistributividade, aqui, passa pela destinação de maiores parcelas do orçamento geral para itens de cunho social, o

---

<sup>42</sup> Conforme noticiado, a arrecadação do Imposto Predial no Rio de Janeiro será menor, em 1997, pela redução média de 30% dos valores fiscais em 4.000 logradouros públicos localizados em áreas próximas a favelas, e a desvalorização é reconhecida como produto do recrutamento do narcotráfico e da violência.

que depende de outros ingredientes de uma política progressista, como um orçamento participativo efetivo.

Da mesma forma, há que se considerar o importante papel dos instrumentos básicos da política tributária de base imobiliária em relação às suas potencialidades no acionamento de uma política com critérios redistributivos claros (Smolka e Furtado, 1996). Além da sua função como base necessária para a criação de novos instrumentos específicos, não pode ser negligenciada a possibilidade da recuperação de uma importante parcela das mais-valias geradas pela coletividade a partir da cons-

tituição de um sistema fundado em instrumentos existentes e já tradicionais (Smolka, 1985).

Essas considerações qualificam a proposição da inserção da *destinação* como terceiro elemento a ser considerado no processo de *geração e apropriação* de mais-valias coletivas, avançado no início deste trabalho. A relação entre a redistributividade e a destinação dos recursos arrecadados é na verdade mediada pela alocação dos recursos pela coletividade, ou seja, o aspecto redistributivo depende de como essa destinação afeta a alocação dos recursos do orçamento geral.

## ***Tendências e Perspectivas***

Para finalizar, são alinhados a seguir alguns pontos considerados fundamentais para o avanço na compreensão do tema da recuperação de mais-valias na América Latina e para a definição de uma agenda de aproximação ao tema na região. Dizem respeito à superação das dificuldades que permeiam tanto o tema como a aplicação de instrumentos com essa finalidade e que aqui se traduzem nas referidas debilidade na implementação e ambigüidades na interpretação.

A seleção desses pontos tem como base uma abordagem ao tema a partir de princípios redistributivos e o entendimento de que uma avaliação dos desafios e constrangimentos impostos ao

desenvolvimento do tema da recuperação de mais-valias no marco atual latino-americano passa pelo reconhecimento de suas conseqüências ao nível socioespacial.

Alguns foram priorizados no desenvolvimento do trabalho, outros estão presentes de forma subjacente e alguns necessitam de melhor fundamentação. Reconhecem-se, assim, as limitações deste trabalho e ao mesmo tempo a amplitude do tema, no qual identifica-se a potencialidade de servir como fio condutor de um considerável conjunto de questões sobre o funcionamento do mercado de terras e a estruturação urbana na região.



- Pode ser claramente identificada uma tendência geral de aumento da atenção sobre o tema da geração e captação de mais-valias na América Latina, mesmo que de forma indireta, como nos esforços para o aprimoramento do sistema impositivo de base imobiliária. Novos instrumentos também têm sido considerados, e alguns introduzidos, para capacitar as administrações públicas a enfrentar os atuais desafios do desenvolvimento urbano. Seria necessário, no entanto, esclarecer melhor as motivações que estariam impulsionando essas novas tendências, bem como orientá-las segundo uma perspectiva de cobertura mais abrangente (local/global, específico/geral, circunstancial/universal, conjuntural/estrutural etc.).
- Começam a circular experiências locais na utilização de novos instrumentos de natureza flexível e de aplicação pontual que ampliam a capacidade de arrecadação, abrem novos espaços de negociação e promovem maior liberdade sobre o mercado. Por outro lado, aparecem também algumas propostas de instrumentos mais gerais, de utilização sistemática, cuja implementação depende das possibilidades, em cada situação particular, de alterações mais substanciais na legislação e nas práticas políticas. Em ambos os casos, a adoção de regras claras, simples e exequíveis de implementação parece ser o caminho mais recomendado, tanto para sustar a proliferação de práticas oficiosas, como para não replicar a edição de normas que se distanciam da realidade, tornando os instrumentos inaplicáveis.
- Algumas características mais gerais desses novos mecanismos os diferenciam dos tradicionais instrumentos de recuperação de mais-valias. Tanto os novos instrumentos pontuais como os universais têm em comum, de modo geral, o fato de dependerem de uma ação ou iniciativa do próprio proprietário para aplicação ou cobrança. Eles são, via de regra, direcionados para os novos empreendimentos e não para o conjunto do estoque imobiliário. Boa parte deles, ao menos, são mecanismos híbridos, ou seja, funcionam a partir de uma interação entre os sistemas regulatório e fiscal. Por essas características, deveriam ser considerados mais como complemento aos sistemas existentes, preenchendo os espaços de ação remanescentes e/ou conquistados e reforçando a utilização dos sistemas tradicionais.
- Quanto à utilização dos instrumentos de recuperação de mais-valias como ferramenta de controle do processo imobiliário, não pode ser secundarizado o seu fundamento, que é a valorização diferenciada causada pela atuação localizada do poder público, particularmente em contextos marcados por desigualdades socioespaciais. A proliferação desses instrumentos nesses contextos pode vir a exacerbar as desigualdades, às vezes contrariando princípios redistributivos que tenham originado sua implementação.

- Assim, devem-se considerar também as possibilidades de desestimular a criação de mais-valias, ao invés de promovê-las.
- Por outro lado, é preciso levar em conta o potencial desses instrumentos, na situação atual, como auxiliares na obtenção de recursos que permitam agilizar um processo redistributivo. Nesse sentido, controlar o processo significa antes de mais nada capacitar a administração pública a reconhecer e administrar os seus pontos positivos e negativos. Essa capacitação envolve estudos e simulações sobre os impactos urbanísticos e fiscais de tais instrumentos, inclusive quando acionados de forma combinada entre si e com os instrumentos tradicionais, além do mais básico aparelhamento técnico e de recursos humanos.
  - Esse aparelhamento básico, por sua vez, é condição imprescindível não só para os novos instrumentos como para toda a política urbana. No afã de buscar novas fontes de financiamento urbano, muitas vezes são relegados a segundo plano os instrumentos mais básicos de tributação e controle, invertendo-se, na verdade, as prioridades de um sistema fiscal e regulatório que precisa ser fortalecido no elementar. Não há como desconhecer que se o sistema é débil no plano elementar, dificilmente terá a base necessária para se sofisticar, e que o fortalecimento desse sistema passa também pelo melhor aproveitamento de potencialidades ainda não desenvolvidas no sistema tradicional.
  - Finalmente, sobre as ambigüidades na interpretação do tema e dos instrumentos de recuperação de mais-valias, a utilização do mesmo instrumento com diferentes objetivos, bem como a de diferentes instrumentos com o mesmo princípio, deixam claro que não há como rotular os instrumentos ou identificá-los com determinadas orientações políticas. Mesmo entendendo que a utilização dos instrumentos só pode ser mais bem avaliada no contexto mais específico de cada sociedade e em cada momento histórico particular; por outro lado, uma avaliação mais abrangente das suas potencialidades e limites, seja no nível temporal como no espacial, pode beneficiar-se de uma nítida explicitação dos critérios adotados e dos objetivos pretendidos, tanto na aproximação ao tema como na consideração de instrumentos para a recuperação de mais-valias.

## Referências bibliográficas

---

- ABREU, M. *Evolução Urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPLANRIO/Zahar, 1987.
- AZEVEDO, Eurico A., ALENCAR, M. Lucia Mazzei. "Solo Criado e Contribuição de Melhoria". Trabalho apresentado no *Seminário Avaliação dos Instrumentos de Intervenção Urbana*. São Paulo: FAU-USP, set. 1993. Mimeo.
- AZEVEDO NETTO, Domingos T. et al. *O Solo Criado*. Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM), documento, set. 1975. Mimeo.
- \_\_\_\_\_. "Experiências Similares ao Solo Criado". In: *CJ Arquitetura*, ano IV, n. 16, Rio de Janeiro: FC Editora, 1977.
- BANCO MUNDIAL. *Urban Policy and Economic Development: an Agenda for the 1990s*. Washington DC: World Bank Policy Paper, 1991.
- BONDUKI, Nabil. "Avaliação das Operações Interligadas como Instrumento de Captação de Recursos para a Habitação Social". In: SANTOS FILHO, Milton (Org.) *Finanças Locais e Regionais*. São Paulo/Salvador: HUCITEC, 1996. p. 81-102.
- BRASILEIRO, Ana Maria. "Política Urbana: Quem Decide?". In: PESSOA, Alvaro (Org.) *Direito do Urbanismo. Uma Visão Sócio-Jurídica*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), 1981. p. 25-40.
- BROWN, H. James, SMOLKA, Martim O. "Capturing Public Value from Public Investments". In: BROWN, H. James (Ed.) *Land Use and Taxation. Applying the Insights of Henry George*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 1997.
- CAMPOS FILHO, Cândido Malta. *Cidades Brasileiras: Seu Controle ou o Caos*. São Paulo: Nobel, 1989.
- CARVALHO, Eduardo G. *O Negócio da Terra. A Questão Fundiária e a Justiça*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1991.
- CJ ARQUITETURA, Ano IV, n. 16. Edição Especial sobre "O Solo Criado". Rio de Janeiro: FC Editora, 1977.
- CLICHEVSKY, Nora. *Política Social Urbana. Normativa y Configuración de la Ciudad*. Buenos Aires: Espacio Editorial, Colección Ciencias Sociales, 1996.
- COMPANS, Rose, LEAL, Fabricio. "As Operações Interligadas no Rio de Janeiro: Flexibilização ou Desregulamentação?". Comunicação apresen-

- tada no *Seminário Instrumentos para a Gestão Municipal do Solo Urbano. Experiências e Novos Desafios*. Rio de Janeiro, jul. 1996.
- DOWALL, D., BLACKBURN, S. "The Tools for Financing Infrastructure". Trabalho apresentado no *Seminário Financiamiento Público de Infraestructura: Problemas y Soluciones*. México, mai. 1991. Mimeo.
- DUHAU, Emilio. "Tierras Ejidales y Políticas de Suelo en la Ciudad de México". *Medio Ambiente y Urbanización*, número especial "Tierra Fiscal y Regularización Urbana", IIED América Latina, Buenos Aires, mar. 1991. p. 43-58.
- FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. "Carta do Embu". Documento Síntese do *Seminário Aspectos Jurídicos do Solo Criado*. Embu, São Paulo, dez. 1976.
- FURTADO, Fernanda. *Urbanização de Terras e Ocupação do Solo Urbano. Elementos para a Análise do Processo de Crescimento das Cidades Brasileiras*. Dissertação de Mestrado, IPPUR/UFRJ, 1993.
- GADRET, Hilton J. *A Contribuição de Melhoria e sua Aplicação no Distrito Federal*. Rio de Janeiro: Ed. Agusa, 1956.
- GEISSE, G., SABATINI, F. *Renta de la Tierra y Heterogeneidad Urbana. Antecedentes de un Estudio sobre Seis Ciudades Latinoamericanas*. CIDU-IPU - Instituto de Planificación del Desarrollo Urbano, PUC - Chile, Documento de Trabalho, n. 112, Santiago, dez. 1979.
- GEORGE, Henry. *Progress and Poverty*. New York: Robert Schalkenbach Foundation, 1979, Centenary Edition, paperback ed., 1992.
- GRANELLE, Jean Jacques. "As experiências da Política Fundiária na França". In: PESSOA, Alvaro (Org.) *Direito do Urbanismo. Uma Visão Sócio-Jurídica*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), 1981. p. 41-50.
- HAGMAN, Donald, MISCZYNSKI (Eds.) *Winfalls for Wipeouts: Land Value Capture and Compensation*. Washington, D.C.: American Planning Association, 1978.
- HOLSTON, James. "The Misrule of Law: Land and Usurpation in Brazil". In: *Comparative Studies in Society and History*, v. 33, n. 4, Oct. 1991. p. 695-725.
- IFHP - International Fed. for Housing and Planning. "Urban Land Policy, Pre-Congress Report". *International Congress on Urban Land Policy*. Liège, Bélgica, 1981.
- JARAMILLO, Samuel. *Hacia Una Teoría de la Renta del Suelo Urbano*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 1992.
- JARAMILLO, Samuel, CUERVO, Luis Mauricio. *Urbanización Latinoame-*

- ricana. Nuevas Perspectivas*. Bogotá: Ed. Escala, Colección Historia y Teoría Latinoamericana, 1992.
- LIMA, Paulo Castilho. *Contribuição de Melhoria: Uma Proposta de Ação*. Tese de Doutorado, FAU-USP, São Paulo, 1996.
- MACON, J., MAÑON, J. Merino. *Financing Urban and Rural Development Through Betterment Levies. The Latin American Experience*. New York: Praeger Publishers/Inter-American Development Bank, 1977.
- MELGAÇO, Soraya S. "Favelas: de Frente y de Hecho". In: Programa de Gestión Urbana, Oficina Regional para América Latina y el Caribe (PGU-LAC). *Manejo del Suelo Urbano*. Quito: GTZ/PGU, 1994. p. 241-265.
- MELO, Marcus André B. C. "Ajuste Estrutural: Implicações para as Metrôpoles". In: SANTOS FILHO, Milton (Org.) *Finanças Locais e Regionais*. São Paulo/Salvador: HUCITEC, 1996. p. 39-54.
- MORALES, Ninette, LUNGO, Mario. "La Tierra Urbana Pública en Managua durante el Gobierno Sandinista". *Medio Ambiente y Urbanización*, número especial, "Tierra Fiscal y Regularización Urbana", IIED América Latina, Buenos Aires, mar. 1991. p. 59-72.
- MUSGRAVE, R. *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill Book Company, 1959.
- PESSOA, Álvaro. "Equacionando a Nova Propriedade Urbana". In: PESSOA, Alvaro (Org.) *Direito do Urbanismo. Uma Visão Sócio-Jurídica*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), 1981. p. 51-71.
- PREST, Alan R. "Land Taxation and Urban Finances in Less-Developed Countries". In: CULLEN, M., WOOLERY, S. (Eds.) *World Congress on Land Policy, 1980, Proceedings*. 1982. p. 369-406.
- RIBEIRO, Luiz Cesar Q., CARDOSO, Adauto L. "O Solo Criado como Instrumento de Reforma Urbana: Avaliação de seu Impacto na Dinâmica Urbana". *Cadernos IPPUR/UFRJ*, ano V, n. 1, p. 47-61, dez. 1991.
- ROLNIK, Raquel et al. "Perfil do Plano Diretor da Prefeitura do Município de São Paulo". In: GRAZIA DE GRAZIA (Org.) *Plano Diretor. Instrumento de Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: FASE, 1990. p. 26-32.
- SEMEGHINI, Ulisses. "Instrumentos de Gestão do Solo Urbano: a Proposta de Campinas". Comunicação apresentada no Seminário *Instrumentos para a Gestão Municipal do Solo Urbano. Experiências e Novos Desafios*. Rio de Janeiro, jul. 1996.
- SHOUP, Donald C. "Is Under-Investment in Public Infrastructure an Anomaly?". In: JONES, Gareth,

- WARD, Peter (Eds.) *Methodology for Land and Housing Market Analysis*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 1994. p. 236-250.
- SINDUSCON. *Boletim mensal*. Sindicato da Indústria da Construção Civil do Rio de Janeiro, jan. 1997.
- SMOLKA, Martim. *The Functioning of Urban Land Markets in Latin America: Some Characteristics*. Cambridge, 1996. Mimeo.
- \_\_\_\_\_. "Revisitando as Avaliações sobre o Mercado de Terras na América Latina..." Trabalho apresentado no *Seminário GDIC/LILP*, Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital, Havana, set. 1994. Mimeo.
- \_\_\_\_\_. "Problematizando a Intervenção Urbana: Falácias, Desafios e Constrangimentos". *Cadernos IPPUR/UFRJ*, ano VIII, n. 1, abr. 1994.
- \_\_\_\_\_. "Solo Criado: Notas para a Fundamentação de Questões em Debate". *Revista de Administração Municipal (RAM)*, n. 201, out./dez. 1991.
- \_\_\_\_\_. "Impostos sobre o Patrimônio Imobiliário Urbano: Aprimorando as Informações e a Sistemática de Recolhimento". *Ensaio FEE*, ano II, n. 2, p. 442-454, 1991.
- \_\_\_\_\_. *Uma Proposta Fiscal para a Viabilização de uma Nova Política Urbana e Habitacional*. Cadernos USP, s/n, 1985, p. 34-44.
- SMOLKA, M., FURTADO, F. "Argumentos para a Reabilitação do IPTU e do ITBI como Instrumentos de Intervenção Urbana (progressista)". *Espaço e Debates*, ano XVI, n. 39, p. 87-103, 1996.
- TRIVELLI, Pablo. "Access to Land by the Urban Poor: an Overview of the Latin American Experience". In: *Land Use Policy*, n. 3, p. 100-121, 1986. Mimeo.
- VETTER, David M., MASSENA, Rosa M. R. "Quem se Apropria dos Benefícios Líquidos dos Investimentos do Estado em Infra-estrutura Urbana? Uma Teoria de Causação Circular". In: MACHADO DA SILVA, L. A. (Org.) *Solo Urbano. Tópicos sobre o Uso da Terra*. Rio de Janeiro: Zahar Editores / IUPERJ, Série Debates Urbanos, v. 1, p. 49-77, 1981.
- VILLAÇA, Flávio. "Uma Reflexão Sobre a Relação entre o Conhecimento do Mercado Imobiliário e a Formulação de Instrumentos de Política Urbana". Trabalho apresentado no *Seminário Avaliação dos Instrumentos de Intervenção Urbana*, São Paulo, FAU-USP, set. 1993. Mimeo.
- WALCACER, Fernando. "A Nova Lei de Loteamentos". In: PESSOA, Alvaro (Org.) *Direito do Urbanismo. Uma Visão Sócio-Jurídica*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), 1981. p. 149-166.

WARD, P., JIMÉNEZ, E., JONES, Gareth. "Measuring Residential Land-Price Changes and Affordability". In: JONES, Gareth, WARD, Peter (Eds.) *Methodology for Land and Housing Market Analysis*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 1994. p. 159-178.

WILDERODE, Daniel J. Van. "Operações Interligadas: Quem é o Principal Beneficiário?". In: *Anais do VI Encon-*

*tro Nacional da ANPUR (Brasília, 1995)*. Brasília, 1996. p. 177-185.

---

(Recebido para publicação em julho de 1997)

---

**Fernanda Furtado** é doutoranda da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP e Faculty Associate do Lincoln Institute of Land Policy

---

# Planes Estratégicos y Proyectos Metropolitanos

*Jordi Borja y Manuel Castells*

---

## *Planes Estratégicos: del Plan Territorial a los Proyectos Urbanos*

### **Crisis del planeamiento, ambigüedad de los proyectos**

La **crítica al planeamiento territorial urbano** (o planes generales) se ha convertido en un lugar común desde los años setenta. Está generalmente aceptado la relativa inoperancia de estos planes cuando no se apoyan en dinámicas económicas y sociales que permitan su desarrollo en proyectos. En cambio parecen muy exageradas formulaciones del tipo "los grandes desastres de los grandes planes". Sobretudo porque se han realizado desastres mucho mayores sin planes ni visiones globales del futuro de

la ciudad. Quizás mejor sería recordar la reflexión de Brecht: "si hay ciudades horribles que se han hecho siguiendo un plan, ello es debido a que el plan era horrible y no a que hubiera un plan".

La **experiencia histórica** pone de manifiesto la importancia de los planes, normas y concepciones generales sobre la relación entre edificios, actividades y espacios públicos en la producción de la ciudad. Esto vale tanto para las ciudades homogéneas derivadas de una trama regular como la cuadrícula o de un modelo viario y edificatorio monumental (Edimbourg, Lisboa de Pombal, París de Haussman) como para las realizaciones más exitosas de "new towns"



y "villes nouvelles". Incluso aquellos "productos urbanos" que nos parecen aparentemente más caóticos o espontáneos (plazas y paseos animados, mercados y áreas culturales, etc.) deben mucho al planeamiento y a las ordenanzas de la Administración.

Hoy se tiende a reconocer nuevamente el rol regulador e impulsor de la **Administración pública** en la definición y puesta en marcha de los grandes proyectos, aunque se requiera casi siempre el partenariado con los actores privados para su ejecución y gestión.

La inercia ideológica de los años 80 lleva sin embargo, a muchas Administraciones a renunciar a este rol para confiar ciegamente en las iniciativas privadas. La crítica de los proyectos realizados únicamente en función del lucro privado a corto plazo (p. ej. Docklands) debiera conducir a la reasunción de responsabilidades públicas.

Existe una cierta **ambigüedad** sobre el concepto de "**gran proyecto**" como motor y orientador del desarrollo urbano.

En primer lugar se olvida que detrás de un gran proyecto hay siempre, explícito o implícito, un **plan o esquema global de ciudad**. El plan o esquema puede tener soportes jurídicos diversos, más o menos consenso social, apostar por un desarrollo equilibrado o fuertemente desequilibrado, pero existe una voluntad política que se expresa por acción o por omisión. Aunque con orientaciones muy distintas. Por ejemplo los

proyectos urbanos de Barcelona y de Londres en los años 80.

En segundo lugar en bastantes ocasiones los grandes proyectos corresponden a iniciativas promovidas por **actores** que tienen sin embargo interés en situarse fuera de cualquier marco global coercitivo. Pueden ser grupos económicos **privados**, pero también agentes **públicos**, especialmente aquellos que disponen de patrimonio de suelo bien posicionado (autoridad portuaria, sociedad ferroviaria, ejército, etc.). Y no puede prescindirse tampoco de la particular cultura de "**autor**" de los diseñadores de los proyectos urbanos, que pueden apostar por la singularidad formal en vez de la articulación con el entorno.

En tercer lugar las actuaciones puntuales, aunque sean o debieran ser operaciones complejas, en la medida que son promovidas por Administraciones públicas deben adaptarse al carácter sectorial o unidimensional de éstas. Es decir, la Administración promotora tiende a considerar únicamente una función (p. ej. viaria, o vivienda) en detrimento de la complejidad del proyecto, imprescindible para que sea "productor de ciudad".

Por todas estas razones nos parece que hay que guardarse de mitificar el gran proyecto en sí mismo, suponer que la flexibilidad o la desregulación (respecto a planes o normas generales) resuelven automáticamente su viabilidad y su adecuación al entorno y que el partenariado por su parte garantiza la complejidad posible.

El agotamiento del planeamiento territorial clásico y la ambigüedad del gran proyecto supuestamente aislado obliga a proponer un planeamiento adecuado a la naturaleza de las intervenciones que corresponden a los nuevos espacios metropolitanos o urbano-regionales.

### **Las escalas de intervención y la pertinencia del planeamiento estratégico**

La ciudad difusa (o los nuevos espacios urbano-regionales) requiere intervenciones de gran escala que articulen el territorio. Estas intervenciones se entienden muchas veces como operaciones funcionales, especializadas, casi siempre vinculadas a las comunicaciones o a las actividades conectadas con la economía "globalizada" (telepuertos, World Trade Centers, recintos de ferias y congresos, parques tecnológicos, zonas de actividades logísticas, etc.). Este planteamiento refuerza los efectos territoriales perversos de la globalización puesto que acentúa las desigualdades y fragmenta y segrega tanto los espacios de actividad (zoning de facto) como los grupos sociales (ghetización generalizada).

Conviene distinguir las intervenciones por su **escala** (grande, intermedia, menor) y por su articulación con un planeamiento que articule las **estrategias** económico-sociales con las actuaciones en el territorio.

La **gran escala** de intervención más

modernamente parte de una visión estratégica del territorio. No se trata tanto de realizar intervenciones que de entrada sean multidimensionales sino de que cumplan tres condiciones:

- a) Correspondan a un escenario de futuro y a unos objetivos económicos, sociales y culturales;
- b) Son coherentes con otras actuaciones y dinámicas que se realizan en otras partes del territorio;
- c) Tienen efectos metastésicos sobre sus entornos, es decir generadores de iniciativas que refuerzan el potencial articulador.

Es decir se trata de intervenciones complejas en su concepción, multifuncionales en su dinámica y generadoras de centralidades de ámbito urbano-regional, es decir del nuevo sistema urbano metropolitano, que se sitúa a escala de región o macro-región.

La escala **intermedia** es la que se da en la ciudad existente entendiendo por tal la aglomeración, es decir la ciudad-centro y su primera periferia. Es la escala que corresponde a las intervenciones de renovación de centros y de promoción de nuevos ejes de desarrollo y de nuevas centralidades.

Son operaciones que se apoyan a veces en la recuperación de espacios potentes y obsoletos (puertos, estaciones, cuarteles, industrias, etc.), otras veces en una realización infraestructu-

ral cualificadora del entorno y con elementos de centralidad atractivos (por ejemplo la combinación de una vía o eje de calidad y de inversiones en "terciario de excelencia").

Cuando estas intervenciones no responden a una visión estratégica del desarrollo urbano (o se trata de una visión errónea porque no corresponde a una dinámica real) se reducen a actuaciones anodinas, sin otro efecto que un cambio de uso o de forma de una zona de la ciudad. Su valor estratégico vendrá dado:

- a) por la coherencia de la intervención con otras intervenciones paralelas o complementarias que condiciona aspectos importantes de su viabilidad (accesibilidad, decisiones públicas de carácter fiscal o inversor, medidas de ordenación de la circulación o ambientales, etc.);
- b) Por la calidad de la ejecución de los proyectos, tanto en sus aspectos físicos como de equipamiento, servicios, promoción de imagen, etc.;
- c) Por la capacidad de movilizar iniciativas y recursos públicos y privados y de generar los usos sociales requeridos por la intervención.

La **escala menor** de intervención es la que corresponde a actuaciones puntuales. Se trata de proyectos que a pesar de su escala relativamente reducida tienen también una función estratégica en el desarrollo urbano. Nos referimos a intervenciones que se distinguen:

- a) Por un carácter integrado, es decir que unen en su concepción una cierta diversidad de usos y unas determinadas cualidades formales;
- b) Porque dan respuesta a unos desafíos o déficits que condicionan el desarrollo de la ciudad o porque refuerzan decisivamente dinámicas existentes;
- c) Porque constituyen en sí mismas elementos cualificadores de determinadas áreas de la ciudad.

Estas intervenciones son de tipo muy diverso y pueden referirse a actuaciones monumentales, a la realización de unos equipamientos o locales de negocio (hoteles, centro comercial, locales de esparcimiento, etc.), a la rehabilitación de unas calles o conjunto de edificios valorizables por su posición o por su simbolismo, a la creación de un punto dotado de fuerte visibilidad y accesibilidad, etc.

Pero su valor estratégico no reside tanto en la función o la forma específicas de la intervención sino en su efecto sobre la dinámica urbana.

## El planeamiento estratégico

En otros textos ya nos hemos referido al planeamiento estratégico pero conviene detenerse en precisar cuáles son sus elementos básicos. Y en que se distingue

del planeamiento territorial convencional (al que denominaremos plan director).

a) El planeamiento estratégico es una forma de conducción del cambio basada en un análisis participativo de situación y de su posible evolución y en la definición de una estrategia de inversión de los escasos recursos disponibles en los puntos críticos.

b) El diagnóstico toma en consideración los entornos (globalización), el territorio (en sus distintas dimensiones) y la administración (o sistema de actores públicos). Se consideran especialmente las dinámicas y las actuaciones en marcha, las demandas sociales, los puntos críticos y los obstáculos o cuellos de botella y las potencialidades.

c) Sobre la base del diagnóstico se determina la situación previsible, los escenarios posibles y la situación deseable. A partir de la cual se definen las acciones a emprender para llegar a ella. Estas acciones comprenden objetivos, líneas o estrategias a desarrollar y proyectos concretos que pueden ponerse en marcha a corto plazo (proyectos físicos, programas económicos o sociales, medidas administrativas, campañas cívicas, etc.).

d) Los planes estratégicos incluyen generalmente acciones respecto a:

- Accesibilidad y movilidad;

- Equilibrio Social;
- Recursos Humanos;
- Información y Telecomunicaciones;
- Servicios a la Producción;
- Calidad de Administración Pública;
- Calidad de Servicios Públicos;
- Cultura;
- Infraestructuras Económicas.

e) Los beneficios de la planificación estratégica territorial que se citan comúnmente son:

- Acción a corto plazo;
- Ayudar a identificar el uso más efectivo de los recursos;
- Posicionar la ciudad para aprovechar las oportunidades;
- Identificar y desarrollar los "product champions";
- Visión de futuro;
- Concentrar energías;
- Ganar perspectiva;
- Objetividad;
- Separar la realidad de la ficción;
- Colaboración entre sectores público y privado;
- Conciencia de ciudad y construcción de consenso;
- Hacer las cosas importantes.

El objetivo final es la difusión del pensamiento estratégico: es más importante el proceso que los propios resultados.

f) Los riesgos del Plan estratégico se derivan de la insuficiente participación y consenso sociales, de la incorrecta definición de objetivos y selección de proyectos o de la incapacidad para impulsar un segui-

miento y una promoción eficaz de los mismos. Se citan como errores más frecuentes:

- Generar más expectativas que percepción final de realizaciones;
- Objetivos demasiado genéricos;
- Poco compromiso ejecutivo de los agentes;
- Percepción exclusivamente política del plan;
- No ejecución del plan.

g) Similitudes entre el Plan estratégico y Plan director territorial (o plan general):

- Planificaciones de amplio horizonte temporal;

- Escenario o modelo de ciudad como punto de partida;
- Importancia similar de temas de desarrollo económico, calidad ambiental y equilibrio social;
- Gran relevancia de estudios de diagnóstico y pronóstico;
- Los proyectos adoptados llevan una acción inmediata que condiciona el futuro;
- Facilitan perspectiva y visión de futuro a la ciudad;
- Redefinen el papel de la ciudad y sus relaciones con el entorno inmediato;
- Rechazo de la improvisación.

h) Diferencias entre Plan estratégico y Plan director:

<b>Plan estratégico territorial</b>	<b>Plan Director</b>
Plan integral con algunos objetivos territorializables	Ordenación del espacio urbano
Prioriza proyectos, pero no los localiza necesariamente en el espacio	Determina los usos del suelo en su conjunto y localiza con precisión los sistemas generales y las grandes actuaciones públicas
Basado en el consenso y la participación en todas sus fases	Diseño responsabilidad de la administración y participación a "posteriori"
Utilización de análisis cualitativos y de factores críticos	Utilización de estudios territoriales y de medio físico
Plan de compromisos y acuerdos entre agentes para la acción inmediata o a corto plazo	Plan normativo para regular la acción privada futura y posible
Es un plan de acción	Es un plan para regular la acción

- i) La participación de los agentes públicos y privados es una condición indispensable del Plan estratégico, que lo distingue de las otras formas de planeamiento. Esta participación tiene como principales características:
- Se produce en todas las etapas del planeamiento, desde la elaboración del diagnóstico hasta la implementación del seguimiento de los proyectos;
  - Idealmente debe incluir a todos los agentes públicos y privados. Contra lo que puede parecer lógico lo más difícil es casi siempre conseguir la participación de las Administraciones públicas (excepto la o las que lideran el Plan);
  - Una parte de la población tiene bajos niveles de organización, de liderazgo y de visibilidad social. Sin embargo casi siempre es precipitado concluir que no cuentan a la hora de incorporarles en la estructura del Plan Estratégico;
  - La comunicación hacia la ciudadanía y el marketing hacia el exterior forman parte del proceso mismo del planeamiento estratégico;
  - La concertación sobre las actuaciones estratégicas, tanto entre los agentes responsables de realizarlas como entre los que deben impulsarlas o hacer su seguimiento, así como el consenso social sobre las mismas, constituyen el elemento esencial del proceso participativo.
- j) La **banalización** es probablemente el mayor riesgo que acecha hoy al planeamiento estratégico. Precisamente porque se trata de una estructura flexible, de un proceso relativamente abierto, y de un acuerdo global que tiene valor de "contrato político" pero no de norma jurídica, requiere una voluntad directiva muy fuerte. Pero también se presta a formar parte del "pensamiento blando" y convertirse en una pseudo legitimización de un conjunto de actuaciones y proyectos solamente articulados sobre el papel.
- k) El seguimiento de los proyectos, la impulsión de los mismos por parte de comités participativos ad hoc, el compromiso de los agentes responsables de cada uno de ellos que han participado en el plan, el grado de cumplimiento de los objetivos y la evaluación de los impactos de los mismos permitirán medir la eficacia del Plan Estratégico. El Plan Estratégico se justifica por sus resultados y éstos deben percibirse a corto plazo (entre 2 y 5 años desde su aprobación).

### De los Planes Estratégicos a los grandes proyectos urbanos

Cada vez se cuestiona más la relación jerárquica o en cascada del planeamiento territorial. Algo parecido puede decirse sobre los planes estratégicos. Los proyectos no son el último derivado de un proceso que baja lógicamente del escenario deseable, los objetivos luego, las estrategias o líneas de acción a con-

tinuación y finalmente las actuaciones, proyectos o medidas. Los **Planes estratégicos** más modernos tienden a establecer una **relación dialéctica** entre elementos básicos del diagnóstico y grandes objetivos que se apuntan ya en la primera fase de elaboración y los **grandes proyectos** que están sobre la mesa de los principales actores urbanos públicos y privados. A medida que avanza el Plan tenderá a establecer prioridades y relaciones entre los proyectos, pero éstos a su vez contribuirán decisivamente a definir los objetivos y las líneas de acción del Plan.

Antes de pasar a analizar las principales características de los grandes proyectos urbanos expondremos brevemente qué aporta el Plan Estratégico a los grandes proyectos y el proceso de definición de éstos en el ámbito del Plan.

El **Plan Estratégico** deviene un **proceso legitimador** de los grandes proyectos urbanos.

- a) Debe dar coherencia territorial y económica a los principales proyectos y garantizar que sirven para desarrollar la articulación del conjunto del espacio urbano-regional.
- b) El impacto o los efectos resultantes de estos proyectos deben mantener un compromiso entre la competitividad económica, la sostenibilidad ambiental y la cohesión social. El carácter participativo del Plan Estratégico debe contribuir a integrar estas dimensiones en los grandes proyectos.
- c) El Plan en consecuencia justificará ante los autores responsables de los grandes proyectos la exigencia de garantizar su multidimensionalidad (no únicamente su funcionalidad inmediata y su rentabilidad máxima) y creará las condiciones de obligatoriedad que la hagan posible.
- d) El ámbito del Plan, a la hora de precisar los contenidos, las formas y los tiempos de los proyectos, debe permitir reequilibrar hasta cierto punto las negociaciones entre los agentes más fuertes (Administraciones, grupos económicos, etc.) y los menos fuertes (colectivos sociales populares, centros de investigación, etc.).
- e) La inclusión de los grandes proyectos en el Plan Estratégico, en la medida que éste es una gran operación comunicacional y obtiene normalmente un amplio consenso social, transfiere estas cualidades a los grandes proyectos (muchas veces acusados de despilfarradores, incluso antisociales). Aunque también puede ser que ocurra lo inverso, es decir que proyectos puntuales populares contribuyan a legitimar y difundir el Plan y sus propuestas.
- f) La dialéctica Plan Estratégico - grandes proyectos puede convertirse así en un proceso de movilización y educación cívicas. Los proyectos ganan en contenidos, transparencia (es más difícil la corrupción) e impacto dinamizador. El Plan por su parte manifiesta su eficacia y aumenta su credibilidad y su difusión.

- g) La complejidad de este proceso, aunque puede darse en periodos de tiempo relativamente cortos (entre 2 y 5 años), entra normalmente en contradicción con los tiempos políticos, electorales y administrativos. Por ello el Plan y los grandes proyectos deben poseer un timing propio independiente de los ritmos políticos y administrativos de las instituciones.

El **proceso definitorio de los grandes proyectos**, en el marco del planeamiento estratégico, no es un simple resultado de la voluntad de los actores que participan en su elaboración. Por lo menos deben tenerse en cuenta estos aspectos:

- a) Existencia de un Plan nacional o regional, de una ley o de un programa de gobierno, que le proporcione una base política o jurídica;
- b) Posibilidad de acordar una decisión compartida entre los principales actores responsables de su aprobación y ejecución (públicos y privados) sobre el carácter prioritario de la actuación;
- c) Oportunidad financiera (por ejemplo crédito internacional), política (por ejemplo gran evento en preparación) y física (por ejemplo suelo recuperable por obsolescencia de instalaciones presentes);
- d) Existencia de un promotor o operador líder del proyecto;
- e) Consenso social, incluido en ello la

aceptación por la opinión pública y por los medios de comunicación.

No es preciso que todas estas condiciones se den a la vez pero la falta de alguna de ellas debe considerarse un obstáculo a vencer.

En la práctica del planeamiento estratégico, el proceso definitorio pasa generalmente por las siguientes fases:

- a) En la etapa inicial de **"Pre-diagnóstico"** puede ocurrir que aparezcan ya algunos proyectos "maduros" bien porque los agentes responsables tienen ya prevista su realización, bien porque sectores urbanos cualificados los reclamen con fuerza y tienen ya aceptación social;
- b) El **diagnóstico pro-activo** permite que las **Comisiones** del Plan, de composición amplia y plural, definan algunas actuaciones emblemáticas de los objetivos propuestos. Sobre esta base los órganos directivos pueden ya impulsar la definición y promoción de algunos grandes proyectos, paralelamente a la elaboración del Plan;
- c) Una vez elegido el escenario deseable, los objetivos y líneas de actuación, se elabora por parte de las Comisiones un **listado de proyectos**. Las **Comisiones** en esta etapa no son las mismas que en la etapa anterior, sino que están compuestas por representantes públicos y privados de aquellas instituciones y or-



- ganizaciones orientadas a impulsar una determinada línea estratégica;
- d) Los **órganos centrales del Plan** (políticos y técnicos) reelaboran y seleccionan estos listados para conseguir la máxima coherencia posible y para establecer un orden de prioridades que facilite la ejecución del Plan. Sobre la base del listado de proyectos aprobado se crean **grupos o comités** reducidos encargados de elaborar (o hacer elaborar) un diseño básico de cada uno de ellos (este diseño debe incluir organismos o agentes responsables, financiación, timing, etc.) Los grupos o comités de proyecto tienen una composición reducida y un carácter
- predominante político (decididores, impulsores) y técnico (expertos);
- e) Los proyectos pre-diseñados (diseño básico) y aprobados por los órganos centrales del Plan (es la última fase de elaboración y aprobación del Plan) son asumidos por **Comisiones ad-hoc** encargadas de su seguimiento, promoción y, eventualmente, implementación. Es la etapa final de implantación del Plan. Aquellos proyectos que en un plazo de pocos años (entre 2 y 4 una vez aprobado el Plan) no se han implementado y no hay indicios de que vayan a serlo en un plazo próximo deberán considerarse por el momento inviables.

## *Los Grandes Proyectos Metropolitanos*

### **Ciudad metropolitana: sistema y proyectos urbanos**

1. La ciudad metropolitana es hoy una realidad económica, social y funcional en proceso de constitución. La complejidad de la realidad metropolitana incluida la complejidad institucional, tiene como consecuencia que la nueva ciudad, un espacio urbano-regional, se construye más por grandes proyectos que como resultado de la organización institucional y la gestión de los servicios.

La ciudad metropolitana actual ya no

es la simple juxtaposición de centros densificados, barrios o áreas especializadas social o funcionalmente y periferias sucesivas.

Esta ciudad metropolitana existe y requiere obviamente coordinación institucional (es plurimunicipal y en ella actúan todas las Administraciones Públicas a la vez) y gestión en común de algunos servicios (agua, eliminación de residuos, transportes, etc.). Pero hay otra ciudad metropolitana, a una escala mayor.

La nueva ciudad metropolitana debe entenderse como un **sistema o una**

**red**, de geometría variable, articulado por **nodos**, puntos fuertes de centralidad, definidos por su **accesibilidad**. La calidad de esta nueva realidad urbano-regional dependerá de la **intensidad de relaciones** entre estos **nodos**, de la **multifuncionalidad** de los **centros nodales** y de la capacidad de integrar al conjunto de la **población** y del **territorio** mediante un adecuado sistema de **movilidad**.

2. La nueva ciudad metropolitana debe entenderse como resultado de tres procesos o tres dinámicas distintas pero interrelacionadas: globalización, concentración y comunicación.

a) La **globalización** exige a las grandes ciudades, a las ciudades metropolitanas, ofrecer plataformas competitivas a sus actividades económicas, cualificar sus recursos humanos, establecer un buen sistema de intercambios con ámbitos cada vez mayores (incluso continentales y mundiales), promocionar su imagen internacional y funcionar internamente de forma eficiente y con reglas y convenciones claras y estables.

Pero a corto o largo plazo la globalización tiene impactos territoriales que suponen un reto a la cohesión del conjunto. La globalización fragmenta al territorio urbano-regional en áreas y grupos "in" y "out", al mismo tiempo que "universaliza" los productos y los mensajes de la ciudad metropolitana.

b) La **concentración** de actividades y funciones, pero no necesariamente de población. El territorio metropolitano se convierte en el medio natural de la actividad económica, caracterizado por su articulación con mercados de geometría variables y por las sinergías que se producen entre actores (institucionales, empresariales, profesionales, etc.) interdependientes.

Esta concentración tiene sus puntos fuertes, en lo material y en lo simbólico, en los **nodos** de comunicación, entendidos como centros urbanos, o lugares dotados de polivalencia. Sin embargo estos nodos son muchas veces monofuncionales y expresan más la dinámica fragmentadora citada que la necesidad de cohesionar el territorio y la población.

c) La **comunicación** es a la vez la característica y el reto principales de las ciudades metropolitanas. La competitividad en la globalización exige maximizar tanto la comunicación con el exterior (puerto y aeropuertos, telecomunicaciones, nuevas infraestructuras viarias y de ferrocarril, centros de convenciones y congresos, ferias y exposiciones, etc.) como la comunicación interna, en la medida que la ciudad metropolitana es un sistema de centros urbanos. La comunicación óptima es el requisito indispensable de funcionamiento de la nueva metrópolis, como lo era en la antigua, pero a una escala mucho mayor,

tanto con relación a su hinterland (que puede ser nacional o continental) como al propio territorio metropolitano (discontinuo, variable y en el que se dan dinámicas fragmentadoras y marginadoras).

3. Es en este marco de nuevos retos que se plantean las **actuaciones metropolitanas**.

Las actuaciones metropolitanas deben responder a tres exigencias que son a la vez complementarias en sus objetivos y contradictorias en su modo de ejecución sectorial o puntual: la competitividad, la integración y la sostenibilidad.

Las áreas metropolitanas son objeto de dos tipos de grandes actuaciones. Las que se derivan de la **Acción Planificadora** del sector público, que se expresa en documentos como son los planes territoriales y los planes sectoriales (de transportes, de accesos, del litoral, de equipamientos diversos, etc.) y las que se derivan de **decisiones puntuales** tanto de actores públicos como privados, que muchas veces se hacen al margen del planeamiento (por ejemplo obras de accesos y enlaces, creación de un centro comercial, ...).

En los últimos años se ha desarrollado una vía intermedia: los **planes estratégicos**. El planeamiento estratégico parte de tres principios:

- a) la definición de objetivos urbanos a partir de las dinámicas en curso;

b) la dialéctica permanente entre objetivos-proyectos-impactos;

c) la concertación de actores públicos y privados en todas las fases del proceso de elaboración y ejecución.

El **espacio metropolitano**, entendido como urbano-regional, es decir discontinuo, funcional y objeto de las actuaciones de futuro, es pues el **espacio estratégico** por excelencia. Un espacio estratégico entendido como espacio económico. El ámbito urbano-regional es hoy el "marco natural" de la actividad económica. Más que la empresa, cada vez más dependiente de sus entornos y de las sinergías de éste. Y más que el Estado-nación, desbordado por los procesos de globalización y menos capaz de articularse con la diversidad de actores económico-sociales privados.

El espacio estratégico metropolitano es también el nuevo espacio de integración **socio-cultural**. La constitución de espacios urbanizados en los que la ciudad corre el riesgo de diluirse, las desigualdades y las marginaciones de grupos sociales y de territorios y la complejidad del entramado institucional que dificulta su visibilidad, son desafíos a los que la ciudad debe dar respuesta para evitar que los procesos de desintegración socio-cultural se impongan a los de integración económica y funcional.

4. ¿La nueva ciudad metropolitana puede reconstituir, a una escala

mayor, el modelo de ciudad del pasado? Antes debemos responder a la pregunta ¿Cuales son los elementos definitorios de este modelo? A lo largo del siglo XX, tanto en la cultura europea como americana, se coincide en indicar por lo menos siete elementos:

- a) la concentración de población y actividades (industriales y de servicios);
- b) la densidad de relaciones sociales derivada de la heterogeneidad y complementariedad de los grupos sociales;
- c) la diversidad de funciones;
- d) la centralidad respecto a un territorio (hinterland);
- e) la cohesión socio-cultural expresada en la cultura cívica;
- f) la existencia de Instituciones políticas y la capacidad de autogobierno;
- g) la imagen o visibilidad desde el exterior.

¿Estas características, consideradas aun hoy como positivas o deseables para muchos, existen o son viables en la nueva ciudad metropolitana? En la ciudad metropolitana coexisten dos dinámicas contradictorias que alimentan dos visiones opuestas de ciudad. Estas dos visiones (que a veces se simplifican como modelo americano y modelo europeo) forman parte,

como las dinámicas en que se sustentan, por igual de la realidad y muchas veces coexisten en los programas y proyectos urbanos.

**Por una parte** tenemos la urbanización resultante del **espacio de flujos**, del territorio de geometría variable, de los nodos monofuncionales que producen "lugares débiles"... Al limite podría hablarse de urbanización sin ciudad.

**Por otra parte** nos encontramos ante la voluntad (política, intelectual, social, profesional) del **producir ciudad**, como espacio optimizador de las sinergías, como territorio de la cohesión y de la gobernabilidad, como conjunto de "lugares fuertes" que generan identidad cultural.

En ambos casos una cuestión clave es la **movilidad-accesibilidad** que garantiza la articulación del sistema urbano. Y otra cuestión clave es la concepción de las **centralidades**, bien entendidas como nodos funcionales, bien como lugares polivalentes, que cohesionan el territorio para que funcione como un todo.

5. Los objetivos principales de las grandes actuaciones estratégicas son aquellos que permiten dar un salto cualitativo en cuanto a la **accesibilidad y movilidad** del espacio urbano-regional y a la generación y reconversión de **centralidades** en el conjunto del territorio urbano-regional.

La **accesibilidad y la movilidad** interna son requisitos indispensables para la competitividad de la ciudad como "medio económico" y para que cumpla su función de integración social. Por ello la mayoría de **grandes proyectos estratégicos** van ligados a operaciones de viabilidad y transporte masivo, de zonas de actividad logística, de realización o reconversión de infraestructuras de comunicaciones (estaciones, puertos), etc. Sobre esta base se realizan operaciones infraestructurales y promocionales de carácter **económico**: parques tecnológicos, recintos de exposiciones y congresos, áreas para empresas de servicios a las empresas, etc. Actualmente se tiende a considerar los equipamientos **culturales y turísticos** también como infraestructuras económicas, así como a integrar ambos usos en las mismas áreas del territorio.

Pero la construcción de la ciudad metropolitana exige completar la movilidad con la multiplicación de **centralidades**. La dinámica actual conduce casi siempre a la congestión de las áreas centrales fuertes, polivalentes e integradoras y por otra parte a la difusión de una urbanización anómica en la que los vicios del zoning público multiplican los efectos perversos de las iniciativas sectoriales de la Administración con los que se derivan de la lógica mercantilista de cada agente privado. La creación y/o reconversión de centros urbanos supone una poderosa **iniciativa pública** (recuperación de áreas obso-

letas, actuaciones infraestructurales de accesibilidad, expropiaciones, equipamientos públicos atractivos o de prestigio, etc.) que dinamice la **inversión privada**. La generación de centralidades cumple no solamente el objetivo de multiplicar los centros existentes congestionados o de recuperar para ciertas funciones centrales los antiguos centros degradados, sino también se plantean como operaciones destinadas a cambiar la escala de la ciudad, articular y cualificar las periferias urbanas y proporcionar una imagen de modernidad fuerte al territorio.

Los **espacios públicos** son por ello un objetivo clave de la construcción de la ciudad metropolitana, en la medida que se concilian como creadores de centralidad y potenciadores de una movilidad integradora.

Las infraestructuras y los sistemas de transporte no garantizan la movilidad, aunque sean indispensables. La creación de un conglomerado de actividades de terciario cualificado no produce automáticamente centralidad. Solamente la existencia de espacios y equipamientos públicos, accesibles, seguros, polivalentes, dotados de calidad estética y de carga simbólica, es decir culturalmente significativos, crea centralidad. Porque la centralidad urbana, entendida como condensación de la ciudad, no es tanto el nodo donde confluyen los flujos del espacio metropolitano, como el **lugar** de los encuentros y de las identidades, la expresión del

civismo y el sustrato del marketing y del patriotismo de la ciudad.

### **Proyectos urbanos: estructuración de la ciudad metropolitana**

Los grandes proyectos urbanos son hoy los elementos definitorios de la construcción de la ciudad metropolitana. La eficacia de los proyectos infraestructurales vinculados a la movilidad y virtualmente multiplicadores de accesibilidades y generadores de centralidades dependerá del carácter **integral** de los mismos, es decir de su **polivalencia**, de su capacidad de servir más allá de su función específica o sectorial. Estas actuaciones deberán formar parte de un **proceso articulado** en el que las actuaciones de un tipo (por ejemplo infraestructuras físicas de movilidad) se conciben como elementos de un sistema y se articulan con otras, incluso contribuyen a generarlas (por ejemplo nuevas áreas de desarrollo urbano con elementos de centralidad, elementos físicos y simbólicos de identidad, espacios públicos y equipamientos como factores de redistribución social, creación de empleos, etc.). Finalmente los grandes proyectos tendrán un **valor estratégico** según sea su capacidad de promover **transformaciones** del medio urbano regional que aumenten su atraktividad y su cohesión.

Proponemos a continuación los criterios que, a nuestro parecer, permiten evaluar la viabilidad y el efecto urbano

de las grandes actuaciones estratégicas de carácter infraestructural.

1. Formar parte de un **Proyecto de Ciudad**. Puede ser un Plan Estratégico, o un Plan de desarrollo o de ordenación territorial, o un Programa de actuación municipal apoyado en un amplio consenso, o un catálogo coherente de actuaciones concertadas con el Gobierno de la nación. También puede darse un marco general con un planteamiento urbanístico global de las obras relativas a un gran evento o de la reconversión de un conjunto de áreas estratégicas (puerto, estaciones de ferrocarril, etc.) o industriales obsoletas o de la ejecución de un programa ambicioso de accesos y enlaces, etc. La cuestión clave es que se establezca siempre una **relación vinculante** entre el **Proyecto Global** (más o menos explícito, pero que sea muy asumido por el liderazgo político y cuente con apoyo social) y las **Actuaciones físicas**, debidamente programadas y financiadas.
2. **Oportunidad**. La oportunidad puede venir dada o puede "inventarse". En las grandes ciudades las diversas administraciones toman decisiones puntuales que son potencialmente estratégicas, se producen eventos que si se prevén y se promocionan pueden ser palancas transformadoras, algunos agentes privados (o empresas públicas) definen estrategias y preparan iniciativas susceptibles de generar fuertes impactos sin que se negocie antes su inserción en el conjunto.

Una zona obsolescente es una oportunidad, incluso de centralidad. Una operación inicialmente “especializada” (una ronda perimetral o una zona de actividades logísticas) puede propiciar un desarrollo urbano a una escala superior. Un gran evento internacional (Exposición Universal, JJ.OO, etc.) puede transformar la ciudad (Barcelona) o dejar solo algunas infraestructuras subutilizadas (Sevilla).

Aprovechar la “oportunidad” es un test excelente para verificar el potencial de liderazgo promotor del gobierno local. O del actor público o público-privado que tenga la iniciativa. La exigencia o la definición de un **horizonte temporal** (determinado por un evento tipo JJ.OO o por una agenda externa –p. ej. decisión sobre la sede de un organismo internacional o establecido por un Plan – p. ej. Plan Estratégico 2000 o 2010) crea condiciones favorables para vincular Proyecto Global y catálogo de Grandes Actuaciones, para concertar a los actores públicos entre ellos (muchas veces lo más difícil) y concretar la cooperación público-privada y para promover un ambiente social favorable y participativo.

3. **La mixtura: concepción plurifuncional o polivalencia de los grandes proyectos urbanos.** No hay gran proyecto urbano, por “especializado” que sea y por “marginal” que parezca respecto a las centralidades que no sea susceptible de promover un desarrollo urbano diversificado, de

mejorar la accesibilidad y la movilidad del área metropolitana y de crear espacios públicos y de proporcionar “sentido de lugar” al territorio.

La voluntad de mezclar usos y actividades, de juntar poblaciones diversas y de articular las operaciones especializadas con procesos de desarrollo global debe estar presente desde el inicio de cualquier operación. Aunque la ejecución empiece por una actuación sectorial la concepción debe ser global. La polivalencia será posible si está prevista y, luego, determinará la capacidad de evolución y de adaptación de los tejidos urbanos. Téngase en cuenta la obsolescencia que acecha en nuestra época a proyectos ambiciosos como un telepuerto, un nudo de comunicaciones o un parque tecnológico, por ejemplo.

Tres funciones complementarias nos parecen especialmente importantes:

- la generación de espacios públicos, equipamientos colectivos y monumentos que refuercen la identidad simbólica;
- el impacto sobre el empleo;
- el desarrollo urbano de los entornos, teniendo en cuenta tanto las posibilidades de generar centralidades, el impacto redistributivo (vivienda y servicios), la sostenibilidad medioambiental y la calidad formal o estética, como la utilización del desarrollo urbano para financiar la operación.

La experiencia reciente en la realización de infraestructuras de movilidad proporciona ejemplos positivos y negativos, incluso en la misma ciudad (p. ej. Río: línea vermelha realizada en el 92 comparada con planteamiento actual de vías para el 2004).

#### 4. Integración y transformación del tejido urbano.

En muchos casos es importante preservar o producir la continuidad formal entre la nueva operación y el tejido preexistente, sobre todo si es de calidad (p. ej. Puerto Madero – Buenos Aires - Plan Estratégico inicial). En otros casos conviene ejecutar una actuación fuerte de desclavamiento y de prestigio precisamente para hacer posible esta continuidad (p. ej. Balmaseda - Santiago de Chile o Villa Olímpica - Barcelona). En algunos casos la realización de una actuación fundamentalmente simbólica resulta de gran eficacia (p. ej. Arche de la Defense - París) para establecer la continuidad. En otros casos la operación requiere una fuerte actuación de ruptura formal con el entorno inmediato, p. ej. áreas degradadas, precisamente para establecer la relación física, social y simbólica con la ciudad y sus centralidades, por ejemplo un buen equipamiento cultural en una área histórica degradada (Ciutat Vella en Barcelona). En todos estos casos conviene distinguir y propiciar tres procesos urbanos distintos:

- la integración con el entorno inmediato pero también los efectos de contaminación transformadora,

bien porque propician otras actuaciones fuertes, bien por “metástasis” urbana (muchas veces producto no tanto de una actuación fuerte inicial como de acciones de “acupuntura” urbana);

- el equilibrio entre el cambio de actividades, usos y poblaciones y el mantenimiento, aunque sea parcial, de tejidos y colectivos sociales propios de la zona;
- el efecto dinamizador sobre una parte (o toda) de la ciudad, tanto en lo físico, como en lo económico y cultural.

#### 5. Cambio de escala de la estructura urbana: nuevas centralidades.

No todos los grandes proyectos urbanos son susceptibles de generar nuevas centralidades. Y, por otra parte, las nuevas centralidades no son resultado de un solo proyecto, sino de un conjunto de actuaciones múltiples (sin perjuicio que puede haber un proyecto de diseño urbano básico y un programa de ejecución de las principales obras). Pero si que todos los grandes proyectos deben tener alguna relación o articulación con centralidades viejas o nuevas, es decir tener impactos favorables. Y también, en la mayoría de casos generan algunos elementos de centralidad. Por ejemplo no parece un buen planteamiento hacer una operación como **Río Centro** (¡con el nombre de Centro incorporado!) tan marginal respecto a la estructura urbana. En



cambio una operación especializada como situar algunas de las principales actividades olímpicas en la isla de **Fundão** se plantea como una área con elementos y articulaciones que la dotarán de una centralidad relativamente fuerte (Proyecto Rio 2004).

Las nuevas centralidades se caracterizan:

- son un conjunto de actuaciones muy complementarias y concentradas, en algunas áreas definidas como prioritarias y viables, casi siempre situadas en zonas fronterizas entre áreas centrales y periferias;
- las actuaciones en curso o previstas son a la vez infraestructuras y nudos de comunicaciones, zonas atractivas para el terciario cualificado y operaciones emblemáticas o monumentales;
- en ellas se da ya, o es relativamente fácil impulsar, actuaciones articuladas o concertadas de actores públicos y privados.

El resultado de las nuevas centralidades es:

- cambia la escala de la ciudad, es decir se amplía el territorio estructurado en el ámbito urbano-regional;
- un mayor número de residentes y usuarios de la ciudad puede acceder a las áreas calificadas por su oferta de servicios y por su carác-

ter simbólico. En bastantes casos la nueva centralidad permite a sectores poco integrados a la ciudad acceder a un nivel superior de calidad urbana;

- se crean condiciones de desarrollo más sostenible en la medida que las nuevas centralidades permiten reducir la congestión, los costes y el despilfarro de las existentes.

6. El **diseño urbano** (formal) es un elemento constituyente del contenido material y de la viabilidad económica de los proyectos metropolitanos. Como se dice en Italia, primero el dibujo, la maqueta, el video... luego las reglas, el programa, el plan. Es lo que denominan "el proyecto preliminar". Las operaciones que pretenden reestructurar una área central de la ciudad o crear ciudad en un *no man's land* deben primero visualizarse. Si no es así difícilmente los actores públicos y privados se comprometerán a fondo con un proyecto complejo y a largo plazo. Y más difícil será aun obtener los apoyos institucionales, sociales y mediáticos. El diseño supone definir un conjunto de formas que garanticen la polivalencia y la accesibilidad, que faciliten la diversidad de usos y su evolución y que impriman un sello de calidad al conjunto. La estética forma parte de la viabilidad económica de una operación y de la calidad de vida de las gentes.

7. El **modelo de gestión** de los grandes proyectos se define desde el inicio de la operación.

Un gran proyecto (suma de proyectos) supone una gestión compleja que comprende por lo menos:

- programación de las operaciones;
- concepción de los proyectos;
- financiación de las actuaciones;
- coordinación de los actores;
- ejecución de las obras;
- comercialización de los productos;
- mantenimiento del conjunto.

Es necesario establecer de entrada los contenidos principales de cada uno de estos elementos para que estén estructuralmente relacionados. Por ejemplo el *timing* de la programación condiciona la financiación, la concepción de los proyectos arquitectónicos y la ordenación urbanística de los entornos permite determinar plusvalías que pueden orientarse a la financiación, la comercialización de los productos va ligada a la concepción y a la participación de unos u otros actores, el coste y las obligaciones de mantenimiento deben establecerse al principio pues condicionan la eficacia de la operación, etc.

Es sobre la base de definir este modelo de gestión complejo que puede regularse la cooperación público-privada.

Los grandes proyectos urbanos requieren un líder inicial, normalmente una Administración pública. Este líder encarga la dirección de la gestión a una estructura "menaferial".

A medida que avanza el proyecto la coordinación de los actores participantes y la relativa autonomía de cada uno de ellos para desarrollar sus proyectos adquieren una mayor relevancia. Sin embargo el líder-coordinador es el garante de la coherencia del conjunto. O debiera serlo.

La cooperación público-privada no sigue hoy el esquema tradicional de las 2 fases, primero la actuación pública que realiza la operación no rentable (¿cómo la podría financiar?) y luego los actores privados que promueven el desarrollo de las iniciativas lucrativas. Es preciso prever una financiación público-privada desde el principio bien sobre la base de ingresos a posteriori (atención: no puede optarse sistemáticamente por la ciudad de peaje), bien por recuperación de plusvalías y desarrollos urbanos complementarios.

## *Conclusión*

A lo largo de este texto hemos querido enfatizar algunas ideas-fuerza.

- a) El objetivo principal de la política urbana hoy es **hacer ciudad**.
- b) El **gobierno de la ciudad** se encarna hoy en aquellas instituciones, colectivos o personalidades capaces de generar un **liderazgo promotor** que defina o asuma un **proyecto de ciudad**.
- c) Este proyecto se concreta principalmente en un conjunto de **grandes actuaciones** aparentemente sectoriales o especializadas pero que son o pretenden ser polivalentes, transformadoras y articuladas en un conjunto coherente. Es decir **estratégicas**.

La idea de **hacer ciudad** plantea hoy una cuestión clave que los grandes proyectos urbanos deben resolver: la dialéctica entre **centralidad y movilidad**. O como optimizar los activos de la ciudad metrópolis mediante **proyectos reestructuradores** (de reconversión o ex novo) que posibilitan la **reproducción ampliada de la ciudad** como capital fijo, capital humano y capital simbólico. Estos **proyectos físicos** son la materialización de **procesos e iniciativas** de carácter económico, social, cultural, político y de imagen. El proyecto físico es un compromiso entre decidi-

dores políticos, dirigentes empresariales profesionales, agentes culturales y representantes sociales.

El **gobierno de la ciudad** se enfrenta a una paradoja. Por una parte la globalización revaloriza el rol de los gobiernos locales (principio de proximidad) y las grandes actuaciones complejas pero muy localizadas requieren precisamente instituciones y entidades políticas muy pegadas al territorio.

Por otro los **gobiernos locales** tienen escasa o nula presencia internacional, están sometidos a la legislación y dependen de los recursos de los gobiernos nacionales (y a veces regionales), tienen una posición de relativa debilidad frente a los grupos económicos públicos o privados, las grandes actuaciones estratégicas no son de su competencia (o solo en parte) y además corresponden a una ciudad metropolitana institucionalmente fragmentada.

En estas condiciones la creación de un **liderazgo promotor** dependerá más de la **Iniciativa política** que no de la regulación legal de las competencias. Esta iniciativa se concretará en un conjunto de grandes actuaciones estratégicas, que correspondan a un proyecto global consensuado, que tengan un modelo lógico y viable de priorización, que sean legítimos y visibles para la sociedad y que creen así un marco favorable para la negociación y la concer-

tación con los niveles superiores del Estado y con los agentes económicos.

Las grandes actuaciones estratégicas no pueden ser **unidimensionales**, es decir están al servicio de un objetivo y en contradicción con otros. Si aceptamos que los objetivos de la política de hacer ciudad son **competitividad económica**, la **integración social** y la **sostenibilidad** estas dimensiones deben estar presentes, en mayor o menor grado, en todos los grandes proyectos urbanos.

Así por ejemplo, cuando se hace la crítica a ciertas operaciones infraestructurales, o incluso a algunos planes estratégicos, de responder únicamente a objetivos de competitividad, de dos cosas una: O la crítica es válida y no lo son en cambio estas actuaciones o estos planes. O no lo es, es decir responde más a prejuicios ideológicos que al conocimiento del proyecto. Una gran obra infraestructural, como una Ronda perimetral o la reconversión de una zona ferroviaria o febril, pueden ser también operaciones de redistribución de rentas si garantizan la creación de centralidades accesibles a los sectores populares y mejoran los equipamientos y los servicios de los entornos.

Otro ejemplo. Cuando se considera que una operación de recalificación de una periferia degradada es un gasto que

se hace en detrimento de inversiones productivas se olvida que si la operación está bien planteada puede significar un ahorro importante en otros rubros: seguridad, contaminación de las aguas, etc. Y es también una actuación cualificante de recursos humanos.

Y aun otro ejemplo: la **oferta cultural**. Es una inversión que sirve tanto a la integración social como a la competitividad. Y en la medida que desarrolla la cultura cívica incide positivamente en la sostenibilidad.

Podemos multiplicar los ejemplos indefinidamente. En cualquier caso ahí va nuestro desafío: apostamos a que ante cualquier gran operación urbana es posible encontrar la presencia de estas dimensiones positivas, o en caso contrario, argumentar que era posible que estuvieran y muy criticable que no sea así.

Por último, pero no precisamente lo último en importancia: la condición para que los grandes proyectos urbanos tengan esta multidimensionalidad depende de la eficacia del **sistema democrático** basado en la descentralización del Estado y la autonomía local, la representatividad y la transparencia del gobierno de la ciudad y la multiplicación de los mecanismos de participación y de comunicación.

## Referencias bibliográficas

---

- ACEBILLO, J.A. "La intervención sobre los sistemas generales", en "Barcelona, un modelo de transformación urbana", Programa de Gestión Urbana-Banco Mundial, Quito, 1995.
- ALFOZ (revista). "Metrópolis, territorio y crisis". Madrid, 1985.
- ARQUITECTURA DE LA CIUDAD (revista). Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Madrid, 1992.
- ARCHER, F. et al. *Le logement en questions*, Éditions de l'Aube, París, 1995.
- BARCELONA METRÓPOLIS MEDITERRÁNEA. "La ciudad ante el 2000", Ayuntamiento de Barcelona, 1990.
- BILLIARD, I. *Espaces publics. Plain Urbain*, La Documentation Française, París, 1988.
- BOHIGAS, O. et al. *La Ville. Six interviews d'architectes*, Centre Pompidou, París, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Reconstrucció de Barcelona*, Edicions 62, Barcelona, 1985.
- BORJA, J. "Nota para 'Global Plan of Action'", Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente, Madrid, 1995.
- BUSQUETS, J. *Barcelona*, MAPFRE, Barcelona, 1992.
- \_\_\_\_\_. "Àrees de nova centralitat", Ayuntamiento de Barcelona, Barcelona, 1991.
- \_\_\_\_\_. "La calle en el proyecto de ciudad". *Casabella*, n. 553-554, Milán, 1989.
- \_\_\_\_\_. "Les diferents escales de la projectació urbanística". In: *Urbanisme a Barcelona. Plans cap al 92*, Ayuntamiento de Barcelona, Barcelona, 1988.
- \_\_\_\_\_. "Sobre la coherencia urbanística del programa '92'". In: "Barcelona, un modelo de transformación urbana", Programa de Gestión Urbana - Banco Mundial, Quito, 1995.
- CASTRO, R. *Civilisation urbaine ou barbare*. París: Plon, 1994.
- DE CÁCERES, R. et al. *Barcelona, espacio público*, Ayuntamiento de Barcelona, Barcelona, 1992.
- DEAR, M. "Comprendre et surmonter le syndrome NIMBY". *Journal of the American Planning Association*, v. 58, n. 3, 1992.
- DELARUE, J.M. *Banlieues en difficulté: la relégation*. París: Éditions Syros Alternatives, 1991.

- DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À LA VILLE. "Zones urbaines et cohésion sociale en Europe, quelle action publique pour les villes?" París, 1995.
- DUPUY, G., GODARD, F., RONCAYOLO, M. *La ville*, Courier du CNRS, PIR Villes, París, 1994.
- ESTEBAN, J., Ferrer, A. "La transformación urbanística de la ciudad". In: "Barcelona, un modelo de transformación urbana", Programa Gestión Urbana - Banco Mundial, Quito, 1995.
- EUROCITIES. "European Urban Management", PGI, Londres, 1994.
- FERNÁNDEZ DE LUCO, M. "La arquitectura en el plan". *Arquis*, n. 6, Buenos Aires, 1995.
- FERNÁNDEZ, R. "Mar del Plata. Arquitectura sí, urbanismo no", *Arquis*, n. 6, Buenos Aires, 1995.
- FIGUEROA, O. et al. *El rol de las municipalidades en la gestión de transporte y del desarrollo metropolitano*, Banco Mundial / Cepal / Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas, Santiago de Chile, 1995.
- GARCÍA, J., VILLALANTE, M. "Movilidad. Circulación y transporte". In: "Barcelona, un modelo de transformación urbana", Programa de Gestión Urbana - Banco Mundial, Quito, 1995.
- GHORRA-GOBIN, C. *Penser la ville plurielle. Qu'est-ce qui institue la ville?* París: Éditions L'Harmattan, 1994.
- HENRY, G. *Barcelona. Dix années d'urbanisme: la renaissance d'une ville*. París: Éditions du Moniteur, 1992.
- HERCE, M. "Una década de renovación urbana". In: "Barcelona, un modelo de transformación urbana", Programa de Gestión Urbana - Banco Mundial, Quito, 1995a.
- \_\_\_\_\_. "El impacto de los Juegos Olímpicos: sistemas de transporte y transformación metropolitana". In: *Ciudad y Territorio*. Madrid, 1993.
- \_\_\_\_\_. "Los indicadores topológicos y la red viaria de Cataluña". In: *Documents d'Anàlisi Geogràfic*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, 1983.
- \_\_\_\_\_. "Variantes de carretera y forma urbana" (tesis doctoral). Barcelona: Universitat Politècnica de Catalunya, 1995b.
- KOOLHASS, R. "Más que nunca, la ciudad es todo lo que tenemos". *Arquis*, n. 6, Buenos Aires, 1995.
- LEIRA, E. "Per Bilbao: una nuova città lineare lungo la Ría", *Casabella*, n. 622, Milán, 1995.
- \_\_\_\_\_. "Una apuesta por Bilbao. Proyecto estratégico de transforma-

- ción del entorno urbano de la Ría". *Urbanismo Coam*, n. 27, Madrid, 1996.
- \_\_\_\_\_. "Operazione Siviglia: primo bilancio. Più di una esposizione universale". *Casabella*, n. 593, Milán, septiembre 1992.
- \_\_\_\_\_. "Expo-Sevilla-92: ande o no ande... caballo grande". *Geometria*, n. 3, 1987.
- \_\_\_\_\_. "Alto do Lumiar. La extensión y ensanche de Lisboa: un atractivo proyecto urbano que cambiará la fisonomía de la capital". *Urbanismo Coam*, n. 26, 1991.
- LEIRA, E. et al. "Consultation internationale sur l'axe historique a l'ouest de la grande arche de La Défense", Mission Gran Axe, París, 1991.
- MARAGALL, P. et al. *El tema es Barcelona*, Edicions La Campana, Barcelona, 1995.
- MARIANACCI, G. "El programa de desconcentración y descentralización de Córdoba: los centros de participación comunal". *Arquis*, n. 6, Buenos Aires, 1995.
- MEYER, R. et al. *Centro XXI. Viva O Centro*, São Paulo, 1995.
- MIGNAQUI, I. "Buenos Aires, Ciudad metropolitana. Intervenciones urbanas y políticas de ajuste. Modernismos sin modernización?". *Arquis*, n. 6, Buenos Aires, 1995.
- MONDE DES DEBATS (revista). "Sauver la ville", n. 25, París, 1994.
- NELLO, O. "El territorio Metropolitano de Barcelona". In: "Barcelona, un modelo de transformación urbana", Programa de Gestión Urbana - Banco Mundial, Quito, 1995.
- ORDÓÑEZ, J.L. "Planes intermodales de transportes en Madrid y Barcelona: una buena trama". *Revista MOPTMA*, n. 415, Madrid, diciembre 1993.
- RASSEGNA (revista). "Barcelona", n. 147, Milán, 1989.
- REESE, E. "Córdoba. De la recuperación de la ciudad a la articulación del espacio metropolitano". *Arquis*, n. 6, Buenos Aires, 1995.
- RIBEIRO, L. C. Q. *Globalização, fragmentação e reforma urbana. O futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- SECCHI, B. *Un progetto per l'urbanistica*. Turín: Piccola Biblioteca Einaudi, 1989.
- SINGER, P., ROLNIK, R., KOWARIK, L., SOMEKH, N. "São Paulo: crisis y transformación". *Medio Ambiente y Urbanización*, n. 43-44, Buenos Aires, 1993.
- SOLÀ MORALES, M. "El proyecto urbano", UR, n. 6, Barcelona, 1988.

---

\_\_\_\_\_. *Les formes del creixement urbà*. Barcelona: Edicions Universitat Politècnica de Catalunya, 1993.

URBANISME (revista). "Quelle politique pour quelles villes?", n. 280, París, 1995.

VIRILIO, P. "Villes et transports". Actas del Seminario, Plan Urbano, Ministère de l'Équipement, París, 1994.

---

(Recebido para publicação em julho de 1997)

---

**Jordi Borja** dirige a Consultoria Urban Technology Consulting, é professor da Universidad Politècnica de Catalunya de Barcelona e professor do Institut Français d'Urbanisme de Paris

**Manuel Castells** é professor da Berkeley University, California



---

# **Pesquisa e Opinião**

---

---

# Universos em Afastamento: planejamento, escalas da economia e sociedade

*Ana Clara Torres Ribeiro*

---

## *Introdução: relendo e registrando mudanças*

Este trabalho foi preparado para o workshop "Avaliação do Planejamento Urbano e Regional: proposta para o Brasil urbano no final do século", organizado pela Associação Nacional de Planejamento Urbano e Regional (ANPUR) (Gramado - RS, 17 a 19 de outubro de 1994). Apesar de sua simplicidade, acreditamos que sua publicação se justifique por permitir um balanço de desafios que atingem, em profundidade, a construção acadêmica dos estudos sobre questões urbanas e regionais no país.

Registrar mudanças constituiu o intuito básico do texto, redigido em resposta a uma rara oportunidade oferecida pelos organizadores do evento, à refle-

xão da área do planejamento territorial sem prévias fronteiras disciplinares ou temáticas. À oportunidade seguiu-se o desafio, já que a área do planejamento urbano e regional tem sido generosamente considerada em freqüentes balanços críticos e através de esforços de acompanhamento e análise de sua evolução. São exemplos: artigos publicados na revista Espaço & Debates; a existência do acervo do URBANDATA (IUPERJ - ANPUR) e resultados editados de seminários, encontros e reuniões.

Este texto usufrui desse acúmulo de experiências, encontrando apoio, sobretudo, nos Anais do IV Encontro Nacional da ANPUR (Salvador, maio de 1991),

significativamente editados com o título – o mesmo do evento – “Novas e Velhas Legitimidades na Reestruturação do Território”. O texto também se constrói com base na nossa vivência na área e a partir da sociologia. Salientamos este último ângulo, por ser útil ao esclarecimento de dificuldades que sentimos na reflexão de uma área formada através da valorização da interdisciplinaridade e por explicar a nossa preocupação com recortes (períodos, objetos, questões) que orientem a apreensão do pensamento social. Assim, a mudança aqui tratada registra transformações observadas nas práticas do planejamento urbano e regional; porém, mediadas pelas formas assumidas por sua absorção pelo pensamento social.

Retornando ao tema geral do evento citado, encontramos, como uma das principais diretrizes da área, as interrogações relativas ao Estado e às estratégias assumidas, pelo aparelho de governo, na legitimação de formas de controle exercidas sobre a sociedade e o território. Localizamos, assim, no núcleo constitutivo da área um movimento permanente da reflexão: impactos sociais e territoriais das ações de governo (estado da sociedade), interesses contemplados nessas ações e desigualdades sociais no acesso aos recursos públicos (economia e política). O novo aparece, entretanto, sob a forma de perda da centralidade anteriormente atribuída ao Estado como **gerador** (determinante) das questões tratadas. Nesse sentido, talvez possamos afirmar que a área do planejamento urbano e regional tende a se afastar, ainda

que de forma pouco nítida, de sua origem, ou seja, do *locus* institucional que estimulou a sua emergência.

Não se trataria mais do tipo de afastamento que garantiu autonomia à produção acadêmica, quando foi assumido o próprio Estado como objeto privilegiado da análise crítica. Estaríamos face a um movimento mais amplo de distanciamento do núcleo reflexivo originário. Nesse processo, a capacidade de planejar o território e a sociedade passa a ser reconhecida e procurada noutras esferas institucionais (empresas, grupos sociais, instituições de âmbito internacional). Sob o estímulo desse movimento de abertura, a sociedade (em suas segmentações internas) e a cultura (nas diversas esferas de sua manifestação) tendem a ganhar um tratamento mais amplo e livre, assim como a história dos lugares deixa de ser orientada pela periodização das intervenções públicas.

Caminharíamos para uma ainda maior abertura do leque temático e disciplinar da área de estudos das questões urbanas e regionais. Após a primeira fase de propostas, mais vinculadas ao apoio técnico do Estado, e após a segunda, de análise crítica da intervenção pública, viveríamos, a partir do final dos anos 80, um terceiro período. Neste último, seriam cada vez mais visíveis os sinais de que a área volta-se para o enfrentamento direto da natureza de cada um dos âmbitos societários constitutivos do seu tripé fundador: Estado, sociedade e território.

A crescente afirmação desse movimento de mudança tem significado, para a área, maior convívio com a ciência política e com elementos advindos da administração, inclusive da administração privada. Procura-se reconhecer novas interações entre esfera pública e esfera privada; indicar o distanciamento entre Estado e esfera pública (Augusto, 1989) e valorizar novas institucionalidades em construção na sociedade brasileira. Essas alterações temáticas correspondem, é claro, a caminhos percorridos no processo de redemocratização do país e à nova agenda dos estudos sobre

o Estado capitalista. Esse nível de mudança, entretanto, desafia as formações disciplinares tradicionalmente incorporadas à área, trazendo exigências renovadas ao trabalho de construção interdisciplinar de objetos. Para uma análise profunda da mudança assinalada, poderia ser de fato iluminador um trabalho que se detivesse na reflexão dos impactos, na área, da incorporação de novas instituições/disciplinas ocorrida nos últimos anos, assim como no reconhecimento de seus efeitos na produção discente.

Estado: conceitos:	crítica à intervenção pública ESTADO	reconhecimento de sujeitos e estratégias ARENA	natureza e limites do Estado ESFERA PÚBLICA
Território: conceitos:	desigualdade espacial TERRITÓRIO	valorização do local ESPAÇO	análise renovada de recursos AMBIENTE
Sociedade: conceitos:	conflitos de interesse DOMINAÇÃO/ RESISTÊNCIA	atores e práticas sociais CONFRONTO/ COOPTAÇÃO	identidades culturais e políticas INTEGRAÇÃO/ EXCLUSÃO

Se considerarmos atentamente o tripé estruturador da área, podemos indicar a ocorrência de mudanças mais amplas, talvez até mesmo em visões do mundo, associáveis a alterações conceituais em curso:

Verifica-se, nesse rápido esboço, a ausência de referências diretas à economia, o que evidentemente não corresponde à importância da disciplina na construção da área do planejamento urbano e regional. Essa ausência apa-

rente guarda relação com mais um dos seus movimentos fundadores, em franca atualização. Trata-se da tensão entre o planejamento econômico, hegemônico, e os esforços que buscam a reflexão de determinantes territoriais e socioculturais da própria realização da economia.

Aliás, a manutenção dessa ótica constitui um dos maiores desafios do presente, como indica a atual ênfase na questão do emprego, do trabalho, tantas vezes realizada sem referência aos condicionantes espaciais e sociais da economia e das políticas públicas.

### ***Alterações no Tripé Fundador do Planejamento Urbano e Regional***

A interpretação do Estado alterou-se e continua a alterar-se rapidamente: crise do Estado; crise do Estado do Bem-Estar; fragilidade crescente do Estado-Nação; não constituição, no caso brasileiro, de uma nação independente do Estado; revisão dos papéis dos governos estaduais e municipais. O cenário dos conflitos em torno da apropriação dos recursos também se modifica com intensidade. O nível de integração social, propiciado pela intervenção pública (ainda que tão parcial na história brasileira), enfrenta atualmente não apenas processos de destruição com origem em privilégios de grupos econômicos e sociais, mas, também, questões relativas à sustentação financeira do planejamento. As responsabilidades públicas a serem mantidas (e socialmente estendidas) no futuro encontram-se no centro de confrontos entre concepções (ideários) sobre a natureza do Estado.

Nesses confrontos, novas responsabilidades passam a ser atribuídas à socie-

dade, na perspectiva de mudanças que indiquem interfaces positivas – redistribuição de papéis – entre o aparelho público e grupos sociais. Esse tipo de alteração em perspectivas analíticas tende a gerar a valorização de práticas, agentes e instituições que permitam novas mediações entre necessidades e políticas públicas. Essa direção de mudança ainda aponta para a emergência de novos perfis na capacitação profissional daqueles envolvidos em práticas de planejamento; práticas idealmente posicionadas, tanto como mediadoras entre população e recursos, quanto em processos construídos por frentes instáveis de instituições e agentes (Nogueira, 1994).

É nesse contexto que a categoria gestão ganha relevância, tendendo a substituir noções de planejamento historicamente construídas. Essa troca de conceitos não ocorre sem confrontos ou sem processos de avanço e recuo, já que o caráter progressista ou profundamente

conservador das novas formas de administração dos interesses – como exemplificam as seguidas propostas de parceria com a iniciativa privada em áreas tradicionais dos serviços públicos – ainda não se encontra plenamente esclarecido. Nesse nível de insegurança tem sido afirmada, junto com as novas propostas, a necessidade de defesa de ângulos do planejamento que corresponderiam a reais conquistas sociais e cuja perda agravaria o nível observado de exclusão social (Anderson, 1992).

Quanto ao território – relido cada vez mais como ambiente, como *locus* de práticas sociais e culturais –, os estudos, estimulados pela construção acadêmica da área do planejamento urbano e regional, têm desenhado seus temas a partir de novas territorialidades, espacialidades. Noções desafiadoras que procuram articular, de maneira mais intensa, sociedade (atores–ação) e condições materiais da vida coletiva. Emergem, no cerne do processo de mudança, novas unidades de análise que desafiam noções clássicas de região, cidade e escala, como nos propõe Milton Santos no texto que integra os Anais do IV Encontro.

Estariamos, assim, frente a um amplo complexo de sinalizações da mudança que imporia novas interpretações das oportunidades econômicas e sociais. Trata-se, conforme referência anterior, de novos cenários de manifestação dos conflitos sociais, cujas fronteiras ainda não estão esclarecidas. Aliás, a tensão

entre as categorias ambiente e território talvez possua vínculos profundos com a tensão entre as categorias planejamento e gestão, sinalizando a possível afirmação futura de paradigmas, em confronto, na área do planejamento urbano e regional.

Do ângulo da sociedade, os recuos verificados, sem resistências mais incisivas, com relação à temática das classes sociais, também começam, ao nosso ver, a apresentar sinais de esgotamento, principalmente devidos à importância readquirida pela questão do emprego e, ainda, ao debate contemporâneo em torno das formas alternativas de sobrevivência. Assim, exigências poderão vir a ser feitas com relação a passagens, mais seguras do que as antes construídas, entre as categorias: classe social, sujeito social e ator político. Tais exigências configurariam, também, uma possibilidade de reconstrução e, portanto, de confronto entre paradigmas analíticos na interpretação da realidade brasileira.

De fato, com base em qualquer dos ângulos que constituem o tripé fundador da área, torna-se possível perceber sinais de busca da totalidade em mudança. Esses ângulos correspondem, afinal, a universos disciplinares plenos, ou seja, preenchidos por visões de mundo e interpretações da história do país e do capitalismo ao nível mundial. Seriam demonstrações dessa possibilidade as seguintes propostas de articulação dos temas tratados pela área:

EIXOS ESTRUTURADORES	
ESTADO	desafios da democracia (cidadania) <sup>1</sup>
TERRITÓRIO	desafios dos processos de globalização/fragmentação <sup>2</sup>
SOCIEDADE	desafios da sociedade pós-industrial, de consumo, informacional (presença crescente da noção de REESTRUTURAÇÃO)

A título de complementação desse rápido registro da abrangência da mudança, poderíamos acrescentar que o enfrentamento direto da desestabilização do tripé fundador da área encontra-se relacionado ao crescente recurso à filosofia como fonte de orientação capaz de permitir a reflexão para além das fronteiras disciplinares. A indicação dos desafios vividos pela área não permite, entretanto, que seja feita abstração da sua decomposição originária em questões referidas ao urbano e ao regional. Essa decomposição corresponde, concretamente, a distintas tradições disciplinares, com rebatimento em interpretações da história do país: na área do planejamento urbano, sobretudo a compreensão das instituições e das práticas dos anos 70; na área do

planejamento regional, a reflexão crítica de instituições e práticas com origem nos anos 50 e 60.

Ao falarmos de instituições e práticas, deveríamos incluir também ideários que conviveram, diferencialmente, nos recortes urbano e regional da área. As diferenças em contribuições disciplinares e referências históricas encontram agora condições propícias à sua relativização, pela própria amplitude das alterações em curso e pela crescente ausência de contextualização obrigatória dos novos temas. São exemplos: a questão ambiental; as novas formas assumidas pela produção capitalista; o papel contemporâneo da cultura; a temática generalizada da exclusão.

<sup>1</sup> Verifica-se a busca pela área, agora mais freqüente, da ciência política brasileira, como exemplifica o recurso à obra de Wanderley Guilherme dos Santos. Além disso, adquire centralidade o conjunto dos trabalhos, editados no Brasil, de Norberto Bobbio e Claus Offe.

<sup>2</sup> A absorção, pela área, do par processual e analítico globalização/fragmentação pode ser reconhecida na publicação recente do seminário O Novo Mapa do Mundo, organizado por Milton Santos e Maria Adélia de Souza, cujo segundo volume intitula-se Fim do Século e Globalização; na edição dos resultados alcançados no encontro internacional Território (Globalização e Fragmentação), organizado, em 1993, por Milton Santos e Maria Adélia de Souza e na publicação do livro Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana (o futuro das cidades brasileiras na crise), organizado por Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Orlando Alves dos Santos Júnior.

## *Uma História de Encontros e Afastamentos*

A história do planejamento é uma história de esperanças e desencantos, absorvedora de reflexões construídas em diferentes contextos institucionais do campo intelectual. As disciplinas que colaboram, no país, na construção da questão urbana e da questão regional estabeleceram, historicamente, diferentes legitimidades profissionais e intelectuais e diferenciados processos de interlocução com o Estado e com instituições de apoio. É claro, também, que tais diferenças se reproduzem segundo correntes de pensamento, visões de mundo e temas.

Essa constituição histórica internamente segmentada reflete-se em processos vividos pela área ainda nos anos 80. Durante o período da Assembleia Nacional Constituinte, o nível de politização atingido na questão urbana – em con-

fronto com os precários resultados sociais do planejamento centralizado e da modernização conservadora do país – estimulou a participação da área nos debates que deram origem ao projeto de Reforma Urbana. No recorte do planejamento regional – refletindo a própria história recente do país –, o pensamento crítico inscreve-se, diversamente, em múltiplas faces politizadas da realidade social: nos direitos do trabalhador; na temática da reforma agrária; na interlocução com o temário ambientalista; no estímulo à descentralização administrativa.

São esses afastamentos / encontros que procuramos sintetizar no quadro apresentado a seguir, mesmo com todos os limites da periodização que valoriza a separação formal entre processos sociais e que aceita marcos decenais reificadores da atuação do Estado brasileiro.

	(I)Proposição		(II)Resistência		(III)Novos Atores		(IV)Articulação	
	anos 50/60		anos 60/70		anos 80		anos 90	
	polítiz.	planej.	polítiz.	planej.	polítiz.	planej.	Polítiz.	planej.
Urbano	-	-	+	+	+	-	-	- /+
Regional	+	+	-	+	+	-	+	- /+
	Relevância do grande tema da urbanização (estrutura de classes).		Planejamento urbano centralizado. Planejamento metropolitano. Conflitos urbanos.		Elaboração do projeto da reforma urbana.		Crise dos movimentos sociais urbanos. Inovações administrativas.	
	Reforma agrária e superação das desigualdades regionais		Grandes projetos, conflitos com origem na modernização da agricultura. Planejamento setorial.		Introdução da temática ambientalista. Novos regionalismos.		Expansão da temática ambientalista. Lutas pela terra.	
<b>Obs.:</b> + e - indicam níveis diferenciados de politização e de conseqüente visibilidade social de temas e questões								



No primeiro período, anos 50/60, reconhecemos, no recorte urbano, a valorização analítica e política do processo de urbanização, dirigida à compreensão da totalidade da mudança social. Esse nível de abrangência implica que essa temática seja absorvida por análises que privilegiam as desigualdades regionais e a grande questão da reforma agrária. No segundo período, anos 60/70, são reconhecidos os limites à integração que caracterizariam a urbanização brasileira. Os espaços urbanos e metropolitanos passam a ser lidos em sua estruturação interna, cujo padrão excludente seria denunciado por movimentos sociais cada vez mais fortes e expressivos de processos amplos de organização social e política.

Na frente regional, o pensamento crítico, informado pelo exame do território, reconhece as conseqüências desagregadoras do planejamento setorial, responsável pela expulsão da população do campo. O Estado brasileiro passa a ser denunciado em seu nível de subordinação aos interesses internacionais, e o modelo de desenvolvimento, reconhecido em seu poder de multiplicar a pobreza, reforçar a dependência econômica e gerar a apropriação extrovertida de recursos.

A sociedade em transformação contém um amplo elenco de frentes de conflito, cuja manifestação plena ocorreria ao longo dos anos 80. Na frente

urbana, a periodização interna da década é indispensável: auge dos movimentos sociais, com grandes ganhos em visibilidade pública e em conquistas institucionais e posterior dificuldade na manutenção do nível de mobilização atingido. Do ângulo regional, acentua-se a politização decorrente das lutas sociais por acesso à terra, a crítica às mudanças técnicas na escala da agricultura e às conseqüências econômicas, sociais e ecológicas dos grandes projetos.

Assinalemos que essas diversas articulações do regional não significam a reconstrução, no período, da questão (ou do planejamento) regional (Vainer, 1993). As dificuldades verificadas na repolitização da questão regional provavelmente guardam relação com o caráter marcadamente desagregador e conservador com que o regionalismo ganha a cena pública nos anos 80.

Os desafios econômicos e político-institucionais dos anos 90 parecem estimular o exame de temas e questões simultaneamente em diversas escalas da realidade social, permitindo novas comunicações entre os recortes urbano e regional que construíram a área. A ruptura em escalas de realização da economia exigiria tanto a renovação de propostas dirigidas à institucionalização da esfera pública quanto a superação de fronteiras até recentemente preservadas na organização da área.

## ***O Tempo: resistências e possibilidades na construção de novos objetos***

Conforme vimos, os desafios à área emergem em cada um dos ângulos que constroem o seu tripé fundador (disciplinar e político). Na possível retomada contemporânea da questão do planejamento (ou da gestão?) a área apareceria confrontada, a partir da última década, por mudanças que apontam para novas exigências analíticas. Seriam exemplos:

- a retomada da reflexão da escala nacional, indispensável face à globalização;
- a abertura de possibilidades de interlocução com elencos heterogêneos de instituições e formas de organização social;
- o enfrentamento de campos temáticos sem acúmulo na área, na medida em que correspondam a novas formas de manifestação dos interesses sociais.

A mudança na conjuntura política impõe um processo renovado de interlocução em torno do Estado. Não mais uma orientação política que contemple apenas as formas de manifestação, no país, de papéis "clássicos" do Estado capitalista: satisfação de interesses do-

minantes e busca de legitimidade frente à insatisfação das necessidades coletivas; mas, sim, uma aproximação mais rigorosa das particularidades do Estado brasileiro, da forma histórico-concreta de sua construção. A necessidade de interlocução ocorre, porém, num momento de dificuldades no reconhecimento de orientações analíticas compartilhadas, ou seja, numa conjuntura em que o confronto de idéias (paradigmas) ainda não se manifesta de forma nítida de maneira a orientar a organização da produção científica.

É nesse momento que as exigências de diálogo surgem com mais intensidade, renovando a necessidade de intercâmbio entre o saber estabelecido pela área e o consolidado a partir da análise crítica realizada para outros segmentos das ações de governo (por exemplo: política econômica, de saúde, de assistência e trabalhista). Nesse terreno, o intercâmbio tem sido incentivado, sobretudo, por experiências administrativas locais ou por formas de organização da sociedade civil, e não por articulações institucionais contruídas a partir de questões diretamente formuladas pela área, isto é, indicativas da reflexão do novo paradigma em construção.<sup>3</sup> Abaixo ten-

<sup>3</sup> Ao sistematizarmos a bibliografia citada pelos textos publicados nos Anais do IV Encontro Nacional da ANPUR, pudemos verificar que existem pouquíssimas comunicações no que se refere a orientações teórico-conceituais. Constituíam exceções, ainda que frágeis, Norberto Bobbio, Claus Offe, Alain Lipietz, Christian Topalov, Edmond Préteceille e Michael Storper. Entre os autores brasileiros, pôde ser observada a influência exercida pela obra de Milton Santos e Paul Singer.

taremos, mais uma vez, sintetizar a mudança através de um esquema singelo:

ESTADO - novas arenas de negociação (conselhos);

TERRITÓRIO - *locus* da gestão (enraizamentos/desenraizamentos de atividades econômicas e grupos sociais);

SOCIEDADE - valorização da ação social.

Reintegração problemática do tripé fundador da área. O desvendamento de novos atores sociais ocorre simultaneamente à centralidade readquirida pelos debates em torno do Estado e das questões econômicas. Reinstauração

tendencial de referências ao confronto: Estado - democracia - mercado.

A mudança desafia a área em sua possibilidade de identificar orientações teórico-conceituais compartilhadas e em sua capacidade de reflexão profunda da história do país. A nossa preocupação com o tempo segue opções de método que valorizam a historicidade como estímulo ao encontro de comunalidades teóricas. Assim, também com base nos Anais do IV Encontro Nacional da ANPUR, procuraremos sintetizar as diversas temporalidades contempladas pela área, em busca de um retrato de seus processos de ajuste aos desafios da mudança. É este retrato do tempo que esboçamos a seguir:

<b>(I) Incorporações do Passado: privilégio aos estudos urbanos</b>	
remetimentos históricos profundos	- a região reconstruída pela história das cidades - história dos lugares - a presença popular nos espaços urbanos
última década do séc. XIX e primeiras do séc. XX	- história da urbanização - industrialização e urbanização - ideários urbanos
primeiras décadas do século XX	- história das políticas urbanas - amadurecimento das frações capitalistas
o corte de 30	- políticas sociais - reconstrução da política habitacional
anos 70	- críticas ao planejamento autoritário - a modernização conservadora
anos 80	- inovações no planejamento - crise no financiamento das políticas urbanas

Desse esboço surgem questões relativas à temporalidade contemplada na reconstrução histórica dos lugares e na história do planejamento, cabendo observar a existência de diversos ideários, inclusive disciplinares, em convívio na área. O recorte do tempo, como sabemos, exprime os processos escolhidos

para a interpretação da realidade social. Trata-se, afinal, da gênese dos objetos contemplados pelo pensamento social e da força relativa atribuída a determinados contextos de relações sociais. Os movimentos de atualização da área ainda podem ser apreendidos na síntese apresentada a seguir:

<b>(II) Conjuntura próxima/presente: comunhão das duas áreas em análises que, necessariamente, ultrapassam a temporalidade das ações que delineiam, de imediato, o objeto de estudo</b>	
governo Collor planos diretores urbanos conjuntura econômica elites econômicas	- efeitos na economia e na sociedade - projeções, inovações no planejamento urbano - impactos no mercado imobiliário e no destino das empresas estatais - presença política e interferência no âmago do Estado

A reflexão do Estado e da economia tem orientado a reflexão da conjuntura, impondo a localização de vínculos ágeis entre fatos que alteram expectativas so-

ciais e políticas. Essa imposição se reflete na busca de parâmetros, para interpretação da mudança, em outras realidades nacionais e em tendências mundiais.<sup>4</sup>

<b>(III) Projeções: convivência, mais ou menos nítida, das duas escalas de análise que constroem a área, com predomínio tendencial de pesquisas formuladas com base na tradição dos estudos regionais</b>	
grandes projetos e políticas setoriais novos projetos e circuitos produtivos novos atores e utopias imaginário e valores novas tecnologias e redes técnicas	- impactos (deslocamentos, reassentamentos) - reorganização do território, reorganização do mercado de trabalho, novos usos do território - possibilidade de identificação de referências teóricas - comuns: história das técnicas, das inovações tecnológicas, mudanças na cultura e incorporação da questão ambiental à área

<sup>4</sup> A referência a processos mundiais pode ser verificada através dos seguintes temas: novas territorialidades oriundas da formação de blocos comerciais; reestruturação do território decorrente da crise econômica mundial; papel das inovações tecnológicas na reorganização da economia; processos de privatização dos serviços públicos.

Os cortes temático-temporais apresentados são, sem dúvida, altamente arbitrários. A inclusão do tema dos grandes projetos e dos novos complexos produtivos entre as projeções não impede a existência – que é ampla – de estudos que refazem a história brasileira a partir do planejamento setorial. Apenas quisemos salientar, com a escolha realizada, o fato de que o tratamento desses temas encontra-se usualmente motivado por preocupações com o futuro. Por outro lado, ao valorizarmos alguns temas sem fronteiras / escalas predeterminadas para a sua investigação, procuramos indicar processos que poderão estimular diálogos inovadores entre as duas tradições de conhecimento que constituem a área.

Reverendo as sínteses feitas, verificamos o interesse que poderiam despertar estudos voltados à gênese do planejamento, ou seja, à história do planejamento especificamente estimulada pela construção da área. Iniciativas desse tipo poderiam proporcionar a análise da possível confluência entre paradigmas e disciplinas e, sobretudo, contribuir para a historicização de temas e questões que impõem, hoje, esforços de projeção do estado da sociedade. Sugerimos que essa articulação seja estratégica na retenção de tendências à dissolução teórico-temática da área, decorrentes da escassez de periodizações / questões intensamente compartilhadas.

### ***As Técnicas: como instrumento e como questão***

A atualização técnica da área tem sido muito desigual entre instituições e entre pesquisadores da mesma instituição. Talvez essa desigualdade decorra da natureza dos objetos tratados (disciplinas envolvidas) e dos obstáculos à aquisição de equipamentos e conhecimentos técnicos.

As inovações técnicas utilizadas na organização e expressão do conhecimento atingem, naturalmente, a própria formulação do conhecimento. Novas questões têm sido introduzidas, na medida em que o exercício com as novas técnicas sustenta a possibilidade de sua formulação e, mais, a viabilidade de sua

pesquisa: maior nível de interação entre variáveis, processos e escalas; maior número de articulações entre processos sociais e espaciais e suas formas de expressão nas sociedades contemporâneas; possibilidades mais amplas de concretização de análises comparativas. Assim, não se trata apenas de formas ágeis de expressão do conhecimento (através de imagens, matrizes de dados ou mapas) propiciadas pela técnica, mas de acréscimos reais no poder de explicação da realidade social.

A exigência de renovação técnica da área ocorre simultaneamente à modernização da gestão da sociedade e do terri-

tório (e, portanto, da economia e da política), desenvolvida cada vez mais por agentes que dispõem do recurso excepcional à informação. Além disso, os novos conteúdos técnicos têm sido difundidos nos serviços públicos, introduzindo alterações em sua organização e desempenho. Através destas últimas observações, indicamos que a mudança nos instrumentos de pesquisa corresponde à potencial mudança de objetos.

Acrescentaríamos que, além de transformações analíticas, a própria inovação técnica adquire centralidade crescente como tema e surge em estudos voltados para as telecomunicações, para as inovações tecnológicas na produção e na administração, para as redes sociais e financeiras e para as novas formas de realização da vida política (influência dos meios de comunicação).

### ***As Escalas como Campo de Processos e Orientação Analítica***

Seria estimulante uma reflexão detida dos usos, realizados pela área, das escalas urbana e regional. Elas sintetizam tradições disciplinares, práticas de planejamento e seleção de técnicas de pesquisa. Pensamos que a área – em seu contínuo processo de renovação temática – realiza, no país, movimento específico de ajuste de orientações teórico-conceituais, já que é indubitável a sua sensibilidade às variações conjunturais.

Essas variações têm imposto novas formas de análise do presente e exigências específicas de sustentação histórica do processo de conhecimento. Seria, justamente, esse contínuo refazer que desafiaria, também do ângulo do espaço, a apropriação compartilhada de escalas de análise. Existem, por exemplo, no recorte urbano da área, opções que vão desde a análise isolada de uma determinada cidade a tentativas de articu-

lação analítica da macro-urbanização do país. O mesmo poderia ser dito quando procuramos reconhecer os contextos nos quais se desenvolve a pesquisa regional – desde uma empresa examinada em sua dinâmica econômica imediata até a observação de políticas setoriais de âmbito nacional.

Ousaríamos propor que, mais do que escalas, o “urbano” e o “regional” hoje tratados pela área corresponderiam a temas e a disciplinas, ou, dito de outra maneira, a imposições decorrentes da própria dinâmica dos fenômenos considerados e à sua problematização. A constatação dessa tendência não impede a identificação de “nichos” espaciais privilegiados – o urbano tenderia a ser enfocado pela escala local, assim como o regional, pela escala nacional. É esta estrutura complexa – construída por temas, questões e disciplinas – que pode

ser reconhecida no quadro apresentado a seguir. Ele é bastante arbitrário, já que separamos de maneira forçada, por “escalas”, configurações do pensamento analítico que realizam intensas buscas explicativas em vários níveis da realidade social.

É esse, em especial, o sentido da inclusão das escalas nacional e mundial no reconhecimento de orientações assumidas pela análise da mudança. Por outro lado, ocorrem novas contribuições à área que não se inscrevem, conforme referência já realizada, em âmbitos analíticos específicos: questões éticas abrangentes, expectativas de alteração em papéis historicamente assumidos pelo Estado, novos ideários presentes na interpretação dos processos de modernização.

A recuperação realizada da área do planejamento urbano e regional visava a apresentação, ainda que rápida, da intensidade da mudança hoje observada em processos que constituem o seu repertório. Por outro lado, nessa recuperação procuramos mostrar como a área tem espelhado essa mudança, que atinge cada um dos seus pontos de apoio:

Estado, sociedade e território. Comprendemos que, de fato, os ajustes em curso não podem ser apreendidos sem que a observação tente encontrar parâmetros externos à própria área e sem que seja superada a tendência à indicação da mudança através do deslizamento de novos temas e vocábulos. É nesse sentido que precisaria ser entendida a “grade” de organização que utilizamos neste texto, acionando o tempo (referências à história do pensamento social), as técnicas (como instrumento e questão) e as escalas (como campo de processos e orientação analítica).

A dispersão temática, que se reproduz ao nível das referências teórico-conceituais, revela a vitalidade da área, mas também a sua fragilização tendencial, que procuramos indicar no título deste texto. Torna-se indispensável neste momento um esforço coeso dirigido à identificação de mudanças paradigmáticas em curso e voltado ao desvendamento de rupturas em contextos de relações sociais e societárias que, até recentemente, constituíam o abrigo, mais ou menos seguro, para os investimentos realizados em práticas de ensino e pesquisa.

ESPAÇO - ESCALAS			
(I) LOCAL	(II) REGIONAL	(III) NACIONAL	(IV) MUNDIAL
auto-gestão na produção da habitação	impactos territoriais da grande empresa	o problema urbano brasileiro	limites na transferência de recursos internacionais
movimentos populares, lutas pela cidadania	dinâmica dos complexos produtivos. Redefinições territoriais	racionalização, modernização e circuitos da acumulação capitalista	pressões internacionais por mudanças nas políticas sociais
processos de exclusão	efeitos no crescimento urbano de grandes obras de engenharia	a nova institucionalidade, movimentos sociais, organizações não-governamentais	estratégias no enfrentamento da crise econômica mundial: flexibilidade e inovações tecnológicas
assessoria jurídica no apoio às lutas urbanas	regulamentação, códigos, mudanças na legislação	crise de legitimidade do Estado, distanciamento Estado - sociedade civil	impactos dessas estratégias nas políticas sociais
formas de acesso ao solo urbano - políticas de remoção e alocação dos setores populares	gênese do planejamento/construção da esfera pública	crise do Estado do Bem-Estar	investimentos estrangeiros e modernização do território
mudanças na ocupação do solo urbano	reconcentração espacial da agricultura	a questão da privatização das empresas públicas e a desregulamentação da economia	inovações tecnológicas e limites no Terceiro Mundo: fordismo periférico
tensões entre capital imobiliário e financeiro	a força do interior na constituição da rede urbana	a modernização conservadora da economia; mudanças e conflitos no período autoritário	impactos regionais e locais do comércio mundial
estrutura da incorporação imobiliária	tecnopolos, novos instrumentos na política regional	redes de telecomunicações - impactos no território e na sociedade	
tributação e regulamentação do mercado fundiário	redes urbanas	redemocratização e mudanças institucionais	
desigualdade social no acesso à infra-estrutura urbana	inflexão na concentração metropolitana	constituição do mercado ao nível nacional	
história do planejamento e da forma urbana		diversificação na composição do terciário	
concepções de cidade, ideários		política tributária	
mudanças na estrutura ocupacional, ajustes da crise			
planos diretores urbanos			
limites do caráter progressista da descentralização			
riscos de fragmentação social e mudanças na vida urbana			



## Referências bibliográficas

---

- ANDERSON, P. *O fim da história (de Hegel a Fukuyama)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1992.
- AUGUSTO, M. O. "Políticas públicas, políticas sociais e políticas de saúde: algumas questões para reflexão e debate". *Tempo Social*. São Paulo, 1 (2), 1989.
- BOURDIEU, P. "Campo intelectual e projeto criador". In: BOURDIEU, Pierre et al. *Problemas do Estruturalismo*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.
- GOMES, M. A. A. F. (Org.) *Novas e velhas legitimidades na reestruturação do território*. Salvador: ANPUR / UFBA, Faculdade de Arquitetura, 1993. Mestrado de Arquitetura e Urbanismo (Anais do IV Encontro Nacional da ANPUR).
- NOGUEIRA, M. A. "Permanência e mudança no setor público". *Revista do Setor Público*, ano 45, v. 118, n. 1, 1994.
- SANTOS, M. "Por um novo planejamento urbano-regional". In: DE FILGUEIRAS GOMES, Marco Aurélio A. *Novas e velhas legitimidades na reestruturação do território*. 1993.
- VAINER, C. "Regionalismo e projeto nacional". *Cadernos IPPUR / UFRJ*, 7 (2), 1993.

---

(Recebido para publicação em maio de 1997)

---

**Ana Clara Torres Ribeiro** é professora adjunta do IPPUR/UFRJ

## Instruções aos colaboradores sobre o envio de artigos para publicação em CADERNOS IPPUR

1. Os artigos devem ser apresentados em no máximo 25 (vinte e cinco) laudas de 20 (vinte) linhas de 70 (setenta) toques; se possível, os textos devem ser enviados em disquete flexível (de 5,25" ou 3,5") de computador padrão IBM PC ou compatível, utilizando um dos programas de edição de textos disponíveis para esses equipamentos.

2. As referências bibliográficas devem ser incluídas em notas de rodapé e redigidas na forma seguinte:

a) *livro* - nome do autor (sobrenome em caixa alta), título do livro (em itálico); local de publicação; nome da editora; data da publicação; número da(s) página(s) (quando for o caso).

Exemplo: FIGUEIRA, Ricardo Rezende. *A justiça do lobo*. Petrópolis: Vozes, 1986, p. 60.

b) *artigo* - nome do autor; título do artigo (entre aspas); nome do periódico (em itálico); volume (se houver) e número do periódico; data da publicação; número da página.

Exemplo: OLIVEIRA, Francisco de. "A metamorfose da arribação". *Novos Estudos*, nº 27, julho de 1990, pp. 67-92.

3. Com o artigo, deve ser enviado um resumo, com cerca de 10 (dez) linhas e uma relação de palavras-chave para efeito de classificação bibliográfica.

4. O autor deve enviar referências profissionais.

5. O autor de artigo publicado em CADERNOS IPPUR receberá três exemplares da respectiva revista.

5. Os artigos devem ser enviados ao IPPUR.

### IPPUR / UFRJ

Prédio da Reitoria, Sala 543  
Cidade Universitária / Ilha do Fundão  
21941-590 Rio de Janeiro RJ  
Tel.: (021) 590-1191 / (021) 260-5350  
Fax: (021) 230-4046



## ASSINATURA

O CADERNOS IPPUR é um periódico semestral, editado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano da UFRJ.

Para fazer uma assinatura ou obter os exemplares avulsos, preencha esta ficha e a envie ao **IPPUR** juntamente com um cheque cruzado e nominal a **FUJB**, no valor correspondente ao seu pedido.

*Assinatura anual:* R\$ 18,00  
*Assinatura bianual:* R\$ 34,00  
*Exemplar avulso:* R\$ 10,00

Nome \_\_\_\_\_

Instituição \_\_\_\_\_

Endereço \_\_\_\_\_

Cidade \_\_\_\_\_

Estado \_\_\_\_ CEP \_\_\_\_\_

País \_\_\_\_\_

Tel. ( ) \_\_\_\_\_

Fax: ( ) \_\_\_\_\_

E-mail: \_\_\_\_\_

Desejo fazer uma assinatura anual

Desejo fazer uma assinatura de 2 (dois) anos

Desejo obter os seguintes exemplares avulsos: (mês e ano dos exemplares)

1 \_\_\_\_\_

2 \_\_\_\_\_

3 \_\_\_\_\_

4 \_\_\_\_\_

