
Política urbana: uma análise da experiência brasileira¹

3332V

Lysia Bernardes *

O estudo aqui apresentado é uma análise interpretativa do longo processo de conscientização sobre a necessidade da adoção de políticas urbanas para o País. Não se deteve, portanto, no exame exaustivo de como surgiu e evoluiu a demanda de uma política urbana nacional e como foram sendo criados os primeiros instrumentos ou formuladas as primeiras diretrizes de política urbana nesse nível. Também não se orientou para uma análise crítica aprofundada das políticas ou dos instrumentos propostos.

Através dessa revisão das iniciativas várias no sentido da adoção de uma política urbana para o País, este estudo pretende vir a subsidiar uma compreensão mais ampla das contradições que têm dificultado, no Brasil, a implementação de tal política, em boa parte por falta de sustentação do próprio poder público, que vem relegando a segundo plano os aspectos espaciais do planejamento.

1 O PAPEL DO ESTADO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA CONFIGURAÇÃO DO ESPAÇO URBANO

Independentemente de uma definição formal de política urbana — ou da criação de instrumentos específicos para intervir no processo de urbanização — a ação do poder público, por se realizar necessariamente sobre uma porção do território, contribui, de modo decisivo, para alterar a estruturação do espaço. Esta interferência ocorre em todas as escalas e tem implicações espaciais que podem

¹ Este artigo é, com pequenas modificações, o capítulo sobre a experiência brasileira de política urbana do estudo "Política de Desenvolvimento Urbano para Minas Gerais" elaborado pela Fundação João Pinheiro (Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 1985), em convênio com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), que autorizou sua publicação nesta revista.

* Titular da Secretaria Especial da Região Sudeste do MINTER e professora da UFF.

ser extensivas ou pontuais: e elas próprias, por sua vez, geram modificações da estrutura espacial, tanto em escala regional como nacional.

A realidade espacial — o espaço — é, sem dúvida, a expressão dos processos econômico-sociais que atuam sobre determinado território, e as políticas públicas integram esses processos. Mas o espaço não é apenas a expressão, ou o reflexo, do processo social global: ele exerce, de forma retroativa, importante papel na organização social resultante desse processo. O espaço integra, pois, a dinâmica do processo social, da qual resultam a organização do território e configurações espaciais específicas. Configurações espaciais que correspondem às diferentes formas de organização social no decorrer desse processo e são, ao longo do tempo, modificadas tanto pelos vários agentes que nelas interferem quanto por seu próprio dinamismo interno.

Ao analisar as relações entre espaço e formação econômico-social, Milton Santos (1979, p. 14-9) lembra que elas ocorrem em um espaço particular, e não geral, e adverte que se o conjunto de relações que caracteriza determinada sociedade tem para cada lugar um significado particular, este deve ser apreendido ao nível da totalidade. Não são as especificidades do espaço local, portanto, que vão retroagir no processo social e sim a realidade espacial como um todo. É esta que as políticas públicas devem considerar, abandonando tanto a ótica eminentemente setorial quanto o enfoque eminentemente local.

A dimensão espacial é, pois, inerente a qualquer política pública e não pode ser ignorada, sejam quais forem os objetivos de um governo, de vez que sociedade e espaço são indissociáveis.

Seja qual for o uso que o aparelho estatal faça do território, está sempre intervindo na configuração do espaço — em particular e de forma mais acentuada, no caso de um Estado nacional caracterizado por uma centralização excessiva do poder no governo central, ou melhor, em alguns segmentos dele.

Avaliar as políticas urbanas brasileiras implica, pois, preliminarmente, reconhecer que elas se manifestam tanto explícita quanto implicitamente. Se têm sido limitadas as intervenções decorrentes de uma política urbana explícita, em contraposição não há como negar o tremendo impacto, nesse período, da política global de desenvolvimento do País na configuração do espaço, em particular no espaço urbano. E o uso do território derivado das mais diversas políticas setoriais implantadas a partir da segunda metade da década de 1960, por sua vez, passou a desempenhar papel importante na formulação de novas políticas, mais diretamente voltadas para o urbano.

O papel desempenhado pelo governo central como indutor da urbanização a partir da Revolução de 1930 e sua acentuação nas décadas seguintes, em especial com o apoio à expansão do setor industrial e à modernização da agricultura, vêm sendo assinalados nas análises sobre o impacto crescente da urbanização no processo de configuração do espaço brasileiro. A expansão das classes médias urbanas e da especulação da terra urbana, em boa parte em resposta à demanda habitacional, por elas geradas, tornou-se pouco a pouco mais expressiva, e a massa de migrantes atraídos pelas cidades avolumou-se.

Para melhor entendimento desse processo, cabe citar, ainda que em linhas muito gerais, aqueles efeitos mais expressivos das políticas públicas que, nas últimas décadas, interferiram em todas as escalas, pois foi das ações do poder central, ou melhor, de suas políticas — claramente explicitadas ou não — que decorreram as principais mudanças na estruturação do espaço nacional como um todo e, como uma configuração específica do mesmo, no espaço urbano.

As tendências, já detectadas anteriormente, acentuaram-se sobretudo com a instalação de um Estado autoritário, eminentemente centralista, a partir de 1964. O governo federal acumulou progressivamente o poder de decisão e reduziu a autonomia tanto dos estados quanto dos municípios. A participação do aparelho estatal em todos os campos de atividade, da agricultura e do abastecimento à produção de bens e serviços (em particular de infra-estrutura e de serviços de utilidade pública) aumentou paulatinamente, objetivando criar condições para a expansão da produção em bases capitalistas.

Orientadas pelas prioridades políticas, pelos objetivos econômicos e pelos interesses do novo aparelho estatal, as políticas setoriais multiplicaram-se na segunda metade da década de 60 e foram implantadas, em vários casos, com grande sucesso. Mas, a bem dizer, todas elas, até mesmo a política habitacional, não eram pensadas tendo em conta seu impacto na configuração do espaço, em termos nacionais e locais.

Vale ser lembrado que essas políticas setoriais permaneceram desvinculadas entre si, apesar de em um primeiro momento, terem sido criados mecanismos de coordenação.² A centralização das decisões do Governo Federal não significaria, tampouco, que todas as políticas emanariam de um único centro de decisões; e as contradições internas do aparelho estatal que se multiplicaram a partir de 1967 podem ser facilmente identificadas. Várias dentre elas se prendem à não-consideração da dimensão espacial implícita nas políticas públicas, isto é, ao des-caso quanto às conseqüências que a implementação de tais políticas traria para a estrutura do espaço — em vários níveis.

Foram muitas, portanto, as linhas de ação específicas implantadas pelo setor central para a solução de problemas setoriais ou globais, em apoio aos objetivos macro do sistema, e cada qual teve expressivas implicações com o urbano, a nível do País como um todo ou não.

² A criação do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, tendo como órgão de apoio técnico o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA) e como órgão consultor o CONSPLAN, um conselho de planejamento com várias câmaras, marcou o período da centralização, como coordenação. Mas esta pouco a pouco teve restringidas suas possibilidades de ser efetiva. Por outro lado, a ênfase no reerguimento da economia através do crescimento industrial anulava qualquer veleidade de serem considerados os problemas espaciais em sua complexidade. O esvaziamento do poder de decisão da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que ocorreria ainda nos anos 60, comprova esta afirmativa.

Alguns exemplos de políticas públicas que vieram a promover profundas modificações na configuração do espaço merecem ser aqui registrados.³ À aplicação da legislação trabalhista ao campo, somaram-se outras políticas específicas de aplicação mais localizadas, como os programas de erradicação de cafezais antieconômicos ou de incentivo à modernização da agricultura, todas elas tendo concorrido diretamente para promover violento esvaziamento do campo e aceleração da urbanização nas décadas de 60 e 70. Também contribuíram diretamente para isso, entre outros fatores, a expansão da oferta de infra-estrutura e serviços urbanos nas cidades — incluindo-se aí a própria habitação — e, indiscutivelmente, a retomada da expansão do emprego, em particular nas grandes cidades.

A política de desenvolvimento industrial desvinculava-se de qualquer preocupação com os condicionamentos espaciais — a não ser quanto às vantagens locais, estas, sim, consideradas — e traria como consequência o agravamento das desigualdades inter e intra-regionais e, nos focos de maior concentração da atividade, a elevação dos níveis de poluição. A política de apoio à indústria automobilística iria afetar negativamente a circulação e os transportes coletivos nas grandes cidades. A política tributária, por sua vez, iria esvaziar estados e, particularmente, municípios, incapacitando-os para enfrentar o agravamento dos problemas urbanos e subordinando-os às decisões dos outros níveis de governo, até mesmo quanto às questões eminentemente intra-urbanas.

Não cabe aqui retomar cada um dos efeitos indiretos das políticas setoriais na urbanização e a consequente mudança na configuração do espaço nas duas últimas décadas. Vale, no entanto, o registro de que a crescente intervenção do poder central em todos os campos do social e do econômico, sem levar em conta a dimensão espacial, reforçou notavelmente aquelas tendências anteriores, que apontavam para a configuração de uma questão regional, e uma questão urbana, ambas estreitamente vinculadas, e, a bem dizer, indissociáveis.

2 A QUESTÃO URBANA E A DEMANDA DE POLÍTICAS ESPECÍFICAS PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO DO PAÍS

Fruto da aceleração da urbanização nas últimas décadas, da agudização dos problemas urbanos e das desigualdades regionais, em muitos casos como decorrência da implementação de políticas setoriais que, voltadas para a promoção do desenvolvimento econômico, visavam diretamente a criação de condições favoráveis à produção capitalista, a questão urbana e as implicações da urbanização acelerada no espaço só passaram a ser consideradas com seriedade nos anos 70.

³ Não se pode deixar de referir aos efeitos particularmente concentradores do Programa de Metas do governo Kubitschek que, ao acelerar o processo de industrialização, o fez com base na indústria automobilística. A expansão dos transportes rodoviários e a precedência que assumiram desde então sobre o transporte ferroviário e o de cabotagem contribuíram diretamente para a grande mudança na configuração espacial do País, acelerando a migração campo-cidade, subvertendo as relações intra-regionais e acentuando, a nível nacional, a primazia da Região Sudeste, de São Paulo, em particular.

Da fase desenvolvimentista que se traduziu na expansão acelerada do desenvolvimento industrial e dos transportes rodoviários e que, na escala intra-urbana teria como corolário certo estancamento da indústria da construção civil, pode-se datar o agravamento de várias disfunções atuais do sistema urbano nacional. Era amplamente aceito, desde os anos do governo JK (embora alguns setores técnico-acadêmicos ousassem contra isso se rebelar), que um desenvolvimento industrial continuado iria induzir ou mesmo forçar a solução para tais questões e que o equilíbrio seria alcançado.

A multiplicação dos problemas intra-urbanos evidenciou-se, a partir de então, nos grandes centros regionais mais ou menos afetados pelo desequilíbrio regional crescente, acentuado pela industrialização do Sudeste, mas também se agravou nas grandes metrópoles dessa região, onde se tornaram prementes os problemas de moradia, abastecimento, transportes coletivos, saneamento e outros. Todavia, o impacto da questão urbana somente era reconhecido no âmbito local e apenas o problema habitacional veio a merecer atenção específica. As várias iniciativas no sentido de prover a população urbana de moradia condigna, desde a década de 1940, haviam alcançado poucos resultados, enquanto que outras — como o congelamento de aluguéis — contribuíram diretamente para desestimular a construção civil, afetando também as classes médias urbanas com a consequente escassez da oferta de habitações, justamente quando se acentuava a atração migratória para as grandes cidades.

A “questão urbana” fora colocada, em sua problemática eminentemente intra-urbana, desde 1963 e, em particular, o problema habitacional, de longa data, era objeto de atenção do governo central. Entretanto, pode-se reconhecer que, apesar da realização, naquela data, do Seminário de Quitandinha, que enfatizou a necessidade de uma intervenção governamental no campo do urbano, nenhuma ação nesse sentido foi incluída entre as reformas de base definidas pelo governo Goulart em 1964. A compreensão da gravidade dos problemas urbanos era limitada pela visão eminentemente intra-urbana e não havia consenso quanto a medidas concretas a serem propostas, ainda que um grupo expressivo de arquitetos lutasse para colocar devidamente a questão, mesmo que sempre em seus aspectos intra-urbanos.

Também o governo implantado em 1964 não iria conferir maior atenção ao desenvolvimento urbano, e apenas o problema habitacional mereceu a ênfase requerida. E se a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), vinculado ao Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, pôde fazer crer que se alcançara uma compreensão abrangente da questão, o que veio a suceder em seguida comprova o contrário.

A pequena significação da questão urbana para o aparelho estatal instalado em 1964 é confirmada pelo fato de que o Decreto-Lei 200, de 1967, ao definir a estrutura organizacional do governo e explicitar a competência de seus órgãos, não se refere ao desenvolvimento urbano. O rol das competências atribuídas ao Ministério do Interior (MINTER) incluía Desenvolvimento Regional, Radicação de Populações, Ocupação do Território, Migrações Internas, Assistência aos Municípios, Programa Nacional de Habitação, mas não enunciava diretamente, uma vez sequer, desenvolvimento urbano ou planejamento urbano.

Até mesmo a complexa problemática metropolitana, com a oposição crescente entre as unidades centrais e os municípios periféricos, desprovidos de infraestrutura mínima e com receitas irrisórias, somente no final da década de 60 seria reconhecida pelo poder central, pois nelas poderiam vir a se gerar focos de instabilidade.

Cabe registrar, igualmente, que também nas áreas técnicas do Governo a compreensão abrangente da problemática urbana e da necessidade de políticas específicas para seu equacionamento e solução era muito limitada. Se deixada de lado a questão habitacional, amplamente reconhecida, mas, na maioria dos casos, apenas quanto ao déficit de moradias e não quanto às suas demais implicações, a consideração do urbano na maior parte da década de 1960 era muito restrita. Fundava-se em uma visão de urbanistas que, embora muitas vezes possuíssem uma compreensão crítica da sociedade em que viviam, acreditavam encontrar no planejamento urbano uma possibilidade concreta de ordenar o espaço através de técnicas próprias de controle de seu uso. Esse urbanismo progressista/racionalista, também analisado por Monte-Mór (1980), teve eco entre os especialistas em administração e direito municipal que viam na modernização da gestão urbana, como apoio na criação de novos instrumentos legais, o caminho para o ordenamento do espaço nas cidades brasileiras. Nasceriam desses grupos as primeiras preocupações com os planos integrados, "compreensivos", que viriam mobilizar profissionais das várias áreas envolvidas com o urbano.

Somente no final dessa década as questões decorrentes da urbanização e metropolização aceleradas foram posicionadas em contexto espacial mais amplo marcado pelas crescentes desigualdades inter e intra-regionais.

Nos anos 70, portanto, é que se conjugariam condições para que a problemática urbana se inserisse na estratégia governamental, que então passara a dar maior ênfase à questão da integração nacional. Mas isso não bastaria para que se efetivassem as medidas decorrentes da política urbana proposta, em consequência dos conflitos internos no aparelho estatal e do jogo de pressões de toda ordem que sobre ele se exercem, como será examinado mais adiante.

Com efeito, o Estado, ao privilegiar determinadas políticas públicas — como a própria política habitacional —, o fez em resposta à pressão de interesses específicos e, se nenhuma ênfase foi conferida à definição e implementação de uma política urbana abrangente, isto se deve ao fato de que, a par do não-reconhecimento, em certos setores do aparelho estatal, das implicações do fenômeno de metropolização e do crescimento urbano generalizado, não haveria conjugação de interesses para decidir quanto à forma de ação a adotar. Como a habitação, o saneamento básico, os transportes urbanos — e, em pequena escala, até mesmo o planejamento urbano — suscitaram o interesse de grupos empresariais capazes de exercer pressão sobre o sistema, mas outros aspectos do desenvolvimento urbano eram evitados, pois se revelavam capazes de provocar conflitos, seja a nível do próprio aparelho estatal, seja com as classes dominantes interessadas na manutenção do "status quo".

As observações sobre os instrumentos de intervenção no urbano criados no decorrer dos anos 60 e as primeiras iniciativas para a formulação de políticas urbanas para o País, apresentadas a seguir, ilustram as questões básicas já apontadas o não-amadurecimento (ou fragilidade dos conhecimentos) das áreas técnicas so-

bre a questão; o desinteresse do poder central até a entrada dos anos 70, quanto à necessidade de enfrentar os efeitos de suas políticas públicas na configuração regional; e, finalmente, os conflitos de interesse e os confrontos a nível da própria burocracia estatal e as pressões do poder econômico sobre o aparelho estatal que centralizava o poder.

2.1 Instrumentos de intervenção criados na década de 60

Na segunda metade da década de 60, não se estruturou uma proposta explícita de política urbana nacional, mas, pela primeira vez, a nível do discurso oficial, foi reconhecida a necessidade de o governo central atuar diretamente nas cidades — não apenas na oferta de habitação. A coordenação dessas ações foi também cogitada e, ao ser criado o órgão que até hoje é o principal agente do governo federal no campo urbano, o BNH, pelo mesmo ato legal se instituiu o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), o que reflete o reconhecimento de que se faria necessária uma articulação, ou mesmo, orientação "urbanística", para o desenvolvimento dos programas habitacionais. Entretanto, a distância que se criaria entre a proposta dos planejadores e os executores dessas políticas governamentais levaria ao abandono dessa diretriz de articulação e integração, e tanto o BNH como o SERFHAU, por isso, desenvolveriam suas atividades de forma independente a partir de 1967.

O enfoque abrangente do desenvolvimento urbano estaria presente, no entanto, nos documentos de planejamento — em particular no Plano Decenal (Brasil. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, 1967 a), que mostrou a necessidade de uma política específica que transcendesse o plano puramente local — e se expressaria igualmente, através da inclusão, na Constituição de 1967, de um artigo prevendo a instituição de regiões metropolitanas. Tais proposições, entretanto, tanto as do Plano Decenal quanto a da instituição de regiões metropolitanas, não mereceram a atenção do aparelho estatal. Não havia da parte dos setores que concentravam o poder de decisão o reconhecimento da necessidade de serem coordenadas e ampliadas as ações em favor das cidades e regiões metropolitanas.

Por outro lado, a natureza complexa dos problemas institucionais a serem enfrentados para a implantação de uma política urbana e metropolitana deve ter contribuído para que não fosse conferida prioridade à formulação e implementação de uma tal política.

Uma análise dos instrumentos legais e institucionais criados a partir de 1965, em particular com o confronto entre o que deles resultou e os objetivos enunciados — pelo Plano Decenal e outros documentos oficiais —, exigiria um estudo alentado que extravasaria os limites deste documento. Pode-se reconhecer facilmente, no entanto, que as posições assumidas pelo aparelho estatal, ao tratar o urbano, raramente são coincidentes: o discurso dos planejadores e, até mesmo, a explicitação oficial de diretrizes não correspondem, a rigor, às ações desenvolvidas pelo Estado como agente promotor do desenvolvimento, através de suas políticas públicas.

Constata-se, com efeito, que instrumentos criados com determinado objetivo redirecionaram suas ações e que nenhuma medida concreta respondeu à

proposta abrangente contida no Plano Decenal. Tudo isso vem confirmar um dos mais graves problemas do planejamento e dos planejadores, que, dissociados da ação executiva e distanciados da cúpula do poder, pouco ou nada influíram nas decisões dos órgãos executores, essencialmente setoriais, nem eram considerados pelos escalões superiores, dos quais emanam as políticas públicas.

As observações que se seguem sobre instrumentos de política urbana criados nos anos 60 traduzirão, em muitos aspectos, uma percepção individual, subjetiva. Mas, ainda assim, deverão ser úteis para a compreensão dos entraves que se colocam à prática do planejamento, em qualquer nível de governo, pois evidenciam que a implementação dos instrumentos criados pela União não correspondeu à vontade dos planejadores, mas a uma série de pressões que, a cada momento, restringem as possibilidades de esse mesmo planejador influenciar as ações futuras de forma independente.

Muito tem sido escrito e publicado sobre o BNH e o SERFHAU, os primeiros instrumentos criados pós-64 visando ao desenvolvimento urbano, mas, apesar disso, algumas considerações devem ser alinhadas, em particular quanto à atuação do SERFHAU, visto que o BNH em pouco tempo se transformou em um órgão essencialmente setorial, indutor da produção de habitações.

Com efeito, embora o BNH tenha sido criado pela mesma Lei n.º 4 380, de 21 de agosto de 1964, que também instituiu o SERFHAU, é particularmente significativo que nele tenha prevalecido o enfoque setorial do problema habitacional — posteriormente desdobrado, é verdade — e que não tenha merecido a atenção devida o desenvolvimento urbano e metropolitano. Originado da necessidade de se promover o atendimento à demanda habitacional (e estimular a construção civil, contribuindo para a retomada do desenvolvimento), o BNH, ao estruturar os mecanismos que iriam instrumentar sua ação, consolidou-se, antes de mais nada, como um banco, e sua atuação não se afastaria de uma programação setorial.

E por sua condição de banco, não iria concentrar seus investimentos em habitação de interesse social, mas diversificaria suas aplicações, inclusive aquelas voltadas para a produção de habitações.⁴ Desdobrado e agigantado o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), graças à expansão da poupança popular, o BNH passou a abarcar, já na década de 70, as mais diversas formas de construção imobiliária, além de incorporar novos programas, de saneamento básico, transportes urbanos e outros. Tais programas dele fariam um banco de desenvolvimento urbano, mas sua condição de órgão financeiro gestor de programas setoriais sempre prevaleceria no comando de suas ações.⁵

⁴ Os complexos mecanismos financeiros criados para a sustentação dos programas habitacionais e o fortalecimento da construção civil contribuíram para que o BNH atentasse mais para o seu desempenho como gestor da grande engrenagem então criada e transferisse aos estados a missão de subsidiar a produção de habitações para a população de baixa renda.

⁵ O programa CURA, criado já nos anos 70 para integrar ações setoriais, em determinados setores das cidades, foi uma primeira tentativa de romper essa compartimentação setorial.

Pode-se reconhecer, é verdade, não ter sido essa a intenção primeira do poder público ao instituir o BNH.⁶ No entanto, a possibilidade de vir a se constituir em um poderoso instrumento financeiro, encabeçando todo um sistema de poupança e empréstimo, afastou o órgão de sua diretriz inicial. E o divórcio entre o BNH e o SERFHAU, que se efetivou em pouco tempo, confirmaria que os planejadores ou os órgãos de planejamento dificilmente podem levar adiante suas proposições quando do embate com os núcleos de maior poder, em especial se estes representam os interesses de grupos econômicos influentes.

Nesse quadro e diante dos rumos adotados pelo BNH, o que sucederia com o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), criado com objetivos tão abrangentes? O SERFHAU herdaria as atribuições de órgãos preexistentes voltados para o problema habitacional e o apoio aos municípios, e deveria, a bem dizer, orientar a programação habitacional do governo e apoiar estados e municípios na gestão urbana. Entretanto, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo não teria condições para cumprir a missão que a Lei n.º 4 380 lhe confiara, esvaziado que foi pelo crescimento do próprio BNH como potência financeira. Entretanto, desempenhou, apesar disso, um papel de maior importância no período 1967 — 1973, no que diz respeito ao desenvolvimento urbano, e o Ministério do Interior, ao qual foi vinculado, veio a incorporar a preocupação com o urbano, com base na ação desse órgão.

Reformulado em dezembro de 1966 quanto a seus objetivos (Decreto n.º 59 917), o SERFHAU passou a ter competência mais específica na elaboração e coordenação de políticas de planejamento local integrado. Reduziram-se (ou extinguíram-se) as competências relativas à programação habitacional que figuravam na lei de sua criação, mas fortaleceu-se o órgão com a criação do Fundo de Desenvolvimento Local Integrado (FIPLAN). Esse novo instrumento iria apoiar a expansão das ações do SERFHAU junto aos municípios, através de financiamento da elaboração de planos e outros instrumentos formais do planejamento municipal.

Com essa orientação, expandiu-se e agilizou-se sobremodo a atuação do SERFHAU nos últimos anos da década de 60, mas o Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado que o órgão pretendeu implantar — com o apoio do Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA) em um primeiro momento⁷ — não veio a se caracterizar como um sistema e não resultou em uma política coerente.

⁶ O decreto-lei editado para regulamentar os loteamentos em 1966 revela a intenção do governo de fazer do BNH um instrumento de desenvolvimento urbano mais "compreensivo". E em resolução do seu Conselho de Administração, em 1967, o BNH estabeleceu diretrizes para a elaboração de estudos visando uma política de desenvolvimento urbano para o Brasil.

⁷ O SERFHAU e o EPEA — órgão do Ministério do Planejamento a que se referirá adiante — atuaram em estreito entrosamento, tanto para a criação do FIPLAN e para a tentativa de estruturação do Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado, quanto para a definição das proposições que seriam incorporadas ao Plano Decenal.

Apesar dos esforços para implantar o sistema, o SERFHAU não teve como assumir a proposição e a implantação de uma política de desenvolvimento local e foi, antes de tudo, uma agência de financiamento voltada essencialmente para a elaboração de planos municipais. Era um governo eminentemente centralista, que retiraria do poder local boa parte de sua autonomia com o novo Código Tributário e numerosas outras medidas. O SERFHAU, assim, iria atuar junto a esse poder local esvaziado, sem uma diretriz que integrasse suas iniciativas. Sua atuação seria reconhecida como descentralizada, ou hiperdescentralizada, pois os planos locais eram totalmente desvinculados entre si e não se pautavam por nenhuma diretriz de política espacial, ou mesmo setorial.

Entretanto, ao ser focalizado o problema urbano quando da elaboração do Plano Decenal e, a seguir do Programa Estratégico de Desenvolvimento, (Brasília. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, (1967b), fora reconhecido que a formulação de uma política de desenvolvimento urbano não podia prescindir de uma ótica regional e de uma compreensão mais abrangente. E já se preconizava a substituição do SERFHAU e do Serviço Nacional de Assistência aos Municípios (SENAM) por um órgão com maior poder de decisão, o "Instituto Nacional de Desenvolvimento Urbano e Local", ao qual caberia estudar e propor as bases para a formulação da política nacional de desenvolvimento urbano e desenvolvimento local e coordenar a aplicação dessa mesma política, com apoio em um fundo que financiaria, além da elaboração de planos e projetos, a implementação de tais projetos. Nessa proposta estava explicitada a necessidade de um órgão que cuidasse do desenvolvimento urbano e geral (e não apenas do planejamento local), tendo como instrumento básico um fundo de financiamento para a implementação de projetos específicos.

Ao ter início a implementação do programa de desenvolvimento local integrado, os planejadores logo se haviam conscientizado da necessidade de a ele ser acoplado um mecanismo que permitisse o financiamento da execução dos projetos. Daí essa proposição, que não encontrou receptividade na cúpula do governo, eminentemente centralista e comprometida com grandes projetos setoriais.

Ao longo desse período, em que o SERFHAU se estruturou como um órgão de financiamento do desenvolvimento local, a necessidade de se definir uma "política de desenvolvimento local integrado", ou mesmo uma política de desenvolvimento urbano, foi amplamente reconhecida, pela própria direção do órgão e por técnicos relacionados à questão que atuavam em outras áreas do próprio governo federal e de governos estaduais. No centro de decisões do governo, no entanto, nenhum eco tiveram tais proposições, e, embora já estivesse prevista na Constituição a criação de regiões metropolitanas, nada se decidiu, de início, quanto à sua implementação.

Inegavelmente, na década de 60, as questões urbanas e metropolitanas passaram a ser objeto da atenção de vários setores do governo. Contudo, convém lembrar que mesmo em um governo centralista não há um centro de decisões único, e de fato muitas das ações ocorriam desencontradamente. Não havia qualquer ênfase na coordenação das intervenções federais no campo urbano, e aqueles órgãos voltados especialmente para esses problemas atuavam, também de forma descoordenada: o BNH crescendo como agente financeiro coordenador de uma poli-

tica de poupança e empréstimos e o SERFHAU assumindo iniciativas várias, principalmente para a difusão do planejamento a nível municipal.

Nesse quadro geral do que seriam os antecedentes da formulação de uma política urbana, por pressão da própria problemática das cidades e áreas metropolitanas, merece menção especial o papel desempenhado pela classe dos arquitetos, que, ao longo de toda a década, se manteve mobilizada em função do agravamento da questão: expandiu sua atuação para encaminhar soluções compreensivas e conseguiu atrair o interesse dos demais grupos profissionais envolvidos no planejamento.

2.2 Tentativas primeiras para a formalização de políticas urbanas

Nos primeiros anos da década de 70, como referido anteriormente, o trato das questões urbanas passou a granjear maior atenção, juntamente com a problemática dos desequilíbrios macrorregionais. Esses dois tipos de problemas, agravados por efeito das políticas setoriais e da macropolítica econômica, relacionavam-se estreitamente, pois decorrem ambos de um mesmo processo espacial.

Com atribuições específicas quanto à problemática regional e às migrações internas, fixadas pelo Decreto-Lei nº 200, o Ministério do Interior, ao qual se vinculavam o BNH e o SERFHAU, além das superintendências regionais, procurou reformular sua ação no plano macrorregional e expandi-la na escala local e microrregional para "solucionar" os problemas identificados.

Com o apoio do MINTER, que já estava sensibilizado em relação aos problemas urbanos, o SERFHAU expandiu notavelmente sua ação. A par do prosseguimento da linha de financiamento destinada às prefeituras municipais para a elaboração de planos de desenvolvimento integrado municipal e outros instrumentos, o SERFHAU procurou enquadrar sua ação em uma programação mais estruturada e de maior impacto, a nível do País. O Programa de Ação Concentrada (PAC), lançado pelo MINTER em 1969, visava, essencialmente, ordenar e sistematizar a atividade do SERFHAU como agente financiador de planos, dando-lhe objetivos mais abrangentes, mas não propôs qualquer esquema global que servisse de marco de referência para os esforços isolados de planejamento local. O programa integrava as atividades de desenvolvimento urbano de todos os órgãos do MINTER e pretendia alcançar 439 cidades em sua 1.ª etapa.

Outras linhas de ação foram sendo formuladas e sua implementação foi levada adiante com maior ou menor sucesso. Como forma de mais facilmente institucionalizar o planejamento local em todo o País, ou grande parte dele, destaca-se a tentativa de difusão do planejamento integrado a nível microrregional. Desde a década de 60 era uma das linhas de ação propugnadas pelo SERFHAU e deu origem, nesta nova fase, à elaboração de vários estudos e planos e à criação de associações de municípios, mas os resultados alcançados, em termos de implementação do planejamento foram insatisfatórios.

No sentido de romper as limitações do órgão como agente financeiro e de tornar mais efetiva a difusão do planejamento urbano, o SERFHAU se apoiou na mobilização dos quadros técnicos do País em torno da necessidade de se promo-

ver o planejamento urbano e de assegurar qualificação de recursos humanos para essa tarefa.⁸

Merece referência especial a linha de ação desenvolvida com vistas à institucionalização de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (paralelamente à continuidade dada aos demais programas). Multiplicaram-se as ações — cursos, seminários, etc. — e tanto as superintendências regionais, subordinadas ao mesmo Ministério, quanto os governos estaduais e as universidades foram mobilizados, objetivando a elaboração de estudos e propostas de políticas estaduais de desenvolvimento urbano. A cada governo estadual caberia institucionalizar o seu Sistema Estadual de Desenvolvimento Urbano e Local, que deveria ser considerado um subsistema da política de desenvolvimento do próprio estado (o que vários deles tentaram) e ao qual se vinculariam o planejamento microrregional e o municipal.

Forjava-se, a partir dessas mudanças, uma visão da necessidade de se implantar uma política urbana nacional à qual se acoplariam as políticas macrorregionais e estaduais.⁹

Essa proposta não foi acertada a nível do aparelho governamental. Talvez por implicar em se instituir, no MINTER, um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e Local (SNDUL) que, tendo como órgão central o SERFHAU, atuaria a partir de uma subcomissão de desenvolvimento local, presidida pelo Ministro, e contaria com departamentos específicos em cada superintendência regional. Toda a ênfase era conferida à implantação de um sistema que iria gerir o desenvolvimento urbano, mas, quanto à política urbana, propriamente, não foram propostos, então, seus objetivos a nível nacional.¹⁰

Se era relativamente fácil indicar proposições para políticas estaduais e prever a vinculação destas à política estadual de desenvolvimento, o mesmo não ocorreria quanto à nacional. Duas questões então colocadas permaneceriam em aberto, o que, de certo modo, conteve a proposta do SERFHAU de um grande SNDUL, ou impediu-a de vingar. A primeira dizia respeito ao conteúdo dessa política nacional. Ela não poderia ser apenas a agregação de políticas locais, estaduais ou regionais. A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)

⁸ Com essa finalidade, realizou seminários e cursos e patrocinou a criação do Mestrado de Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

⁹ Mais uma vez, partia-se para a simetria, e cada macrorregião contaria com sua política formulada pela superintendência regional respectiva e as políticas urbanas e regionais dos estados a elas se compatibilizariam. Neste esquema, não havendo superintendência para a Região Sudeste, os estados dessa Região não estariam representados no Sistema, embora aí se concentrasse a maior parte da população urbana do País.

¹⁰ Os depoimentos das autoridades do MINTER a essa época denunciavam a gravidade da questão urbana e das migrações, mas tinham como proposta concreta apenas a institucionalização do sistema que iria integrar as ações governamentais (Cavalcanti, 1972).

deveria focalizar o problema urbano em um outro plano, ou escala, que deveria ser inter-regional, ou não viria a ser uma política nacional. A segunda questão, deixada em aberto, decorria do fato de que, se as políticas estaduais de planejamento urbano e local se integravam às políticas estaduais de desenvolvimento, a formulação da PNDU e a criação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Local não poderiam estar desvinculadas do Sistema Nacional de Planejamento e do modelo de desenvolvimento. Equacionada pelo MINTER como uma política setorial e executada através do próprio ministério e órgãos a ele vinculados, poderia a PNDU ser compatibilizada com a política econômica global do governo?

Paralelamente às ações do SERFHAU e das superintendências regionais referentes ao desenvolvimento local ou microrregional, expandiu-se, no início dos anos 70, o interesse do Ministério do Planejamento (MINIPLAN) pela questão urbana. A criação do SERFHAU e sua efetiva implantação como órgão de financiamento do desenvolvimento local haviam contado com o apoio direto do Ministério do Planejamento. Mas é forçoso reconhecer que, na esfera de decisões deste ministério, somente nos anos 70 o tema desenvolvimento urbano seria considerado, vindo a se inserir entre as questões que, requerendo uma coordenação inter-setorial, deveriam ser coordenadas pelo próprio MINIPLAN. O despertar do interesse do MINIPLAN pela problemática urbana originária verdadeira disputa com o MINTER por esse campo de atuação que, analogamente ao desenvolvimento regional, implicaria coordenação inter-setorial e não poderia prescindir de recursos especiais, em particular para a solução dos problemas metropolitanos.

A ausência de uma proposta de política de desenvolvimento urbano pelo MINTER, que ao tentar implantar o SNDUL se prendia apenas ao sistema, em si mesmo, sem cuidar do conteúdo que uma política urbana deveria ter a nível nacional, deixou espaço para a ação do MINIPLAN, dada a evidência da necessidade de se vincularem os investimentos em desenvolvimento urbano a uma diretriz de política predefinida.

A diretriz que viria a enquadrar a política urbana no modelo de desenvolvimento brasileiro fora esboçada em 1971 pelo 1.º Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), que iria propor a instituição das primeiras regiões metropolitanas no País (Grande Rio e Grande São Paulo) ao tratar da política de Integração Nacional à qual se vinculava o desenvolvimento regional.¹¹

Não foi, pois, por acaso que poucos meses após a elaboração desse 1.º PND, o MINIPLAN realizou, ainda a nível interno, um primeiro encontro sobre Política de Desenvolvimento Urbano (novembro de 1971). Foram então avaliados estudos e propostas elaborados pelos diferentes órgãos do Ministério e reconheceu-se a necessidade de se definir uma linha de ação para o futuro, quanto à questão urba-

¹¹ O 1.º PND, ao contrário do Plano Decenal, não dedica um capítulo específico ao desenvolvimento urbano. As referências são poucas e figuram, na Estratégia Regional, a criação das primeiras regiões metropolitanas, visando consolidar o desenvolvimento da Região Centro-Sul. Também a criação da Região Geoeconômica de Brasília se inscreve nessa estratégia, cuja designação, "Estratégia e Grande Espaço Econômico", revela o significado maior da política de integração nacional (Brasil. Presidência da República, 1971).

na. Embora já se tenha colocado a questão urbana em sua dimensão regional e tenha sido reconhecido seu estreito relacionamento com a estratégia global de desenvolvimento econômico e social do governo, enfatizando-se a necessidade de melhor se conhecer a dinâmica da organização territorial do País, para identificar, em face desta, os fatores que afetam o desenvolvimento urbano, não se propôs nesse encontro um modelo de política urbana dirigido à integração nacional. Apenas foram enfatizados os aspectos referentes à necessidade de se promover a coordenação das atividades do governo central visando ao ordenamento territorial e à maior eficiência dos sistemas urbanos, para maior equilíbrio da estrutura espacial do País.

A criação de instrumentos para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, então sugerida, viria a se concretizar, mais adiante, através do próprio MINIPLAN, que, com o apoio de sua Secretaria de Articulação com Estados e Municípios, iria assumir efetiva participação no campo de desenvolvimento urbano.

Nos anos de 1972 e 1973 se configuraria claramente a diversidade das posições assumidas pelos dois ministérios, cada qual procurando assenhorear-se desse campo de atividades que não fora considerado pelo Decreto-Lei n.º 200. O Ministério do Interior, através da participação direta de sua Secretaria Geral¹² e do desdobramento das ações do SERFHAU, lutaria pela institucionalização do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e Local, pelo qual o antigo Sistema de Planejamento Local Integrado ganharia outra perspectiva e se encaixaria na Política de Integração Nacional, com a participação das superintendências regionais e dos estados. Mas, ainda assim, continuaria a priorizar a ótica local. O MINIPLAN, por sua vez, empenhado em fortalecer um Sistema Nacional de Planejamento, buscaria caminho para assumir o comando das ações de desenvolvimento urbano, integrando-as, como órgão de coordenação geral, com as ações setoriais.

O SERFHAU ainda insistia no planejamento municipal e microrregional e o MINTER tinha adotado o "princípio de organização do País em microrregiões homogêneas", partindo da opção de que uma das "tarefas mais nobres" do planejador seria "a geração de componentes em um todo nacional" e admitindo que o formalismo provém da insistência em partir-se da unidade nacional como um todo para as partes (Cavalcanti, 1972, p. 240). Propunha então o MINTER a coexistência (extremamente difícil) dos dois sistemas de decisão, o do Planejamento Urbano Local e o Sistema Nacional de Planejamento, de forma, a bem dizer, independentes.

Dando um balanço do que foi a intensa atuação do SERFHAU, em várias frentes, para instituir um sistema nacional e a ele integrar sistemas estaduais de

¹² A palestra do secretário-geral do MINTER na Escola Superior de Guerra em 1972 e seu pronunciamento no II Curso de Planejamento Urbano e Local (Cavalcanti, 1972) revelam a dualidade de orientações: refere e defende o Sistema em implantação do MINTER e cita o Sistema Nacional de Planejamento, altamente centralizado... e coberto pela grande massa de recursos financeiros. No mesmo ano, as conclusões do II Seminário sobre Política de Desenvolvimento Urbano para o Estado do Rio Grande do Sul apóiam as propostas do MINTER de um sistema hierarquizado, apresentado por Francisoni e Souza (1976).

Tolosa (1972), na mesma oportunidade, insistiria na necessidade de integrar a programação urbana do Sistema Nacional de Planejamento.

desenvolvimento urbano e local, e a do MINIPLAN, em favor de uma política nacional de desenvolvimento que, buscando implantar o modelo de desenvolvimento adotado para o País, integraria as programações urbanas, verifica-se claramente que faltou àquele momento a coalizção de forças a que tão bem se refere Cintra (1978) ao analisar os problemas do planejamento urbano no Brasil. Situava-se no bojo dessa questão a implantação de regiões metropolitanas, que desde os anos 60 estava por ser resolvida, apesar do empenho do SERFHAU e do próprio MINTER. Apenas fora colocada no texto do 1.º PND com referência a Rio e São Paulo, e seria focalizada com prudência, pois do modelo institucional que viesse a ser adotado poderia vir a fortalecer-se grandemente a ação deste ou daquele ministério.

Retomando o tema da intervenção do Estado na estruturação do espaço através de instrumentos específicos destinados a planejar o urbano, verifica-se que pouco ou nada resultou do esforço despendido para, partindo do plano local-municipal, microrregional ou metropolitano, alcançar mudanças efetivas na configuração espacial, tanto a nível local quanto na escala regional e nacional.

Realmente, apesar do desdobramento dos estudos e propostas e da conscientização das áreas técnicas do governo quanto à necessidade de se formalizar uma política nacional de desenvolvimento urbano (ou local), somente em 1973-1974 o desenvolvimento urbano iria ser efetivamente situado no modelo de desenvolvimento brasileiro. A incorporação do desenvolvimento urbano ao desenvolvimento regional e à diretriz de integração nacional — como figura no 1.º PND — já abria o aparelho estatal à consideração do problema, mas não bastara para que a questão fosse considerada em toda sua complexidade e amplitude. A concorrência do MINTER e do MINIPLAN quanto à gestão dos assuntos urbanos, disputando essa nova área de poder, não identificada quando da edição do Decreto-Lei n.º 200, revela, por sua vez, o reconhecimento da importância que poderiam adquirir os instrumentos a serem criados.¹³ Isso porque a implementação de uma política urbana implicaria, a um tempo, a estruturação de mecanismos de coordenação a nível da União e o desdobramento e coordenação de suas intervenções a nível dos estados e municípios, em particular nos grandes pólos metropolitanos. A instituição das regiões metropolitanas não só poderia, desse ponto de vista, ser considerada como mais um instrumento da penetração do poder da União, mas também representaria a criação de instrumentos financeiros que viriam reforçá-lo.

3 A FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA URBANA NACIONAL — O II PND

Desde o final dos anos 60 multiplicaram-se, a nível técnico, as recomendações em favor da definição de uma política de desenvolvimento urbano que viesse a substituir o sistema de planejamento local integrado do SERFHAU. Esse mesmo órgão posicionou-se nesse sentido quando, com o apoio do MINTER, lançou as bases para um sistema de desenvolvimento urbano e local. Já em 1971 quando do

¹³ A análise de Cintra (1978) sobre a relação de interesses que se conjugaram para formar a demanda por uma política urbana também menciona esses dois pontos — o da integração nacional e o da busca de um interesse maior do MINIPLAN e do MINTER no trato das questões urbanas.

Seminário de Desenvolvimento Urbano e Local, realizado pelo SERFHAU, um dos documentos expõe as bases para a política urbana (Cuevas et alii, 1971). As recomendações aprovadas incluem a formulação, adoção e implementação de Política de Desenvolvimento Urbano e que o SERFHAU seja "o organismo incumbido de coordenar as medidas preparatórias" (Seminário de Desenvolvimento... 1971, p.10). Incluem também a implementação das regiões administrativas e um programa básico de desenvolvimento urbano para a Amazônia (Cuevas et alii, 1971). Entretanto, só em meados de 1973, a partir da edição da Lei Complementar n.º 14, que instituiu as regiões metropolitanas, a necessidade de uma política urbana mais abrangente ficou evidente para os níveis de decisão superiores.

Era forçoso reconhecer que, não constituindo as regiões metropolitanas unidades espaciais isoladas, estanques, de nada valeria atuar no sentido de alcançar soluções para os problemas metropolitanos — os relacionados à carência de serviços de consumo coletivo, em particular —, se prevalecesse no quadro espacial brasileiro aquele conjunto de fatores que haviam acelerado a urbanização em ritmo tão acentuado nos anos 60. Mas havia muito mais: não era apenas a aceleração do crescimento urbano e o esvaziamento do campo — evidenciados com os primeiros resultados do Censo Demográfico (IBGE, 1970) que retratavam os efeitos perversos das políticas públicas da década anterior sobre a configuração espacial do País. Mais significativa deve ter sido a constatação da tendência à crescente concentração de renda e a verificação de que, mesmo naquelas áreas nas quais se pretendia "consolidar o desenvolvimento", "bolsões de pobreza absoluta" estavam sendo gerados e/ou ampliados.¹⁴

Ainda que nada se possa afirmar com segurança quanto às hipóteses acima, pode-se sem dúvida admitir que tais constatações, somadas à perspectiva das novas orientações previstas para o governo que assumiria em 1974, devem ter contribuído para o reconhecimento oficial da necessidade de políticas específicas para o desenvolvimento metropolitano e o desenvolvimento urbano em geral.¹⁵ A idéia, que já vicejava nos níveis superiores do MINTER, foi encampada lentamente pelo MINIPLAN, que, em 1973, passou a disputar abertamente com o primeiro essa nova área de decisão e de poder institucional, que se configurava promissora, pois a ela iriam vincular-se grandes programas de investimentos.

Em um momento político que prenunciava o fortalecimento do MINIPLAN no quadro institucional, foram, pois, definidas as novas orientações para o problema urbano. Esse momento coincidiu com a incorporação, pelo aparelho estatal — que em termos espaciais já estava envolvido com a diretriz da integração nacional — de uma nova postura, a do reconhecimento da gravidade dos problemas sociais em duas situações extremas, pois os bolsões de pobreza absoluta situavam-se no interior nordestino e na periferia dos grandes centros urbanos. Nesse quadro, somente no bojo

¹⁴ Expressões usadas no 1.º PND (Brasil. Presidência... 1971).

¹⁵ Referida no I PND, a institucionalização das regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo permanecera letra morta, e, na tecnoburocracia dirigente, havia quem afirmasse que a solução para os problemas metropolitanos seria aumentar aí os impostos sobre pessoa física para inibir seu crescimento demográfico.

de um modelo de organização territorial verdadeiramente nacional as propostas da política urbana¹⁶ poderiam ter aceitação.

Em apoio às considerações anteriores, pode-se lembrar que a Lei Complementar n.º 14, ao instituir as regiões metropolitanas, o fez da forma a mais prudente, passando ao largo dos problemas mais substantivos¹⁷ e tratando simetricamente todas elas — de São Paulo a Belém. Tal prudência poderia em parte ser atribuída à indefinição que persistia àquela época, no aparelho estatal, sobre a conveniência de ser implementado tal instrumento, pois ele contemplava apenas as grandes aglomerações metropolitanas.

Editada a Lei Complementar, em junho de 1973, o MINIPLAN, revivendo o papel de coordenador por ele desempenhado no governo Castelo Branco, assumiu o comando do processo de formulação de uma política urbana e dele alijou o SERFHAU e o próprio MINTER.¹⁸ Acompanhou a implantação das regiões metropolitanas e contratou os estudos que embasaram as principais proposições de política nacional de desenvolvimento urbano consubstanciadas no II PND (Brasil. Presidência da República, s.d).

O documento de Francisconi e Souza (1976), foi sem dúvida a primeira formulação de política urbana nacional, pois, anteriormente, o SERFHAU e o MINTER apenas haviam proposto o Sistema (o SNDUL) que deveria vir a gerir uma tal política.

Esse estudo veio ao encontro da necessidade de se definir uma política urbana, e, ao fazê-lo, procurou orientá-la por um modelo de ocupação do território coerente com o modelo de desenvolvimento e a grande diretriz de integração nacional que pautou boa parte da ação do governo no início da década. O desenvolvimento urbano proposto preconizava uma "política de organização das cidades" e uma "política de organização territorial" e deveria traduzir-se na "compatibilização dos objetivos, estratégias e instrumentos da política nacional de desenvolvimento com o sistema urbano existente e o modelo de organização territorial que se pretende alcançar" (Francisconi e Souza, 1976, p. 15).

¹⁶ Embora a proposta original do SERFHAU-MINTER partisse da consideração do local, a ênfase que foi conferida no início dos anos 70 à elaboração de políticas estaduais de Planejamento já representava a preocupação com a necessidade de um modelo de organização regional que orientasse o planejamento local. E o documento do seminário já enfatizara como objetivo geral conseguir a integração positiva do crescimento urbano (Seminário de Desenvolvimento... 1971).

¹⁷ Conferindo a gestão metropolitana aos governos estaduais e não à União, como chegou a ser cogitado, a Lei Complementar evitou o confronto MINTER-MINIPLAN e também não definiu competência explícita para os órgãos metropolitanos, frente ao estado e ao poder local.

¹⁸ A partir desse momento estava selada a sorte do SERFHAU.

O II PND iria formalizar, ainda em 1974, uma "Política de Desenvolvimento Urbano", com diretrizes e proposições emanadas do estudo citado, e incorporaria as bases da "Política de Organização do Território" nele contida. Que significado teria a inclusão no II PND de uma política de desenvolvimento urbano a que o Plano Decenal, na década anterior, já se referira genericamente e que não se havia concretizado? Como figuram no discurso do PND as proposições de política urbana?

Se, no I PND, as referências ao urbano consistiam essencialmente nas medidas propostas para a consolidação do Centro-Sul, indicada no capítulo da estratégia espacial, que traduzia a diretriz de integração nacional, no II PND o posicionamento do urbano é mais destacado e as proposições são mais abrangentes. É verdade que o Desenvolvimento Urbano divide com o Controle da Poluição e a Preservação Ambiental todo um capítulo do Plano, mas sua inserção no conjunto desse documento, embora permeiem aqui e ali referências significativas, é, a bem dizer, marginal — um indício do que viria a ocorrer no período subsequente, quando da tentativa de implementação da política formulada — como se pode ver:

a) no capítulo inicial, que apresenta a síntese do Plano, intitulado "As conquistas econômicas e sociais", estão alinhadas algumas dessas conquistas a serem alcançadas, mas em apenas duas referências surge o urbano: ao serem citadas normas antipoluição e de preservação ambiental de algumas áreas metropolitanas e ao ser indicado, na estratégia de desenvolvimento social, um "programa de desenvolvimento social urbano" (transportes coletivos e outros);

b) duas referências a problemas metropolitanos estão enxertadas no capítulo I — Sentido de Tarefa Nacional: ao serem expostos os "Objetivos e opções nacionais", no mesmo capítulo, ressalta a nova preocupação do aparelho estatal com a distribuição de renda e a estabilidade social e política, assim como a preocupação com o desenvolvimento sem deterioração da qualidade de vida, mas nenhuma referência prioriza o encaminhamento das questões urbanas; também a integração nacional e o desenvolvimento regional não mereceram destaque;

c) é no capítulo II — Estratégia de Desenvolvimento — que se evidenciam as ênfases do futuro governo e aí o urbano surge vinculado à "estratégia de desenvolvimento social" (Brasil. Presidência. . s.d., p. 35), voltada para a eliminação dos bolsões de pobreza e a expansão de uma base substancial de consumo de massa;

d) referência significativa figura na explicitação da estratégia industrial que preconiza a atenuação dos desníveis regionais de desenvolvimento industrial e a "adoção explícita do objetivo de descentralização", mas o complemento, "nacionalmente", parece restringir a medida proposta aos desníveis macrorregionais (Brasil. Presidência. . s.d., p.40);

e) no extenso capítulo sobre a Integração Nacional e a Ocupação do Universo Brasileiro, há referência introdutória à fusão Guanabara-Estado do Rio de Janeiro, para melhor equilíbrio econômico-geográfico no núcleo mais desenvolvido do País, mas a estratégia proposta, que enfatiza a necessidade de uma política de população e de políticas específicas para o Nordeste e a Amazônia, não inclui as proposições referentes à organização do território, que haviam embasado a política urbana formulada em outro capítulo;

f) quanto à Estratégia de Desenvolvimento Social (capítulo VI), apenas focaliza a problemática da organização intra-urbana com referência a uma reorientação da política habitacional e à melhoria dos serviços urbanos básicos para toda a população, com vistas à elevação da qualidade de vida nas cidades.

Dessas observações, verifica-se que o reconhecimento da agudeza dos problemas urbanos — em particular quanto aos bolsões de pobreza — permeia o discurso do II PND, mas as proposições da política urbana, propriamente, figuram à parte, como que marginalmente. Constituem, juntamente com a política ambiental, um capítulo próprio, enquadrado nos "Grandes Temas de Hoje e de Amanhã". A proposta de organização do território, de Francisconi e Souza (1970), figura no volume, mas a integração dessas proposições com as demais políticas não está devidamente explicitada nem integrada ao Plano.

Quanto às formulações da Política de Desenvolvimento Urbano, como expressa no capítulo em causa, alguns pontos devem ser destacados, para orientar a análise posterior do que vem sendo (ou não) sua implementação. Tais proposições de política no II PND se desdobram em três planos:

a) a definição de orientação e estabelecimento de mecanismos operativos para que a estrutura urbana acompanhe a estratégia de desenvolvimento e a política de ocupação do espaço interior;

b) o desdobramento dessas diretrizes, operativamente, em estratégias regionais específicas; e

c) a indicação de determinados mecanismos para implementar a política definida e implantar as regiões metropolitanas.

Ao focalizar mais de perto o conteúdo das proposições desdobradas ao longo do capítulo, a que se seguem as indicações sobre controle da poluição industrial e preservação do meio ambiente, alguns traços gerais e peculiaridades merecem atenção mais acurada.

A primeira constatação diz respeito ao autoritarismo inerente à política formulada. Esta se propõe ser coerente com a política de ocupação do espaço interior (emanada da diretriz de integração nacional) e a estratégia de desenvolvimento do País, mas desconhece, a bem dizer, a existência dos governos estaduais, que, no campo de suas competências específicas, poderiam propor alternativas outras às diretrizes que o plano estabelece a nível de cada macrorregião.

Se as proposições do PND fugiram à simetria inerente aos instrumentos anteriormente propostos, pecaram nesse desdobramento de diretrizes por estabelecerem algumas orientações rígidas que, na aplicação dessa política, iriam obstaculizar soluções válidas.¹⁹

¹⁹ Seria o caso no Estado do Rio de Janeiro, cuja região metropolitana foi enquadrada como área de contenção, de modo a induzir a descentralização das atividades produtivas para centros periféricos de porte médio. A política estadual compartilhava a diretriz de descentralização, mas não iria tolher, jamais, o crescimento industrial no interior da região na vã esperança de melhor organização do território.

No mapa que integra o volume do II PND (Brasil. Presidência...s.d., p.91), extraído diretamente do estudo de Francisconi e Souza, podem ser constatadas algumas contradições, em relação às diretrizes definidas no texto. Não se explica, por exemplo, a razão pela qual a Região Sul seria toda ela uma área de dinamização — a exemplo do Nordeste — enquanto que para todo o Estado de Minas Gerais, inclusive suas áreas mais pobres e vazias, como para São Paulo, o Rio de Janeiro e o Espírito Santo, se exigiriam disciplinamento e dinamização.

Toda ênfase foi conferida à formulação de diretrizes que visavam à implantação do modelo de ocupação territorial proposto, mas não foi dada importância equivalente aos instrumentos que se fariam necessários para sua implantação. Somente na parte final do capítulo há referência aos instrumentos da política em causa e, ainda assim, nem sempre com a devida correspondência com as diretrizes antes enunciadas.

A Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPNU) é o grande instrumento que o Plano indica, destacando suas finalidades e atribuições, algumas das quais, aliás, conflitando frontalmente com os demais níveis de poder. Seria válido atribuir a essa comissão “efetuar a definição detalhada da estrutura urbana a ser estabelecida” (Brasil. Presidência . . . s.d., p. 90) nas diferentes regiões? Ou definir as prioridades para o planejamento integrado das regiões metropolitanas, se a instituição dessas regiões deixara a cargo dos governos estaduais sua implementação? A ausência de referências, seja aos governos dos estados e municípios, seja às superintendências regionais, retrata o caráter eminentemente centralista e autoritário da política enunciada. Abandonando a postura adotada pelo SERFHAU, que partiu do planejamento local e, em uma segunda etapa, buscou integrar os estados em um Sistema de Desenvolvimento Urbano e Local no qual cada governo estadual formularia sua política própria (ainda que faltasse o marco referencial de uma política nacional), o II PND, embora se refira a estímulo e coordenação do planejamento, ao tratar da CNPU, opta claramente pelo centralismo e o autoritarismo, para criar condições de implantação para um modelo nacional de organização do território. Esse posicionamento se contrapõe frontalmente àquela hiperdescentralização da primeira fase do SERFHAU e conduziu a ação federal para o extremo oposto. Entretanto, os instrumentos propostos não tinham alcance para promover uma reestruturação da organização do território.

As maiores lacunas desses instrumentos referidos no II PND para a efetivação da política urbana nele formulada são fruto desse centralismo e da falta de atenção ao papel do poder local. Não há no texto qualquer referência à criação de mecanismos de indução à modernização e ao fortalecimento dos municípios, para melhorar a gestão urbana, e tampouco a instrumentos legais e institucionais destinados à regulamentação do uso do solo urbano. Outros instrumentos da política urbana são indicados no II PND: os fundos de desenvolvimento urbano já existentes para o Centro-Sul, Nordeste e Norte (que seriam coordenados) e os demais mecanismos financeiros (Fundo de Desenvolvimento de Programas Integrados — FDPI, recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico-BNDE, etc.), assim como a realização de um Programa de Investimentos em Desenvolvimento Social Urbano (além dos programas de abastecimento d'água, esgotos e habitação). Basicamente, afora a implantação da CNPU, a estratégia indicada pelo II PND é mais voltada para uma concentração de investimentos em especial em infra-estrutura urbana.

Ainda com referência a esses instrumentos, outra questão se coloca. Nenhuma referência específica é feita quanto à coordenação dos grandes investimentos em “desenvolvimento social urbano”, ao contrário do que figura nos fundos de desenvolvimento urbano já criados. Fica evidente, com tal omissão, que, apesar de a CNPU contar com representantes dos vários ministérios e de nela o MINTER ocupar papel de destaque, nenhum instrumento ou mecanismo de coordenação da ação dos órgãos federais foi estabelecido. Desse modo, permaneceu intocado e não-coordenado o BNH, com seus grandes programas setoriais, o mesmo se podendo dizer dos outros órgãos setoriais do governo que poderiam continuar a atuar, como de fato continuaram, sem ter em conta as diretrizes propostas para o desenvolvimento urbano.

Em síntese, pode-se afirmar que, se a política urbana definida pelo II PND representou uma ruptura com o modelo implantado originalmente pelo SERFHAU no trato dos assuntos urbanos, ao formular um modelo de organização do território, ela não instituiu mecanismos que fizessem desse modelo um marco de referência para os esforços isolados do planejamento local. Ao contrário, abandonou a opção que vinha sendo proposta pelo SERFHAU, no sentido de cada estado expandir sua ação na coordenação do desenvolvimento local, e favoreceu maior centralismo. Não tendo sido compatibilizado o modelo formulado a nível dos estados, o que também não ocorreu com as políticas setoriais federais, boa parte da proposta de desenvolvimento urbano do II PND veio a se perder e, por outro lado, nenhuma solução inovadora foi indicada para a mais grave questão de organização interna das cidades, o controle do uso do solo, ou para fortalecimento dos organismos metropolitanos, já instituídos.

4 A CNPU: TENTATIVA DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA URBANA DEFINIDA NO II PND

Na política urbana formulada no II PND (Brasil. Presidência... s.d.) figura como principal instrumento a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPNU), instituída pelo Decreto 74 156, de 06.06.74. A essa Comissão caberia basicamente fixar as diretrizes, estratégia e instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; acompanhar e avaliar a implantação do sistema de regiões metropolitanas e da política urbana como um todo; e, finalmente, articular-se com os órgãos federais-ministérios, superintendências regionais e outros, envolvidos com a execução dessa política, para assegurar sua coordenação.

A criação da CNPU como uma comissão interministerial, mas sem poderes explícitos para exercer a coordenação efetiva da ação dos órgãos executivos envolvidos com o desenvolvimento urbano, limitou, desde o início, sua capacidade como órgão gestor da política urbana. Apesar de haver sido estabelecida para atuar junto à Secretaria de Planejamento (SEPLAN) da Presidência da República, que, a partir de 1974, iria constituir-se no grande foco de concentração do poder, a nível da União e, dado o centralismo e autoritarismo do regime, teria estreita interferência nos demais níveis de poder, ainda assim, vale insistir, a CNPU não teve o “status” necessário para assumir o comando da implementação de uma política urbana nacional coerente. É verdade que a exposição de motivos que propôs sua criação, submetida ao Presidente da República através do Conselho de Desenvolvimento Econômico, reconhecia que faz-se mister definir as linhas básicas de atuação dos diversos organismos governamentais mais diretamente envolvidos, tendo em conta

a ênfase do governo no que diz respeito ao desenvolvimento urbano e o montante dos recursos a serem aplicados no período 1975 - 79 (estimados em 250 bilhões de cruzeiros, a preços de 1975).

Em seqüência a tais afirmações, a exposição de motivos propôs uma "divisão de trabalho" que explicitava as competências da SEPLAN, do Ministério do Interior, do Ministério dos Transportes, do Ministério da Fazenda e do Ministério da Indústria e Comércio, o que poderia fazer supor que o órgão criado teria poder para efetivamente coordenar a alocação de recursos federais destinados ao desenvolvimento urbano por tais áreas do governo.

A comparação entre o texto original proposto para a exposição de motivos e sua versão final revela, no entanto, que a intenção primeira da SEPLAN fora ampliar sua própria competência quanto ao desenvolvimento urbano. A ela se vinculava o novo órgão, e à própria SEPLAN caberia a **formulação, coordenação geral e acompanhamento** da política de desenvolvimento urbano e sua compatibilização com os objetivos dos planos nacionais de desenvolvimento, além da articulação com os estados e municípios em estreita colaboração com o MINTER e superintendências regionais de desenvolvimento com vistas à compatibilização do planejamento urbano, a nível estadual e municipal, com as diretrizes dos planos nacionais de desenvolvimento.

Na versão definitiva, tanto na exposição de motivos quanto no decreto que instituiu a CNPU, essa competência é mais limitada, pois são omitidas as expressões "formulação" e "coordenação geral". À CNPU foi conferida, é verdade, a competência de propor diretrizes, formular a estratégia e os objetivos a serem atingidos, mas nem na exposição de motivos nem no decreto figurou qualquer menção à coordenação das ações da União: permaneceu apenas a referência, na exposição de motivos, a seu papel como "elo de integração e harmonização das ações a serem deflagradas".

A exposição de motivos que submeteu o decreto do presidente da República previu para a SEPLAN: definição dos recursos para o desenvolvimento urbano; determinação das implicações da estratégia nacional de desenvolvimento para a ação das regiões metropolitanas e para a política de desenvolvimento urbano e antevisão das conseqüências, para a estrutura urbana, dos grandes programas a serem implementados. À CNPU, especificamente, caberia acompanhar, articular-se, propor normas e diretrizes. A não ser que, a nível da SEPLAN, a CNPU obtivesse efetiva participação (ou comando) na definição dos recursos a serem destinados ao desenvolvimento urbano, dificilmente ela poderia ser o grande instrumento de coordenação da implantação da política em questão, pois lhe faltava o poder de coerção necessário. Cada órgão setorial iria, na verdade, persistir na sua orientação anterior, e a coordenação dos investimentos referidos na exposição de motivos não ocorreria.

Que soluções seriam procuradas? Os quatro itens das competências da CNPU resumiam sua atuação em dois tópicos apenas: articulação e acompanhamento, de um lado, e assessoramento técnico, de outro, através da proposição de diretrizes e estratégia, bem como de normas e instrumentos de ação.

O primeiro caminho explorado pela CNPU, ainda em 1974, seria nortear sua ação pelo desdobramento das diretrizes do II PND, tendo sido enunciados os seguintes pontos básicos:

a) a implantação das nove regiões metropolitanas já criadas e daquelas em formação, apoiando a elaboração de planos, criando mecanismos novos e apoiando projetos específicos: para isso, um sistema financeiro de cunho metropolitano seria criado, e recursos federais seriam alocados para a implantação de sistemas de planejamento integrado;

b) uma linha de ação orientada às cidades de porte médio alcançaria os núcleos com mais de 50 mil habitantes; na Região Sudeste, teria a finalidade de promover o crescimento desses centros e reduzir o das grandes metrópoles; no Nordeste, Amazônia e Centro-Oeste, integrar-se-ia à programação de desenvolvimento regional, e a ação da União seria mais efetiva;

c) projetos específicos se destinariam aos núcleos de apoio a programas especiais da política econômica (aí se situando a "ajuda exigida pelo Vale do Aço em Minas Gerais");

d) o lazer e o turismo também mereceriam atenção especial.

Ao apresentar suas linhas de ação, que, de certo modo, extravasavam das competências fixadas no decreto que a criou, a CNPU se pautou, rigorosamente, pelas orientações do II PND, referindo, em cada caso, a natureza da ação do governo (se de controle, contenção, dinamização, promoção, disciplinamento). Foram discriminadas, nessa ocasião, as fontes de recursos a serem alocados, dos quais mais de 40% proviriam do BNH. Entre as fontes citadas, indicava a CNPU 15% das transferências envolvendo Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Fundo Especial e fundos vinculados, o que exigiria, para sua viabilização, poderoso mecanismo de coordenação a nível do governo federal e em relação a estados e municípios.

Tendo permanecido de pé a questão da inexistência de coerção da parte da CNPU, os recursos referidos foram quase todos geridos independentemente das diretrizes fixadas pelo órgão. Realmente, seria extremamente difícil senão impossível, coordenar sua aplicação, se não possuía poder de decisão para tal.

Em tais circunstâncias, como adquirir condições para empreender a ação executiva pretendida? Além de desdobrar suas atividades na linha de articulação, com vistas a influenciar outros órgãos federais e governos estaduais a participarem dos programas e neles se enquadrarem, restavam à CNPU duas formas de ação: a) apoiar-se no poder de coordenação da própria SEPLAN, que, de fato, estava assumindo o controle de grandes programas de investimentos, mas que não priorizava o desenvolvimento urbano e não alcançava a programação habitacional; b) obter a criação de um fundo específico destinado ao desenvolvimento urbano, dotado de um montante de recursos apreciável, que lhe poderia conferir a capacidade executiva almejada.

A instituição do Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (FNDU) pela Lei nº 6 256 de 22 de outubro de 1975 não bastaria para viabilizar

a ação programada, embora previsse a provisão de recursos orçamentários da União e abrisse a possibilidade para operações de crédito e para a captação de outros recursos de fontes internas e externas. Mas em face da programação anunciada, haveria que dispor de recursos mais vultosos. Uma complementação adviria da Lei nº 6 261 de 14 de novembro de 1975 que instituiu a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) e um adicional, destinado ao FNDU, de 12% sobre o Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes Líquidos e Gasosos (IUCLG). Mas esse adicional passaria a ter uma subconta para o desenvolvimento dos transportes urbanos, que faria jus a 75% do arrecadado. A CNPU ficava, assim, com apenas 25% do novo tributo para a implementação de seus programas e projetos e, por outro lado, não viria a ter controle real das aplicações em transporte urbano. Esse setor, como os de produção de habitações, saneamento e outros, viria a escapar da possível coordenação da CNPU, forçada, a bem dizer, a se limitar à função de "elo de integração" referida na exposição de motivos que propôs sua criação.

Os recursos eram insuficientes, mas investimentos em habitação, transportes urbanos e outros na área social (inclusive os centros sociais urbanos) complementaríamos as medidas visando a "distensão urbana" pretendida pelo governo, afirmou o secretário executivo da Comissão, na entrevista, "Programa urbano já foi concluído pelo governo", publicada em O Globo quando da instituição do Fundo em 1975.

Com o FNDU, apesar de suas limitações, os programas previstos seriam levados adiante: a elaboração de planos integrados seria retomada e a execução de projetos específicos receberia dotações do Fundo. Dessa forma, julgou a CNPU que poderia persistir na sua orientação de, controlando a alocação dos recursos, promover o ordenamento da ocupação do território. Estimou, inclusive, em um primeiro momento, que seria possível, com o novo instrumento, integrar as ações dos vários níveis de governo: a liberação dos recursos do FNDU e de programas paralelos teria como pré-requisito a apresentação de programas pelas prefeituras para solucionar e prevenir problemas urbanos. Entretanto, os recursos, basicamente insuficientes, viriam a ser liberados de forma atomizada, mediante a apresentação de projetos específicos, devidamente apoiados pelos poderes estaduais, por outras áreas do aparelho estatal, ou mesmo, por outros grupos de pressão.

Os resultados alcançados seriam parcos e não iriam caracterizar, como esperado, uma reviravolta no trato dos problemas urbanos. Pelo contrário, apenas acresceriam à elaboração de planos e execução de projetos selecionados que, muitas vezes, pouco ou nada se relacionavam com as diretrizes de atuação definidas. A CNPU permaneceu, pois, naquela condição que tivera o SERFHAU de promover o planejamento local — agora acrescido do metropolitano —, apenas tendo então sua competência fortalecida com a criação do FNDU, que lhe permitia alocar recursos para a elaboração de planos e a execução de alguns projetos. Mas os recursos eram poucos em face da dimensão que assumiam os problemas a serem enfrentados, e nenhuma "distensão urbana" resultou dos esforços despendidos.

A centralização promovida a partir de 1974 no trato do desenvolvimento urbano não veio a se efetivar como pretendido, já que, a rigor, não se implementaram as diretrizes de organização do território, do II PND. Mas, ainda assim, como havia recursos a alocar, ficou em mãos da tecnoburocracia do órgão

central definir as prioridades — que nem sempre se coadunavam com aquelas dos governos estaduais e que, por vezes, se orientaram pelo interesse dos grupos de pressão mais poderosos. O peso maior conferido à subconta do FNDU o atesta.

Apesar das limitações e restrições que a CNPU defrontou na ação executiva que se propôs desenvolver no período em análise, no que diz respeito ao acompanhamento do processo de implantação de regiões metropolitanas e no esforço pelo desenvolvimento das cidades médias, o balanço de suas ações é inequivocamente positivo. Inclusive, por haver explorado a possibilidade de obtenção de recursos externos que viriam a concretizar, mais adiante, a execução do Programa Especial de Cidades de Porte Médio.

Paralelamente às diretrizes de ação executiva que a CNPU perseguiu, com apoio nos recursos do FNDU e outros e através de entrosamento direto, sempre que possível, com outros órgãos federais e secretarias de planejamento dos estados, outros campos de atuação foram buscados pelo órgão.

Escudada em sua competência para propor normas e instrumentos de ação necessários ao desenvolvimento urbano, a CNPU desde logo buscava meios para assegurar a interveniência da União na regulamentação do uso do solo, competência eminentemente municipal. A definição, por decreto, de áreas críticas de poluição que incluiriam, entre outras, todas as regiões metropolitanas, iria abrir caminho para o estabelecimento de normas legais de controle da localização industrial.²⁰ A formalização da participação da CNPU na ação federal prevista para as Áreas Especiais e Locais de Interesse Turístico (Lei nº 6 513 de 20 de dezembro de 1977) fortaleceu a posição do órgão como uma instância a ser ouvida em se tratando de normas para uso do solo.

Mais importante seria a tentativa de se criarem instrumentos jurídicos mais enérgicos que possibilitassem o controle efetivo do uso do solo urbano e facultassem aos governos a adoção de medidas inovadoras em prol do desenvolvimento urbano. A ausência de tais instrumentos já em 1975 era reconhecida como o mais grave problema com que se defrontava a política urbana brasileira, pois esta não poderia prescindir de uma reformulação dos conceitos jurídicos relativos à definição do interesse público e privado e às competências da União, dos estados e municípios, para a regulamentação do uso do solo. Estudos foram realizados por iniciativa da CNPU, mas nenhuma proposta concreta foi encaminhada pelo Executivo ao Legislativo, permanecendo intocado o "status quo". O assunto, embora reconhecido como vital para a efetivação de uma política de desenvolvimento urbano, não mereceu do centro de decisões do governo qualquer prioridade.

Apesar das formulações cômicas no II PND e da instituição do FNDU, a política urbana definida pelo CNPU permaneceu, pois, em posição secundária, a nível do poder decisório federal. De fato, o governo, ao definir ações efetivas

²⁰ No Decreto-Lei nº 1 413 de 14 de agosto de 1975 figurava entre as áreas críticas de poluição toda a bacia do Paraíba do Sul, que engloba os vales dos rios Paraíba, Pomba e Muriaé, em Minas Gerais. As diretrizes básicas para o zoneamento só vieram a ser fixadas pela Lei nº 6 803 de 2 de julho de 1980.

no campo do desenvolvimento urbano, elegeu somente aquelas linhas que interessavam a áreas de interesse específico, como a dos transportes e outras obras públicas e a da construção civil, enquanto foram sendo postergadas outras decisões que contrariavam ou poderiam vir a contrariar interesses poderosos, em particular, do capital imobiliário e das empresas que atuam nesse mercado.

A atitude de não-decisão quanto ao controle do uso do solo, cujas proposições poderiam representar ameaça ao direito de propriedade, reflete o posicionamento da cúpula do governo, mas não da área técnica da CNPU. Desde 1975 era amplamente aceito pelas áreas técnicas que o controle do uso do solo era o mais grave problema do desenvolvimento urbano brasileiro, embora reconhecido como extremamente complexo e de difícil solução, pois envolvia questões como as do direito de propriedade e da autonomia municipal.

Embora sejam muitos os frutos isolados desse primeiro período de implantação formal da política de desenvolvimento urbano exposta no II PND, pode-se estimar que, das proposições gerais nela contidas, pouco foi alcançado por não haver ocorrido aquela coalizão necessária à adoção de medidas coercitivas e à priorização coerente da alocação dos recursos. A classe dos planejadores urbanos, sem respaldo político e sem apoio dos grupos econômicos, não teve meios de influir decisivamente no aparelho estatal.

A rigor, pois, não foi implantada a política urbana lançada no II PND e defendida pela CNPU, e a prioridade conferida à alocação dos recursos mobilizados nem sempre se pautou pelas diretrizes estabelecidas. Podem-se criticar certas posições assumidas pelo órgão e não há como negar que o próprio conhecimento das mais complexas questões como a do uso do solo ainda era insatisfatório, mas há que reconhecer, também, que sua atuação foi contida por limitações inerentes ao sistema de governo excessivamente centralizado e autoritário, a que tinham acesso mais fácil os defensores do "status quo" e para o qual os objetivos da política urbana não constituíam prioridade.

5 MUDANÇA NO QUADRO INSTITUCIONAL E NOVO MOMENTO POLÍTICO: CONTINUIDADE E REVISÃO DA POLÍTICA URBANA

Novo posicionamento foi assumido pelo Governo Federal em 1979 na condução da política econômico-financeira e na sua concepção do processo de planejamento. Quanto à destinação e ao controle do uso dos recursos financeiros, acentuou-se a centralização, mas o governo abandonou o planejamento de médio e longo prazos e a preocupação, antes dominante, de se pautar a política governamental por um modelo global que a cada quatro anos seria revisto e ajustado.

Conseqüência natural dessa mudança na própria conceituação do planejamento governamental foi, entre muitas outras, a transferência de atividades que vinham sendo desenvolvidas na SEPLAN, relativas ao desenvolvimento regional e ao desenvolvimento urbano para o Ministério do Interior. Resultaria dessa nova orientação a instituição do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), em substituição à CNPU (Decreto nº 83 355 de 20.04.79), e a criação, no Ministério do Interior, da Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano.

Esse novo posicionamento do aparelho estatal, que enfatizava a busca de soluções setoriais capazes de efetivar o progresso econômico, resultaria diretamente em menor credibilidade do conceito de planejamento. Isto afetaria diretamente a condução da política urbana quanto aos investimentos destinados a atender as populações de baixa renda em termos de serviços urbanos e, paralelamente, afastaria qualquer possibilidade de se alcançar a compatibilização, com essa política, das diretrizes e medidas de desenvolvimento regional e urbano preconizadas para a redução dos efeitos perversos das desigualdades regionais e da crescente concentração da população e da pobreza nas regiões metropolitanas.

5.1 O CNDU e seu posicionamento no organismo governamental

Apoiado pela Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano, órgão técnico que compreende, além da Secretaria Executiva do Conselho, quatro coordenadorias — de Política e Legislação Urbana, de Planejamento Setorial, de Regiões Metropolitanas e de Cidades de Médio e Pequeno Porte —, o CNDU representou, sem dúvida, certo avanço em termos institucionais, embora pouco se tenha afastado da sistemática de atuação da antiga CNPU. O Conselho é formado por representantes de oito Ministérios e duas empresas governamentais (o BNH e a EBTU) — além de cinco membros nomeados pelo presidente da República, sendo presidido pelo ministro do Interior.

Ainda que esses cinco membros sejam de livre escolha do governo, não se tratando, portanto, de representação formal da sociedade civil, sua presença no Conselho, com mandato fixo, consistiu em um avanço no sentido de uma gestão mais democrática da política urbana.

A instituição do CNDU e da Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano, com vinculação ao Ministério do Interior, pretendia obter uma integração maior do comando da política urbana, a nível do próprio Ministério, ao qual se vinculam os grandes investimentos urbanos do BNH, uma vez que o FNDU era, ele próprio, insuficiente para viabilizar os investimentos necessários ao desenvolvimento urbano.

Paralelamente, ao fortalecer o Ministério do Interior como responsável pela proposição e gestão da política urbana nacional, o governo parecia reconhecer a necessidade de maior integração do urbano e do regional, com vistas àqueles aspectos da política urbana referentes ao ordenamento do território.

Os objetivos e competências do CNDU, embora basicamente os mesmos que os da CNPU, foram mais claramente explicitados, mas, mais uma vez, não foi conferido ao órgão coordenador da política urbana nenhum poder decisório nos assuntos maiores dessa política.

Com efeito, embora tenha sido desenvolvida, em paralelo, uma ação executiva — através dos programas a cargo da Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano e da aplicação dos recursos, tanto do FNDU como externos, para eles captados —, o Conselho, nos assuntos maiores da política urbana, não recebeu competência senão para elaborar e encaminhar proposições. Essas propostas não se apoiavam em uma conjugação de forças expressivas, no caso da coordenação

dos investimentos setoriais — da União, estados ou municípios — referentes a habitação, saneamento, transporte urbano, áreas industriais e administração metropolitana e municipal. Também não alcançaram os resultados almejados em termos de legislação básica e instrumentos normativos.

Esses dois campos de atividade interessavam diretamente aos dois grandes ramos da política urbana — os investimentos em desenvolvimento urbano e, de outro lado, a ação reguladora sobre o uso do solo e as próprias atividades governamentais nas áreas urbanas. No entanto, para seu efetivo desenvolvimento, não podiam prescindir de um real poder de decisão, seja quanto aos investimentos a serem coordenados, seja quanto à efetiva implementação de suas propostas normativas.

Dois obstáculos imediatamente se colocaram, dificultando a consecução dos objetivos pretendidos pelo CNDU e pela Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano: o distanciamento do órgão em relação ao foco de decisão política econômico-financeira, cada vez mais centralizado, que passou a controlar mais diretamente todas as liberações de recursos; e sua fragilidade como órgão coordenador e normativo, vinculado a um ministério eminentemente executivo, sem poder de coerção sobre os órgãos setoriais envolvidos com o desenvolvimento urbano (inclusive pela retração de sua capacidade investidora própria). A esses obstáculos, outros se somaram, evidenciados no decorrer dos esforços desenvolvidos pelo órgão para obter uma legislação básica que favorecesse o desenvolvimento urbano: a incapacidade ou dificuldade de exercer as pressões cabíveis, a nível dos poderes constituídos — tanto o Executivo quanto o próprio Legislativo —, e o isolamento do órgão em relação à sociedade civil, que, por efeito da pressão dos interesses contrários, não se mobilizou em favor das proposições do CNDU.

Diante desse quadro, como seria possível conduzir o processo de desenvolvimento urbano no País? Como enquadrar a ação governamental para criar melhores condições para o desenvolvimento urbano local e modificar os aspectos perversos da urbanização, em termos locais e no que respeita à estrutura espacial brasileira?

A transferência da coordenação da política urbana ao Ministério do Interior — mantida a mesma concepção básica dessa política, não tendo sido acompanhada de maior poder de coerção e, pelo contrário, tendo havido um esvaziamento da capacidade de investimento em programas de desenvolvimento urbano — não trouxe, portanto, os resultados almejados. Acentuaram-se as dificuldades para efetiva compatibilização, a nível do urbano, das intervenções econômicas e sociais. Limitaram-se mais ainda as possibilidades de intervenção direta, em termos de ordenamento do território e da efetivação do planejamento a nível metropolitano e municipal.²¹

²¹ A nível do próprio Ministério do Interior, não ocorreu a coalizão que seria necessária para a efetiva coordenação da política urbana. Além do BNH, que, a não ser quanto a programas específicos, persistiu como órgão essencialmente setorial, outros órgãos do Ministério mantiveram-se alheios à política urbana — como o Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS) e a própria Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA). E mais, as ações de apoio aos municípios desdobradas com particular vigor, tiveram desenvolvimento autônomo, sem qualquer articulação com a política urbana.

5.2 A política urbana aprovada pelo CNDU

A primeira resolução do CNDU (Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, Brasília, 1982), uma vez aprovado seu regimento interno, foi definir as diretrizes da Política Urbana para 1980 — 85, partindo da consideração:

- a) da distribuição da população e das atividades no território nacional;
- b) da exigência de diretrizes que orientem o desenvolvimento urbano buscando a melhoria da qualidade de vida da população urbana;
- c) da necessidade de conjugar as ações setoriais nas cidades.

Nenhuma das considerações introdutórias nem qualquer das proposições alinhadas mais adiante se referem à experiência anterior de política urbana, embora o conteúdo da resolução aprovada pouco tenha diferido daquela que orientava as ações da CNPU. Reconhece-se como ponto de partida a necessidade de política urbana que vise à consolidação de um sistema urbano capaz de assegurar uma distribuição espacialmente mais adequada do desenvolvimento econômico, contribuindo para melhor integração do território nacional e para a diminuição das disparidades inter-regionais e interpessoais de renda. Ainda no preâmbulo do documento, outras afirmações merecem destaque: a necessidade de medidas severas de ordenamento e controle do uso do solo nas regiões metropolitanas; a necessidade de orientar os investimentos para maior crescimento relativo de cidades de porte médio e núcleos interiorizados, iniciando um processo de descompressão urbana; e a exigência de se eliminarem ou, no mínimo, reduzirem os desequilíbrios que se verificam dentro das cidades, extinguindo gradativamente a pobreza que se acumula, sobretudo nas periferias urbanas.

Para alcançar os objetivos gerais enunciados, ainda no preâmbulo, são enfatizados, entre as linhas de ação, o aperfeiçoamento da legislação urbana, o aprimoramento dos mecanismos de coordenação do desempenho das entidades envolvidas no processo (nos três níveis de governo) e a necessidade de compatibilização entre a política urbana e as demais políticas setoriais que influem no desenvolvimento urbano e regional, o que seria feito através de programas previamente compatibilizados e de conformidade com uma estratégia de organização territorial preestabelecida. Prevê-se, também na introdução do documento, a participação efetiva de estados e municípios por terem “estas instâncias administrativas melhores condições para adequar as diretrizes emanadas do nível federal às peculiaridades regionais e locais” (Conselho Nacional... 1982). A descentralização das ações federais aí preconizada pressupunha que estados e municípios seriam dotados de condições técnicas e financeiras, o que implicaria transferências de recursos pela União. Também é reconhecida como fundamental a formulação de políticas estaduais de desenvolvimento urbano.

A rigor, o discurso introdutório contém alguma inovação: há o reconhecimento da importância do aperfeiçoamento da legislação urbana e preocupação com as disparidades intra-urbanas, assim como ênfase na coordenação intersetorial e na descentralização da ação do Governo Federal, com participação efetiva dos estados e municípios.

Quanto à estratégia de organização territorial apresentada, pouco difere da que foi preconizada pelo II PND. Apenas são referidas como "categorias espaciais"²².

- a) áreas de descompressão;
- b) área de expansão controlada;
- c) áreas de dinamização; e
- d) áreas com funções especiais.

Para o desenvolvimento intra-urbano, que visaria, com base em instrumentos econômicos e normativos, o acesso das populações de baixa renda aos serviços essenciais, o documento do CNDU (Conselho Nacional... 1982) alinha diretrizes referentes à "utilização do espaço urbano", à habitação, ao transporte urbano, ao abastecimento de água e saneamento ambiental, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e ambiental. Tais diretrizes explicitam as orientações adotadas pela Política Urbana com relação ao uso do solo e à atuação setorial no espaço urbano no campo da infra-estrutura, cuja compatibilização é preconizada.

Por outro lado, verifica-se que, apesar das menções a medidas severas de ordenamento e controle do uso do solo, em nenhum momento o documento expressa a necessidade de uma efetiva intervenção do poder público para viabilizar esse ordenamento e permitir-lhe, como está indicado, adiantar-se ao processo de urbanização e induzir sua localização, controlando-a de modo a obter estruturas urbanas que sejam operáveis a custos adequados.

As diretrizes específicas apontadas e àquelas orientações mais gerais formuladas na apresentação da política urbana não corresponde, no entanto, a indicação de instrumentos capazes de assegurar sua implementação.

Como instrumento da política urbana podem-se incluir "os programas estratégicos". Os demais instrumentos citados na resolução do CNDU seriam: o próprio CNDU; o FNDU e outros instrumentos financeiros; o próprio sistema tributário; instrumentos jurídicos a serem criados; e programas de assistência técnica.

Os programas estratégicos referem-se a quatro categorias (de cidades) básicas: Regiões Metropolitanas, Cidades de Porte Médio, Cidades de Pequeno Porte e Núcleos de Apoio. Coordenando e compatibilizando um conjunto de medidas previamente estabelecidas, deveriam propiciar a interligação entre a estratégia de organização territorial e a atuação direta nas cidades. A estratégia territorial em questão, que não é claramente explicitada, se fundamenta nas "categorias espaciais" referidas (áreas de descompressão, áreas de expansão controlada, áreas de dinamização e áreas com funções especiais). Ela é concebida como o marco de referência para as ações a serem desenvolvidas, mas a abrangência territorial dessas "categorias espaciais" só está clara ao serem detalhados os objetivos e medidas dos vários "programas estratégicos". Cada grupo de centros — classificados, a rigor, por sua dimensão e suas funções urbanas — passaria a ter um tratamento diferente, em função da

²² Essas áreas correspondem, praticamente, àquelas indicadas no II PND (Brasil. Presidência... s.d.) como de controle, de disciplina e dinamização, de dinamização e de programas especiais.

"categoria espacial" em que se insere. Não apenas para cada região metropolitana, mas também para as cidades de porte médio, as políticas seriam diferenciadas, em função do papel a ser desempenhado por cada qual em termos de organização espacial do País. Dessa forma evitar-se-ia o tratamento simétrico das cidades de porte médio ocorrido anteriormente.

A aprovação da política urbana para 1980/85, pelo recém-criado Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, embasaria toda a ação da Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano do MINTER e do próprio Conselho a partir de então, mas tanto essa subsecretaria como até mesmo o CNDU não contaram com instrumentos e mecanismos que propiciassem a efetivação da maior parte das medidas propostas.

5.3. Distorções da política urbana e entraves à sua efetiva implementação

Apesar da transferência dos assuntos urbanos para o MINTER e da criação do CNDU com sua Secretaria Executiva vinculada a uma das subsecretarias do Ministério e apesar, ainda, dos objetivos da política urbana enunciados e dos esforços despendidos para sua consecução, não há como negar terem sido muito restritos os resultados alcançados.

Preliminarmente, há que reconhecer o seguinte:

a) o tratamento da questão urbana passou à alçada do MINTER, mas o novo órgão permaneceu em posição secundária, a bem dizer marginal, sem obter, a nível do próprio Ministério, a compatibilização das ações visando reverter a tendência ao agravamento das questões das desigualdades inter e intra-regionais — retratadas inclusive no crescimento das regiões metropolitanas;

b) os recursos alocados ao desenvolvimento urbano e geridos pelo novo órgão foram extremamente reduzidos e, por outro lado, pouca ou nenhuma interferência ele iria ter na alocação dos grandes investimentos urbanos do governo, tanto em habitação e saneamento básico, quanto em transportes urbanos;

c) o conteúdo da política urbana enunciada refletiu a manutenção das posturas anteriormente assumidas e, praticamente, não incorporou inovações ou mudança de posicionamento do governo central quanto à gestão dos assuntos urbanos, a não ser na maior ênfase conferida aos instrumentos jurídicos e à necessidade de ordenação entre os órgãos setoriais do governo (mas sem resultados expressivos).

As observações apresentadas ao ser analisado o conteúdo da política urbana definida pelo CNDU e as orientações desse órgão permitem vislumbrar alguns dos problemas que entravaram a efetivação coerente dessa política urbana no período. Dentre eles, a desvinculação entre a política urbana e a econômica global é o que mais ressalta, pois contribuiu de maneira acentuada para que fossem, na verdade, desconsideradas, a nível do aparelho estatal, as questões do desenvolvimento urbano global e também as do desenvolvimento regional. Com efeito a grande estratégia de "desconcentração concentrada" que permeia o enunciado da política urbana não foi, a rigor, incorporada pela cúpula do poder.

Em tais condições, o CNDU e a Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano

tiveram que adequar suas ações a uma situação adversa, que se completava com uma retração expressiva em seu papel planejador-alocador de recursos. Papel este que é reconhecido como de fundamental importância para a efetiva implementação do planejamento, pois a própria retração da capacidade de investimento afeta diretamente a capacidade de coordenar e de alcançar a coalizão necessária à efetivação da política.

Em um quadro político-institucional em que a questão urbana e os desequilíbrios regionais não eram considerados senão em seus aspectos setoriais mais graves, como se desdobraria a ação dos órgãos responsáveis pela política urbana?

Os aspectos relativos à escala local, intra-urbana, mereceram maior atenção, mas os mais gerais da política urbana não foram totalmente esquecidos e as diretrizes de organização do território permaneceram como que embutidas nas atividades desenvolvidas. Algumas formas de atuação merecem ser apontadas:

a) a ação para a compatibilização das ações setoriais do próprio Governo Federal e para a indução de soluções condizentes com as diretrizes da política urbana;

b) um amplo esforço normativo, objetivando estabelecer bases legais para ordenar a gestão urbana e propiciar a efetivação de medidas de política urbana mais enérgica;

c) a intervenção direta através de projetos específicos;

d) a realização de estudos e pesquisas, acoplada à participação em encontros técnicos, acadêmicos e outros — destinada a possibilitar o acompanhamento do próprio processo de urbanização e de gestão urbana e também a subsidiar a reorientação das ações do órgão coordenador da implementação da política urbana e a busca de novas bases para a sua reformulação.

Não cabe aqui analisar o que foi — ou não — realizado, em termos de efetiva implementação da política urbana, mas ressaltar alguns dos aspectos que merecem atenção especial, quando se cogita de rever as orientações básicas da política urbana e de desdobrá-la a nível dos estados. Com esse fim, algumas distorções devem ser focalizadas, assim como entraves que se opuseram à execução da política preconizada.

A questão da centralização merece ser focalizada sob vários aspectos. Importa reconhecer que a política formulada foi bem mais explícita que a da CNPU e abordou com maior ênfase a necessidade de uma legislação sobre uso do solo urbano, a exigência de maior coordenação e compatibilização das ações do poder público nas cidades, a necessidade de diferenciação das ações em função das categorias de cidades e das “categorias espaciais” e a importância da assistência técnica aos municípios. Entretanto, a referência à descentralização da política e à efetiva participação dos estados e municípios apenas figura na introdução do documento e no detalhamento das diretrizes do programa de cidades de porte médio, quando se afirma que este deverá ser apoiado sobretudo pela ação dos estados.

Na verdade, a política preconizada anteriormente pelo CNPU lastreou

a ação dos novos órgãos de coordenação e implementação da política urbana, e a tendência à centralização das decisões persistiu no período 1979 — 84. Com efeito, prevaleceram, mais uma vez, a visão macro da questão urbana e a tendência a seu tratamento simétrico. Paralelamente, a ênfase na instrumentação jurídica decorreu em grande parte do reconhecimento da necessidade de se definir explicitamente o papel da União no desenvolvimento urbano. Tudo isso ocorreu apesar de o discurso oficial recomendar a descentralização, reconhecendo serem os estados e municípios “as instâncias administrativas melhores para adequar as diretrizes emanadas do Governo Federal às peculiaridades regionais e locais” (Conselho Nacional... 1982).

Nas tentativas de implementação da política urbana que assim explicitava o papel a ser desempenhado pelos estados e municípios, a autonomia do poder local seria preservada. Mas aos governos estaduais foram sempre reservadas competências complementares, contidas, de um lado, pelas atribuições executivas da União e, de outro, pela preservação da autonomia municipal. Inclusive quanto às regiões metropolitanas, nenhuma proposta efetiva foi levada adiante para conferir-lhes o poder, indispensável, para que cumpram, a contento, o que a Lei Complementar estabelece como sua competência.

As seguintes observações exemplificam a permanência dessa postura centralizadora.

Um exemplo é o da implementação do Programa Especial de Cidades de Porte Médio, simetricamente orientado pelo órgãos federal e no qual a participação dos governos estaduais limitou-se, quase sempre, à fase dos projetos executivos, que envolvem necessariamente órgãos estaduais (Companhia de Habitação Popular — COHAB, órgão de fornecimento de energia elétrica, de saneamento básico e outros).

Esse posicionamento também prevaleceu na formulação do instrumento jurídico básico — o anteprojeto de lei de desenvolvimento urbano, em suas sucessivas versões. Na definição das competências, fortalece-se o papel da União e se confere aos governos estaduais uma função complementar restrita. E quando da explicitação dos novos instrumentos a serem criados para o fortalecimento do poder municipal, nenhuma referência é feita, no projeto de lei, ao papel das entidades metropolitanas no ordenamento do uso do solo, quando caberia criar condições, nessa lei geral, para o revigoramento dessas entidades como instrumento da política urbana global do País.

Se não pode ser constatada, da parte do CNDU, qualquer medida descentralizadora no sentido do fortalecimento da participação do poder estadual no trato das questões urbanas, foi sempre claro seu posicionamento em favor da autonomia e do fortalecimento do poder local. O projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano que propõe diversos instrumentos com esse fim o faz, aliás, dando um tratamento simétrico a todos os municípios, ainda que, em sua maioria, não possuam a capacitação mínima para utilizá-los.

Por sua vez, um dos aspectos mais delicados e vitais da política urbana foi omitido ou, melhor dizendo, contornado no instrumento legal proposto. Com efeito, embora se manifestem espacialmente a nível local, as questões metropolita-

nas transcendem a essa escala, por serem diretamente condicionadas pela dinâmica intra e inter-regional e, principalmente, pela dimensão e gravidade que assumem, exigindo serem consideradas e tratadas pelos outros dois níveis de governo. Assim, como conceber uma lei de desenvolvimento urbano em que seja omitido o interesse metropolitano? O projeto de lei em causa prevê, mais de uma vez, que o município seja ouvido pela União ou pelo Estado em assuntos da competência destes, mas a omissão é total quanto às relações entre o órgão metropolitano e os municípios, apesar de elas serem um dos problemas cruciais da implementação da política urbana preconizada em qualquer das regiões metropolitanas do País.

A mesma omissão e o mesmo enfoque eminentemente centralizado e simétrico se configuram na Norma CNDU n.º 001, que fixa diretrizes e regras para a ação metropolitana: ela trata de forma idêntica todas as nove regiões metropolitanas; explicita que os planos metropolitanos deverão possibilitar a articulação entre os três níveis de governo; e recomenda, além da compatibilização entre o planejamento e a programação financeira federal, estadual e municipal, a integração das atividades setoriais na estrutura espacial metropolitana. Entretanto, se determina que os planos de desenvolvimento metropolitanos sejam submetidos ao CNDU, não faz exigência análoga quanto a planos municipais em relação aos conselhos deliberativos das regiões metropolitanas.

A tendência à simetria também está presente na Lei n.º 6 766, de dezembro de 1979 — a de Parcelamento do Solo —, que, aliás, não resultou de proposta do CNDU. Ela regula a ação do poder local e o restringe, de certo modo, dando competências às entidades metropolitanas e aos governos estaduais. Mas, ao tratar simetricamente todas as municipalidades brasileiras, ela gera, em muitos casos, verdadeiro impasse para o planejador municipal. Com efeito, se cumpridas as exigências dessa lei, a oferta de terrenos nas periferias urbanas será limitada ou estancada, o que irá ocasionar acentuada elevação de seus preços e impossibilitará sua aquisição pela população de baixa renda (como já ocorreu em municípios centrais de regiões metropolitanas em décadas anteriores). A aplicação rigorosa dessa lei seria, pois, um fator de maior expansão de aglomerados subnormais e de loteamentos ilegais, que agravariam as condições de vida da população dessas periferias urbanas.

As observações que acabam de ser alinhadas ressaltam algumas das principais contradições que interferiram na implementação da política urbana: as tendências à centralização e à simétrica, que se opunham ao próprio discurso oficial e contribuíram juntamente com os fatores restritivos antes apontados, para restringir os efeitos dos projetos executados e das ações preconizadas.

Outro enfoque crítico também merece ser aqui considerado. Os formuladores da política urbana nacional, sem dúvida alguma, não ignoravam que as disfunções da estruturação do espaço, tanto a nível macro como na escala local, são uma decorrência dos processos econômico-sociais que atuam no território e foram exacerbados com a expansão da economia de mercado e a forma pela qual o aparelho estatal favoreceu prioritariamente essa expansão. É preciso, portanto, situar essa política urbana no quadro em que ela foi gerada e elaborada, para compreender grande parte de suas limitações e distorções. A política preconizada — que, a nível macro, implicaria estreito entrosamento com a política regional, tem na sua

ineficácia um exemplo dessa situação. Sob o primado do desenvolvimento ou crescimento econômico, as diretrizes de ordenamento do território e as de desenvolvimento regional não tinham guarida no governo e, a nível do País como de cada região ou estado, acentuaram-se as disfunções da estruturação do espaço, com crescente concentração de recursos — mas também da pobreza — em regiões metropolitanas.

A ênfase na centralização das decisões aqui criticada merece ser reexaminada à luz do agravamento das disfunções espaciais a nível inter e intra-regional. Fortalecer municípios para melhor gestão urbana pode ter acarretado efeitos vantajosos a nível intralocal, mas a urbanização hoje é um processo de tal forma vigoroso e complexo, que, sem uma estratégia nacional coerente de desenvolvimento regional e ordenamento do território, qualquer política urbana fica fadada ao insucesso, apesar das realizações pontuais que possa ter alcançado.

Assim colocado, o problema da implantação de uma política urbana configura-se como eminentemente político. Inserida em uma política global de desenvolvimento que não considerava a especificidade da dimensão espacial e as disfunções da estruturação do espaço, a política urbana no seu sentido mais amplo não tinha condições de se efetivar. Não é a primeira vez que se coloca um problema dessa ordem, já vivenciado por vários países, inclusive europeus e, de modo mais acentuado, naqueles em que o esforço pelo desenvolvimento econômico não abria espaço para as ações destinadas à implementação de um modelo preestabelecido de organização do território.

Nesse quadro é que deve ser colocada a questão da reformulação da política urbana, inclusive a nível dos estados, pois os problemas e impasses que entravaram a ação dos órgãos federais com ela envolvidos devem ser repensados em cada unidade federada, tendo em consideração as especificidades do processo aí identificado. E a essa perspectiva deve ser referida a necessidade de inserção da política de desenvolvimento urbano e regional em uma política global de desenvolvimento que incorpore a dimensão espacial deste e compatibilize diretrizes econômicas e sociais com as especificidades regionais e locais, de modo a atenuar disfunções e minimizar as consequências negativas do crescimento econômico.

Da análise da política urbana brasileira, desde seus primórdios, o que se constata é que ela não alcançou aquela interação à política global de desenvolvimento que seria necessária à sua efetiva implementação. Se nos primeiros anos ela estava implícita em uma ação de promoção do planejamento urbano sob ótica eminentemente local, nas fases mais recentes, embora explicitadas nos planos e documentos oficiais, as diretrizes da política urbana não foram perseguidas com a ênfase devida, em face da prioridade conferida a ações setoriais voltadas para o crescimento econômico ou para o atendimento de outros objetivos do governo.

A fragilidade dos órgãos que centralizavam a implementação da política urbana, frente ao complexo e poderoso aparelho estatal, acentuou-se ainda mais nos últimos anos. E isso veio contribuir para manter o alheamento da sociedade civil como um todo e, inclusive, da classe política, em relação à gravidade das disfunções da estruturação urbana do País. Estas impõem seja reconhecida a prioridade de um enfoque urbano — intra-urbano e de ordenamento territorial — no

planejamento econômico e social, tanto a nível do País como de cada unidade da federação, mas apenas um restrito grupo de técnicos ou estudiosos disto tem consciência.

Se a questão urbana vem sendo tratada de modo centralizador pela União, esta, contudo, não lhe conferiu a importância que sua extrema complexidade impõe. No momento político atual, há condições para que ela seja restaurada globalmente, a partir da revisão de alguns dos dispositivos constitucionais, como também da inserção da política urbana na política global de desenvolvimento econômico e social. Mas faz-se necessário, complementarmente, que a classe política disso tome consciência e que os governos estaduais assumam função mais proeminente na condução dessa política: por estarem mais próximos da realidade espacial na qual deverão ocorrer as intervenções necessárias e, também, por estarem mais próximos da população que será o alvo dessas intervenções e que poderá ter participação mais efetiva nas decisões a serem tomadas e exigir sejam elas cumpridas.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. **Plano decenal de desenvolvimento econômico e social; desenvolvimento regional e urbano.** Brasília, 1967a. 138p.
- 2 BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. **Programa estratégico de desenvolvimento; diretrizes de governo.** Brasília, 1967b. 165p.
- 3 BRASIL. Presidência da República. **I plano nacional de desenvolvimento (PND) 1972/74.** s.l., 1971. 77p.
- 4 BRASIL. Presidência da República. **II plano nacional de desenvolvimento (1975-1979).** s.l., s.d. 149p.
- 5 CAVALCANTI, H. B. Áreas metropolitanas e programa de ação do Ministério do Interior. In: **CURSO DE PLANEJAMENTO URBANO E LOCAL, 2.,** São Paulo, 1972. *Anais...* Rio de Janeiro, SERFHAU, 1972. v.1, p.231-41.
- 6 CINTRA, A. O. Planejando as cidades: política ou não-política. In: CINTRA, A. O. & HADDAD, P. R., org. **Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil.** Rio de Janeiro, Zahar, 1978. p.169-253.
- 7 CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO, Brasília. **Resoluções 1979/1981.** Brasília, 1982. 129p.
- 8 CUEVAS, M. A.; ECHEGARAY, F. I.; POSADA, R. Necessidade, conveniência e objetivos de uma política de desenvolvimento urbano no Brasil. In: **SEMINÁRIO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E LOCAL,** Brasília, 1971. *Anais...* Brasília, SERFHAU, 1971. p.98-154.
- 9 FRANCISCONI, J. G. & SOUZA, M. A. A. de. **Política nacional de desenvolvimento urbano: estudo e propostas alternativas.** Brasília, IPEA/IPLAN, 1976. 214p. (Estudos para o Planejamento, 15).
- 10 FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Belo Horizonte. Diretoria de Projetos II. **A experiência brasileira.** In: -. **Política de desenvolvimento urbano para Minas Gerais.** Belo Horizonte, 1985. v.2: Estudos básicos, p.5-69.
- 11 IBGE, Rio de Janeiro. **Censo demográfico: Minas Gerais.** Rio de Janeiro, 1973. 3v. (VIII Recenseamento Geral do Brasil-1970, v.1, t.14).
- 12 MONTE-MÓR, R. L. de M. **Espaço e planejamento urbano: considerações sobre o caso de Rondônia.** Rio de Janeiro, 1980.
- 13 PROGRAMA urbano já foi concluído pelo Governo. **O Globo,** Rio de Janeiro.
- 14 SANTOS, Milton. **Espaço e sociedade.** Petrópolis, Vozes, 1979. 152p.
- 15 SEMINÁRIO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E LOCAL, Brasília, 1971. *Anais...* Brasília, SERFHAU, 1971. 154p.
- 16 TOLOSA, H. Política nacional de desenvolvimento urbano. In: **SEMINÁRIO SOBRE POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO PARA O ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2.,** Porto Alegre, 1972. *Anais...* s.n.t. p.159-72.