

**Subsídios à Re-institucionalização
do Desenvolvimento Urbano no
âmbito do Governo Federal**

Subsídios à Re-institucionalização do Desenvolvimento Urbano no âmbito do Governo Federal

**Dilma Seli Pena Pereira (Coord.)*
Sueli Ramos Scheffer**
Ricardo Toledo Silva****

BRASÍLIA, NOVEMBRO DE 1994

* Diretoria de Políticas Públicas do IPEA/Coordenadora da UGP/PMSS
** Professores FUA/USP e Consultores IPEA/PMSS

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	4
I. QUADRO INSTITUCIONAL - RETROSPECTO	5
II. QUADRO ATUAL E REQUISITOS BÁSICOS DE UM NOVO ORDENAMENTO	10
III ALTERNATIVAS DE ORDENAMENTO	17

APRESENTAÇÃO

Este documento destina-se à discussão de alternativas para o ordenamento institucional do desenvolvimento urbano no país. Como se sabe, o exercício das competências federais nessas áreas foi sumariamente excluído da agenda governamental dos últimos cinco anos, agravando o quadro de carências do Setor.

A aceleração dos processos de degradação social e ambiental nas cidades brasileiras representa um incisivo indicador da necessidade de se recompor essas competências. O novo ordenamento deverá se impor na perspectiva de uma abertura econômica mais ampla, que venha a contemplar novas formas de cooperação e parceria entre as esferas estatal e privada na produção da infra-estrutura urbana e regional.

O presente documento aborda essa questão com base na avaliação dos ordenamentos institucionais que tiveram vigência no Brasil a partir da década de 1980 e à luz das novas formas de parceria e cooperação que possam advir de uma reforma do Estado. Destaca ao mesmo tempo, a importância do controle social como instrumento de ampliação e consolidação da cidadania e como requisito indispensável a legitimação das estruturas públicas de regulação e controle que venham a se formar.

Assim, propõe-se como alternativa mais adequada para o reordenamento institucional do desenvolvimento urbano do país, a reorganização matricial na qual os sistemas setoriais são organizados a partir de órgãos autárquicos nacionais, com competências plenas de regulação e controle e sua articulação inter-setorial realiza-se no âmbito de câmaras setoriais coordenadas pelos sistemas de desenvolvimento urbano e regional e de meio-ambiente.

I. QUATRO INSTITUCIONAL - RETROSPECTO

Esta seção trata do quadro institucional do desenvolvimento urbano no Brasil em suas relações com as políticas de governo, e traz um retrospecto das principais mudanças ocorridas desde a implantação do Serfhou, em 1964. A periodização não é rígida, pois não houve a pretensão de construir um *histórico* sobre a matéria.

I.1 O Modelo BNH/Serfhou¹

A preocupação com o planejamento global das ações estatais nas áreas de habitação e infraestrutura urbana é relativamente recente no Brasil. O primeiro instrumento de estruturação planejada das políticas habitacional e urbana em escala nacional foi o Serfhou - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, instituído pela Lei 4.380, de 1964. Dava-se ênfase na habitação, sendo o urbanismo enfocado principalmente do ponto de vista dos instrumentos de uso e ocupação do solo, em apoio a programas habitacionais. Os planos diretores de então, inspirados na política do Serfhou, dificilmente incluíam elementos de um desenvolvimento urbano integrado, no qual a infra-estrutura pública fosse associada às funções produtivas da cidade. Muitas vezes os planos diretores eram desenvolvidos apenas em função da exigência de sua apresentação para obter recursos do BNH para programas habitacionais.

Em 1972, mediante o Decreto 71.353, foi implantado o Sistema de Planejamento Federal, com objetivo de "coordenar a elaboração dos planos e programas gerais de Governo e promover a integração dos planos regionais e setoriais" (art. 2º, I). Mas a inclusão formal do desenvolvimento urbano como objeto do planejamento estatal veio a se concretizar apenas no II Plano Nacional de Desenvolvimento, instituído pela Lei 6.151, de 1974. A ênfase principal era dada à organização da rede de cidades, da hierarquia de áreas metropolitanas, pólos secundários e cidades de porte médio e à estratégia de ordenação do território nacional.

Foi marcante, nesse período, a prioridade na descompressão das grandes concentrações urbanas do Sudeste, em especial da Região Metropolitana de São Paulo, a partir da interiorização do desenvolvimento. Em escala nacional, essa política era executada mediante o incentivo fiscal federal a investimentos realizados principalmente nas regiões Norte e Nordeste, enquanto a estrutura tributária vigente estimulava os municípios a oferecerem incentivos próprios à implantação de atividades industriais em seus territórios. Esses incentivos abrangiam desde isenções fiscais por diferentes períodos até a oferta gratuita de terra e de infra-estrutura, dando origem a uma disputa acirrada, entre municípios, no intuito de atrair capitais.

A descentralização industrial foi de fato impulsionada, tanto na escala nacional como na estadual, alterando a relação da Região Metropolitana de São Paulo com o interior. Mas os resultados dessa interiorização, no que se refere a qualidade de vida e preservação do ambiente, são no mínimo discutíveis. O descompasso entre instrumentos de descentralização da atividade econômica e políticas setoriais urbanas contribuiu para um tipo de desenvolvimento em que a descentralização, ao invés de aliviar os problemas de compressão e deseconomias dos centros de grande porte, disseminava-os por novos pólos, que passavam a reproduzir, em menor escala, os mesmos problemas. Entre os mais evidentes destacam-se o desenvolvimento de cidades dormitório adjacentes aos municípios industriais mais ricos, a disputa predatória pelo uso de recursos naturais e a saturação dos sistemas de infra-estrutura urbana existentes. O modelo de interiorização do desenvolvimento do II PND não chegou a atingir seus objetivos de diminuir as desigualdades regionais.

Seis anos mais tarde o III PND, a partir das reformulações aprovadas pela Resolução 01/1980 do Congresso Nacional, contemplava as reduções de disparidades econômicas e de qualidade de vida como um de seus objetivos, a serem observados na política de desenvolvimento urbano. Essa preocupação abria a integração do conceito "macro" de desenvolvimento urbano à escala "micro", dos sistemas intra-urbanos. Já eram então evidentes os problemas urbanos dos novos pólos de atividade econômica, somados aos anteriores, nos grandes centros. As políticas setoriais de habitação e saneamento, esta última incorporada às atribuições do BNH via Planasa, continuavam a se pautar — como até hoje — por uma visão setorializada.

As diretrizes gerais para integração, então incipientes, eram de difícil implantação e dependiam de muitas intermediações entre administrações regionais e locais e órgãos executores federais e, mais

¹ Esta subseção e as seguintes 1.2 e 1.3 utiliza documento preparado pelo Prof. Ricardo Toledo e Silva para o IPEA em 1993.

ainda, de instrumentos legais, institucionais, técnicos e financeiros que as tornassem efetivas. A autonomia administrativa e o poderio financeiro do BNH, por outro lado, determinavam uma atitude refratária daquele órgão em relação a quaisquer iniciativas que viessem a alterar suas rotinas e lhe conferiam o status de instância de planejamento setorial, de fato, das políticas de habitação e saneamento. E, por consequência, do desenvolvimento intra-urbano.

1.2. O CNDU e a Abordagem Multissetorial

O órgão da Administração Federal encarregado de formular diretrizes e normas para a política urbana à época do II PND era a CNPU - Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana. Seguindo os preceitos do Sistema de Planejamento Federal, a CNPU concentrava suas atividades na estruturação do sistema de cidades, inclusive as regiões metropolitanas estabelecidas pela Lei Complementar nº 14, de 1973. Para viabilizar a articulação entre os processos de desenvolvimento inter e intra-urbanos com abrangência sobre as políticas setoriais, era necessário rever a articulação institucional. E isso foi feito com a criação do CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, nos termos do Decreto 83.355, de 1979, que sucedeu a CNPU. O Conselho tinha como competências:

- "propor diretrizes, estratégias, prioridades e instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano;
- propor programas anuais e plurianuais de investimentos urbanos e a programação de apoio financeiro oficial ao desenvolvimento urbano;
- propor a programação anual do Fundo nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano e de outros recursos destinados a programas de desenvolvimento urbano, a serem despendidos diretamente pela União e transferidos nos estados, Distrito Federal e municípios, especialmente os relativos a habitação, saneamento, áreas industriais, transporte urbano e administração metropolitana e municipal;
- propor os instrumentos financeiros, fiscais e creditícios;
- propor a legislação básica e complementar;
- expedir normas e diretrizes."(Brasil - MINTER/CNDU, 1982: 10)

O Conselho, presidido pelo ministro do Interior, era composto por representantes da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, dos ministérios dos Transportes, da Fazenda, da Indústria e Comércio, das Comunicações, da Justiça e da Aeronáutica, do Banco Nacional de Habitação - BNH, da Empresa Brasileira de Transportes - EBTU e mais três membros nomeados pelo Presidente da República. Apesar de originalmente concebido com uma visão idealizada do planejamento, o CNDU constituiu um canal importante e pioneiro para trazer para dentro da Administração Pública, nas três esferas, a preocupação de harmonizar as políticas setoriais. O ideário do desenvolvimento urbano, como palavra-chave de articulação entre as políticas setoriais e de integração com os planos de desenvolvimento regional, mostrava-se, desde o início da década de 1980, muito mais próximo à abertura democrática exigida pela sociedade do que as autoritárias estruturas dos SFH e SFS. Ironicamente, estas sobreviveram a todos os desmontes institucionais e perduram, ainda que parcialmente, até hoje.

1.3. Da "Nova República" ao "Brasil Novo"

A "Nova República" criou o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - MDU, que incorporava o CNDU e o Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA como órgãos colegiados encarregados de propor as políticas de desenvolvimento urbano e de meio ambiente. Instituído pelo Decreto 91.145 de 1985, o MDU tinha como áreas de competência a política habitacional, a política de saneamento básico, a política de desenvolvimento urbano e a política de meio ambiente. Além do CNDU e do CONAMA eram a ele vinculados a SEMA - Secretaria Especial de Meio Ambiente, o BNH e o DNOS - Departamento Nacional de Obras e Saneamento.

Os objetivos estabelecidos pelo I PND - NR em relação à política nacional de desenvolvimento urbano eram extremamente abrangentes e ambiciosos. O combate à miséria e o desenvolvimento socialmente equânime, que se impunham como diretrizes prioritárias de todas as políticas públicas então propostas, eram abordados, no que se refere à política urbana, nos seguintes termos:

- "seleção prioritária de programas ou projetos de infra-estrutura que atendam aos estratos sociais mais carentes;
- recuperação progressiva das condições de infra-estrutura e moradia;
- ampliação do acesso ao consumo de bens e serviços;
- promoção do gerenciamento local — pelas prefeituras e entidades metropolitanas — das ações setoriais em habitação, saneamento, transportes, educação, saúde e abastecimento;
- articulação com órgãos setoriais, visando ao estabelecimento da política de localização de programas e projetos do governo federal, em consonância com os objetivos de descentralização industrial;
- distribuição de competências entre as esferas de governo, preservando o papel que devem desempenhar na formulação e execução de políticas de desenvolvimento urbano;
- revisão, atualização e aperfeiçoamento do instrumental jurídico sobre desenvolvimento urbano, com destaque para a regularização de terrenos urbanos, de modo a adequar a propriedade imobiliária à sua função social;
- execução de plano nacional de reorganização territorial, direcionando o processo de crescimento urbano entre regiões metropolitanas, cidades médias e pequenas. "(Brasil - I PND - NR, 1986: 242)

A política de desenvolvimento urbano regularia tanto o atendimento às necessidades básicas em infra-estrutura e serviços para o conjunto da população urbana, como a distribuição espacial dos investimentos, com vistas a otimizar o aproveitamento da infra-estrutura e evitar novas situações de explosão de demanda. O próprio PND - NR reconhecia ser para isso indispensável a imediata implantação de mecanismos de diferenciação de municípios e respectivas competências, de promoção da capacitação dos governos locais e de aperfeiçoamento do instrumental jurídico, em nível federal, referente ao sistema nacional de desenvolvimento urbano, à legislação metropolitana e ao controle do uso do solo urbano (Op. cit.: 242-243).

Uma política dessa envergadura implicaria proceder a revisões profundas nas poderosas estruturas dos SFH e SFS, nas diretrizes de desenvolvimento regional executadas pelas superintendências vinculadas ao MINTER (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste - SUDECO, Superintendência Especial da Região Sudeste - SERSE, Superintendência da Região Sul - SUDESUL) e na política de desenvolvimento industrial emanada do CDE e do Ministério da Indústria e do Comércio - MIC. Isto só no que se refere a articulações intra-governamentais, na própria esfera. No relacionamento com as demais esferas de governo impunha-se a implantação do sistema de secretarias e conselhos estaduais de desenvolvimento urbano e a execução de programas maciços de capacitação técnica e gerencial das prefeituras. Como é sabido, isto nunca aconteceu. Na maioria dos estados foram criadas secretarias de desenvolvimento urbano, com vistas à integração de um sistema nacional. Mas na prática esse sistema não chegou a ser implantado, devido a inúmeros problemas que antecederam a sua estruturação formal.

A revisão do SFH e do SFS na profundidade exigida punha em cheque a estrutura do BNH e sua vinculação com os órgãos da administração direta (em especial do MDU) e, evidentemente, envolveria um processo penoso de articulação institucional. A estrutura do Banco era muito mais forte e consolidada que a do ministério ao qual se vinculava e do qual emanariam as políticas setoriais a executar. Em 1986, o BNH foi extinto e suas atribuições absorvidas pela CEF. Se a articulação institucional já era difícil com o BNH, após sua extinção mostrava-se virtualmente impossível: primeiro pelo fato de a Caixa Econômica Federal - CEF estar vinculada ao Ministério da Fazenda e não ao MDU e, segundo, devido ao enorme esforço de adaptação exigido para integrar as rotinas dos SFH e SFS à estrutura da CEF, inviabilizando quaisquer alterações de caráter programático.

Privada do que seria seu instrumento vital de execução, a política urbana em gestação no CNDU/MDU foi em grande parte abortada. Sobraram os programas de capacitação e desenvolvimento tecnológico, as propostas de aracabouço jurídico e institucional, o apoio aos trabalhos legislativos, a par de alguns projetos em áreas metropolitanas financiados parcialmente pelo BIRD. As secretarias setoriais trabalhavam com a articulação das respectivas políticas e de uns

poucos projetos demonstração — Pronid, Saneamento Rural — além dos convênios celebrados com governos estaduais e prefeituras em suas áreas de competência.

Esse processo durou até setembro de 1987, quando o MDU foi sucedido pelo MHU - Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio-Ambiente, nos termos do Decreto 95.875. O novo Ministério mantinha as mesmas atribuições básicas do MDU, acrescidas de competência sobre a política de transporte urbano. Dos órgãos inicialmente vinculados saía o DNOS, mas em compensação entravam a CEF e a EBTU, antes vinculadas respectivamente aos ministérios da Fazenda e dos Transportes. A estrutura estava formalmente recomposta, principalmente devido à vinculação da CEF, uma vez reunidos os órgãos de formulação das políticas setoriais e respectivos executores. Mas a sustentação política daquela concepção estava comprometida: o processo de negociação na Constituinte conferia importância maior à celebração de convênios para execução de obras do que à formulação de políticas públicas abrangentes, da competência do MHU. O "novo" Ministério, envolto em uma gigantesca quantidade de convênios com prefeituras² e esvaziado de seu conteúdo técnico cedia lugar, um ano depois, ao Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social, nos termos do Decreto 96.634, de outubro de 1988.

As políticas setoriais de saneamento e transporte urbano foram distribuídas aos ministérios da Saúde e dos Transportes, enquanto o CNDU era "devolvido" ao MINTER, mais esvaziado do que jamais esteve de seu conteúdo planejador e normativo. O sistema de meio ambiente, SEMA e CONAMA, também passava para o MINTER. Qualquer fímbria de política integrada que porventura tivesse resistido aos sucessivos desmontes dos MDU/MHU era agora neutralizada pela completa fragmentação dos programas setoriais. A CEF se mantinha vinculada ao MBES, que passava a incorporar os órgãos assistenciais Fundação Legião Brasileira de Assistência - LBA, CORDE, FUNABEM e SEAC. O conceito de política habitacional para população de baixa renda subjacente a essa organização vinculava-se agora ao conjunto das ações assistenciais e não mais da infraestrutura pública e do desenvolvimento urbano. Mas esse quadro não chegou sequer a definir-se, pois o ministério foi extinto pela MP 029, de 15 de janeiro de 1989.

O MINTER passava a abrigar a Secretaria de Desenvolvimento Habitacional e a CEF voltava ao Ministério da Fazenda. Completava-se, assim, o ciclo da fragmentação, pois o último elo de ligação entre as competências planejadora e executiva ainda existente na política habitacional, já sem qualquer tipo de integração inter-setorial, era desfeito. A melancólica agonia do CNDU e o que restava do sistema nacional de desenvolvimento urbano tiveram um fim na reforma administrativa do início do Governo Collor, que deu o tiro de misericórdia. O desenvolvimento urbano e a ordenação do território foram sumariamente eliminados da composição dos órgãos federais.

A estrutura do desenvolvimento urbano ficava virtualmente identificada com as Secretarias Nacionais de Habitação e de Saneamento, do Ministério da Ação Social. Retirava-se, dessa forma, o caráter de integração multissetorial da política de desenvolvimento urbano e, pior ainda, passava-se a conferir um caráter primordialmente assistencialista a esses setores, em virtude de sua vinculação à estrutura de ação social. Como ganho, pode-se apontar o fato de que essas secretarias nacionais passaram a ter poder de fato sobre a liberação de recursos dos SFH e SFS. Isso nunca havia ocorrido nas formulações anteriores, o que tornava os atos dos órgãos da administração direta praticamente inócuos. Mas essa a vantagem mostrou-se apenas teórico uma vez que a estrutura da Administração Direta foi notoriamente capturada por agentes estranhos ao interesse público. De fato, não houve qualquer avanço na direção de um maior controle sobre os sistemas setoriais. Ocorreu apenas um deslocamento da fonte de arbítrio, que não deixava de existir.

Os desdobramentos desses sucessivos desmontes institucionais foram muito mais profundos que o simples remanejamento de órgãos da burocracia federal. A cada um desses movimentos correspondeu a desarticulação dos sistemas de pesquisa, treinamento e desenvolvimento institucional que se vinham estruturando, ainda de forma incipiente, nos estados e municípios. Obviamente tiveram melhor condição de sobrevivência, em nível estadual ou municipal, as estruturas mais sólidas pertencentes às unidades mais ricas e melhor capacitadas. Mas o embrião do sistema, regional e nacionalmente articulado, foi liquidado. Paradoxalmente, o processo de descentralização de encargos previsto na Constituição de 1988, que estabelece como competência comum da União, dos estados e dos municípios a execução da maior parte das políticas setoriais de desenvolvimento urbano, necessitaria da estrutura institucional desmontada. A simples transferência de encargos e de competências executivas para instâncias de governo técnica e gerencialmente despreparadas não

² À época do incêndio do edifício do MBES, em outubro de 1988, estimava-se em 16 mil o número de processos que tramitavam no órgão, a maioria constituída por convênios com prefeituras.

configura descentralização de poder. Ao contrário, agrava a dependência das unidades menos capacitadas.

A atual estrutura das secretarias de habitação e de saneamento instituídas no Governo Itamar Franco, na esfera do MBES, assemelha-se à penúltima configuração institucional do Governo Sarney, ao vincular as políticas setoriais à competência da ação social. A existência do Ministério da Ação Social, também criado nesse Governo, não muda em nada o quadro de omissão e descontrole em relação a política urbana e regional federal. Esse Ministério não chegou a constituir-se em órgão de regulação e ordenação do desenvolvimento regional e urbano. Aparentemente, o conceito de *ação regional* a ele associado diz respeito a *programas e projetos* de iniciativa governamental, como o de reversão do rio São Francisco, mas não há nada que se assemelhe a uma política nacional de ordenação do território.

I.4. Quadro de Fundo da Trajetória Institucional

Esse breve retrospecto demonstra o retrocesso que marcou o sistema de planejamento e gestão urbanos, a partir de 1987. Várias razões provavelmente contribuíram para esse esvaziamento: interpretações equivocadas do conceito de Desenvolvimento Urbano, estabelecido pela Constituição, prevalência do clientelismo político sobre as funções de planejamento e regulação dos órgãos setoriais, associação do planejamento e seus instrumentos ao autoritarismo.

Os arranjos institucionais que procuraram conferir um ordenamento à ação federal no desenvolvimento urbano e regional nunca conseguiram superar duas limitações básicas. Uma, de não ter reconhecido a multiplicidade de agentes que de fato determinam os processos de desenvolvimento urbano e regional e, por conseqüência, de não ter estabelecido bases para articulações amplas, que envolvessem esses agentes. Outra, de não contar com instrumentos minimamente eficazes de controle das políticas setoriais mais diretamente afetas à política de desenvolvimento urbano, como as de habitação, saneamento e transporte urbano.

Na raiz dessas limitações encontra-se, provavelmente, a falta de clareza quanto à própria inserção do objeto da política — o desenvolvimento urbano e regional — no conjunto das competências de governo. Os arranjos institucionais vigentes durante o regime autoritário, até a primeira fase do CNDU, foram marcados por um conceito de planejamento que trazia subjacente a idéia de que os diferentes processos envolvidos no desenvolvimento urbano poderiam ser controlados a partir de uma racionalidade maior, superior à de cada um deles isoladamente. Para isso se foram propostos instrumentos mistos de um Estado elitista com os de um Estado corporativista.³ A modernidade buscada pelo regime autoritário quase sempre era identificada com esse arranjo institucional elitista/corporativista, que por sua própria natureza não era capaz de abrigar políticas de corte horizontal, com desdobramentos supra-setoriais e de grande capilaridade social.

Na fase seguinte, com o fim do regime autoritário, a organização institucional do desenvolvimento urbano era nitidamente dirigida para um Estado pluralista, que corresponderia aos anseios de democratização manifestados pela sociedade. De fato, a concepção do sistema nacional de desenvolvimento urbano tinha um caráter mais mobilizador do que planejador e procurava instituir instrumentos mais de articulação do que de controle. No entanto, as estruturas de decisão e execução dos setores afetos à política de desenvolvimento urbano continuaram praticamente inalteradas em sua concepção elitista/corporativista.

As aberturas nas políticas setoriais nunca passaram do limite de uma participação contida nos próprios setores, o que conferiu talvez um deslocamento de seu eixo para uma prevalência do componente corporativo — e não mais do elitista. Mas isso estava longe de uma atitude *pluralista* no âmbito setorial. Não se pode confundir um movimento de democratização interna de uma corporação com a abertura da própria corporação. E essa confusão parece ter sido fatal para a estrutura institucional do desenvolvimento urbano no sistema MDU/CNDU, uma vez que ela pressupunha a subordinação das políticas setoriais a uma racionalidade multissetorial, que emergiria de uma política nacional ampla, de corte pluralista.

³ *Sobre as posturas e instrumentos dos Estados elitista, pluralista e corporativista, em sua relação específica com as políticas urbanas, ver Savitch (1988).*

II. QUADRO ATUAL E REQUISITOS BÁSICOS DE UM NOVO ORDENAMENTO

II.1. Globalização e Descentralização

A agenda de desenvolvimento urbano da ONU para a década de 1990 tem como objetos centrais e integrados o aumento da produtividade econômica, a redução da pauperização e a administração do meio ambiente nas cidades (World Bank, 1991). Essas três linhas de ação seriam coordenadas por instâncias de gestão urbana adequadamente preparadas para articular capacitações setoriais que, quando dispersas, têm prejudicado a eficácia de suas ações isoladas.

O conceito de gestão urbana aparece, no final da década de 1980, como o elemento que faltava para tornar eficazes os componentes setoriais de intervenção que predominaram nas agendas precedentes e para integrá-los a alguns conceitos chave da atual política de desenvolvimento das agências internacionais: descentralização, privatização, valorização das ONG's, participação da comunidade, preservação ambiental.

Reconhecer competência privilegiada às instâncias supra-setoriais para a coordenação do desenvolvimento urbano constitui, na nossa avaliação, um avanço em relação aos modelos gerenciais precedentes, fundados na setorialização. Mas a estruturação dessa gestão urbana, sua legitimação como processo democrático e sua inserção no desenvolvimento regional, nacional e internacional carecem de uma reflexão mais aprofundada.

A ação de um modelo de economia globalizada, que envolve super-especialização e desindustrialização, tem tido efeitos de profundo agravamento das condições sociais e ambientais em importantes centros urbanos das democracias industriais avançadas. É notório o caso de Los Angeles, sempre citado como um dos principais paradigmas de metrópole global, em que o acelerado crescimento econômico pós-industrial tem sido acompanhado por uma intensificação da deterioração social e ambiental (Davis, 1993). Esse processo tem sido agravado por uma atitude marcadamente isolacionista da nova elite econômica pós-industrial, que ao contrário dos grupos dominantes tradicionais não assume qualquer parcela de responsabilidade sobre as condições sociais e ambientais da região metropolitana em que habita (Lasch, 1994). A nova elite globalizada desvincula-se de quaisquer vínculos com sua região de origem e estabelece conexões diretas com seus pares de outras metrópoles globais, facilitadas pelo amplo acesso aos vários meios de comunicação (Lasch, op. cit.)

Essa atitude se justapõe aos processos de produção flexível e de aumento da produtividade do trabalho, que caracterizam a economia globalizada. E se o agravamento das diferenças interpessoais de renda associado ao isolacionismo das elites tem se constituído em motivo cada vez maior de preocupação entre as sociedades das democracias industriais avançadas, este assume um caráter nitidamente explosivo em um país como o Brasil, que ostenta um dos piores perfis de distribuição de renda em todo o mundo.

Artigo recente da revista *The Economist* (11-94: 19) aponta para um preocupante e inédito agravamento das desigualdades sociais na Grã Bretanha e nos Estados Unidos, em comparação com outros países industrializados avançados. Considerando que todos os países desenvolvidos sofreram influências mais ou menos equivalentes de uma competição global que levou a alterações importantes de seus perfis tecnológicos, o artigo questiona quais as razões particulares que levaram a um agravamento maior das desigualdades naqueles dois países. E a resposta é dada pela intensidade da desregulamentação econômica, que teria levado a efeitos mais profundos que nos países da Europa Continental e Japão, que mantiveram os principais componentes de seus estados de bem-estar social.

Sem derivar para uma discussão que fugiria ao escopo destes subsídios, é importante atentar para as magnitudes de desigualdades abordadas naquele artigo, em comparação com as do Brasil.

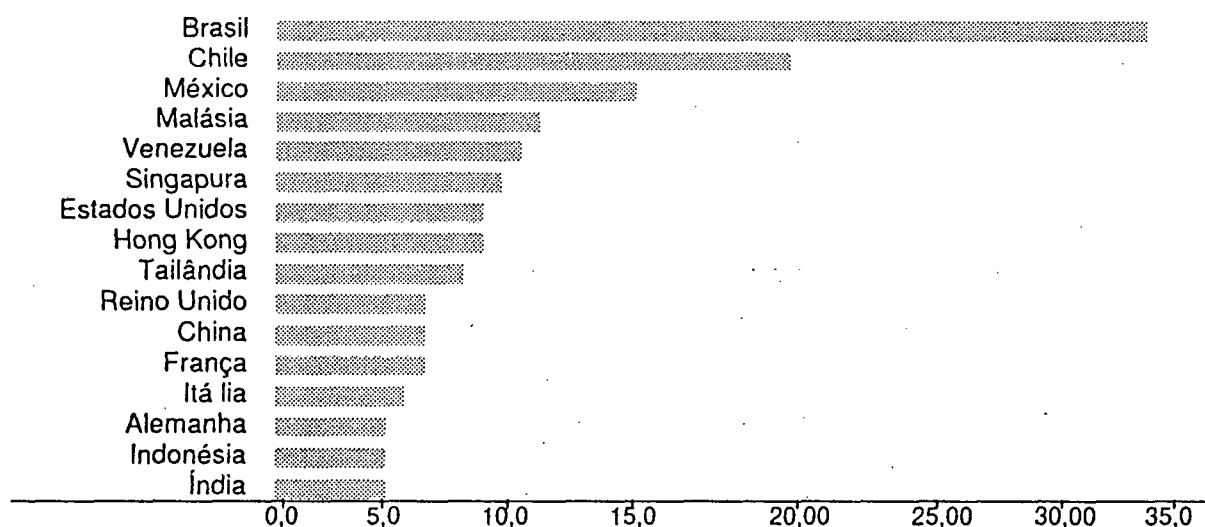
TABELA 1

Países Selecionados: indicadores de distribuição de renda

PAÍS	ANO	PARTICIPAÇÃO NA RENDA NACIONAL		
		- 20% (A)	+ 20%(B)	A/B
Brasil	1989	2,1	67,5	32,1
Chile	1989	3,7	62,9	17,0
México	1984	4,1	55,9	13,6
Malásia	1989	4,6	53,7	11,7
Venezuela	1989	4,8	49,5	10,3
Singapura	1982-83	5,1	48,9	9,6
Estados Unidos	1985	4,7	41,9	8,9
Hong Kong	1980	5,4	47,0	8,7
Tailândia	1988	6,1	50,7	8,3
Reino Unido	1979	5,8	39,5	6,8
China	1990	6,4	41,8	6,5
França	1979	6,3	40,8	6,5
Itália	1986	6,8	41,0	6,0
Alemanha	1984	6,8	38,7	5,7
Indonésia	1990	8,7	42,3	4,9
Índia	1989-90	8,8	41,3	4,7
Japão	1979	8,7	37,5	4,3

Fonte: World Development Report, 1993.

Relação entre a renda dos 20% mais ricos sobre os 20% mais pobres



Fonte: IBGE (Censo Demográfico de 1991)

O indicador alarmante da desigualdade americana relatado pelo Economist (op. cit.) corresponderia a uma apropriação da riqueza nacional, pelos 20% mais ricos, de aproximadamente 11 vezes a fatia do PIB detida pelos 20% mais pobres. Para a Grã-Bretanha essa relação cai para aproximadamente

oito vezes, considerando os mesmos grupos, e é considerada igualmente alarmante.⁴ Observa-se, no entanto, que essas disparidades são ainda muito modestas se comparadas à proporção 32,14 vezes maior da fatia da renda nacional apropriada pelos 20% mais ricos do Brasil, em relação aos 20% mais pobres. E são também modestas em relação às 17 vezes que separam a renda dos mais ricos dos mais pobres no Chile, país que é freqüentemente evocado como paradigma de sucesso das políticas de ajuste preconizadas pelas agências internacionais.

A associação entre esses elementos de desigualdade e as atitudes isolacionistas das elites globalizadas em relação às suas regiões e localidades, traz um quadro bastante desanimador para as reais potencialidades de um modelo institucional de política urbana que assente sobre as premissas de descentralização e de pluralidade de representação social. Primeiro, porque a escala do poder local não abrange as principais conexões dos recursos naturais e da infra-estrutura com as disponibilidades regionais e nacionais. Segundo, e talvez mais importante, porque a base territorial de referência das elites que controlam esses recursos também não é local e isso faz com que elas sejam intangíveis — e portanto descompromissadas — nos possíveis pactos, que se venham a celebrar localmente.

A experiência das grandes metrópoles pós-industriais dos países capitalistas avançados mostra que a tendência dessas elites, diante da deterioração do ambiente e dos serviços públicos em um contexto de liberalização econômica, tem sido a de procurar soluções privadas para seus problemas específicos e não a de participar de um esforço coletivo de revalorização dos bens e serviços comuns (Lasch, op. cit.; Davis, op. cit.; Savitch, op. cit.).

Se isso se registra em países com larga tradição de envolvimento pluralista e comunitário, como é o caso dos Estados Unidos, com maiores razões deve ocorrer no Brasil. O envolvimento das elites brasileiras em projetos de interesse comunitário é historicamente quase inexistente, a não ser em casos em que a criação de uma infra-estrutura local se impusesse como parte integrante do esquema de viabilização da atividade econômica, ou de casos de ações assistencialistas, em geral associadas a alavancagens políticas ou publicitárias e sem nenhum compromisso de continuidade. Por isso, um modelo institucional baseado em princípios de participação política pluralista e com expectativa de compromissos de parceria público-privado articulados em âmbito estritamente local, parece não ser a uma realidade como a brasileira.

Isso não diminui a importância do âmbito local na materialização do controle social direto e na articulação entre os componentes capilares das diferentes políticas setoriais. Esses são elementos vitais de uma efetiva apropriação multisetorial dos processos de desenvolvimento urbano e regional e de uma democratização do Estado através de práticas pluralistas de ação política. Não obstante essa importância, é preciso reconhecer que a estrutura institucional do desenvolvimento urbano e regional não pode prescindir de articulações mais amplas que as da escala local, de acordo com as competências típicas da União e dos estados.

A base doutrinária da competição no Estado liberal assenta-se sobre a igualdade de oportunidades entre os competidores. É inconcebível, em um país com os níveis extremados de desigualdade interpessoal e inter-regional de renda como o Brasil, partir diretamente para um modelo de competição aberta entre cidades e regiões. É papel inalienável das esferas supra-locais do Estado prover instrumentos adequados para mitigação das distorções mais flagrantes e para a superação, a longo prazo, dos desequilíbrios estruturais. Esse é o papel que, na nossa avaliação, deve ser resgatado em um novo ordenamento institucional do desenvolvimento urbano em âmbito nacional.

II.2. Desconcentração Demográfica e Concentração de Renda

A suposição de que um processo desconcentrado de desenvolvimento urbano tem, como consequência a mitigação das desigualdades interpessoais de renda, não tem respaldo empírico na realidade brasileira. A década de 1980, no Brasil, foi um período em que as taxas de crescimento demográfico dos estados mais populosos e das regiões metropolitanas, em particular, registraram quedas dramáticas com relação às da década precedente.

⁴ Os números apontados pelo *Economist* são diferentes dos relacionados na tabela, devido provavelmente, aos anos de referência. Embora a revista não explicita as datas e fontes de origem de cada um dos dados, depreende-se pelo contexto que estes sejam relativos a 1992.

TABELA 2

**Brasil e Estados Seleccionados.
Taxas Médias geométricas de crescimento da População Total**

ESTADOS	1970/80 (% a.a.)	1980/90 (% a.a.)
São Paulo	3,49	2,02
Rio de Janeiro	2,30	0,99
Minas Gerais	1,54	1,49
Paraná	0,97	0,90
Santa Catarina	2,26	2,05
Rio Grande do Sul	1,55	1,47
Pernambuco	1,76	1,34
Bahia	2,35	2,04
Brasil	2,48	1,89

Fontes: FIBGE, Anuário Estatístico do Brasil (1990) e Sinopse preliminar do censo demográfico (1991).

As nove Regiões Metropolitanas detinham cerca de 25,5% da população brasileira em 1970 e 29,0% em 1980, passando a abarcar 28,9% em 1991 (Emplasa, 1992:36). Este dados, ainda que baseados nos resultados preliminares do Censo de 1991, indicando uma ligeira tendência de diminuição na participação da população residente nas Regiões Metropolitanas, sinalizam no mínimo, uma inflexão na curva histórica de crescimento do percentual da população brasileira residente nas metrópoles.

TABELA 3

**Regiões Metropolitanas,
Taxas Médias Geométricas de Crescimento da População Total**

REGIÃO METROPOLITANA	1970/80 (% a.a.)	1980/90 (% a.a.)
São Paulo	4,46	1,86
Rio de Janeiro	2,47	0,57
Belo Horizonte	4,70	2,85
Porto Alegre	3,84	2,78
Recife	2,74	1,81
Salvador	4,41	3,10
Fortaleza	4,30	3,44
Curitiba	5,78	2,04
2,91	4,30	2,67

Fonte: EMPLASA (1992:36, ef. FIBGE, Censos demográficos e Sinopse preliminar censo demográfico de 1991).

Esses indicadores de relativa contenção do crescimento nas grandes regiões metropolitanas são confirmados pelas observações de Francisconi e Pereira (1994: 14), que apontam para uma evolução mais acentuada em cidades com população entre 300 e 500 mil habitantes (3,24%), seguidas pelas de população entre 100 e 300 mil habitantes, com ênfase na Região Nordeste.

Ao se observar a evolução da concentração de renda no período, constata-se que há um agravamento com respeito às décadas precedentes e que, de fato, a desconcentração representada por um crescimento relativamente maior das cidades de menor porte não se traduziu em melhora da distribuição interpessoal de renda.

TABELA 4

Brasil e Regiões.
 Percentual de Renda Apropriado pelos 40% mais pobres e
 pelos 10% mais ricos da população

REGIÕES	1960		1970		1980		1988	
	40-	10+	40-	10+	40-	10+	40-	10+
Centro-Oeste	14,8	36,4	13,0	44,1	09,1	49,6	08,7	48,4
Norte	18,8	30,5	15,9	39,3	11,6	43,2	09,9	44,4
Nordeste	15,9	37,6	13,5	44,9	10,26	49,6	12,5	48,0
Sudeste	12,3	36,3	10,7	42,3	10,0	44,5	09,0	45,5
Sul	17,0	32,1	13,2	40,7	10,7	45,6	10,1	44,2
BRASIL	15,8	34,6	13,3	42,3	10,4	46,7	10,0	46,3

Fonte: Romão (1991:105-6)

(*) O limiar do nível de pobreza adotado corresponde ao rendimento familiar igual a um salário mínimo do ano base de 1981.

No que se refere às regiões metropolitanas, em particular, Francisconi e Pereira (op. cit. L 21) mostram que a pobreza absoluta foi agravada de maneira geral em taxa superior à do próprio crescimento demográfico. No caso específico da Região Metropolitana de São Paulo, Lopes e Gottschalk (1990:108) mostram um crescimento alarmante da pobreza, no curto período de 1981 a 1987.

TABELA 5

Região Metropolitana de São Paulo, Porcentagem de
 Famílias abaixo do Nível de Pobreza

INDICADORES	1981	1987
Renda familiar (até 4 salários mínimos)	39,7	47,8
Renda do chefe (até 3 salários mínimos)	46,1	56,5
Renda familiar do chefe "per capita" (até 1 s. m.)	51,5	58,8

Fonte: Lopes e Gottschalk (1990: 108).

Fazendo-se uma correlação entre esse aumento de pobreza e as taxas de crescimento do PIB, que na década de 80 apresentou um acumulado de 15%, contra quase 100% na década anterior (Leal e Duque, 1991:75), as perspectivas da década de 90 são bastante desanimadoras. Os primeiros anos da década registram uma queda de 4,7% do PIB, o que certamente tem efeitos profundos de agravamento da pobreza, a despeito da recuperação de crescimento econômico que se afigura nos anos seguintes. O efeito residual desse agravamento será difícil de contra-arrestar, mesmo na perspectiva de retomada do crescimento.

Além disso, a estrutura de emprego tem se alterado em função das transformações da economia mundial, caracterizadas pela superespecialização econômica e pela desindustrialização de importantes concentrações urbanas. Isso significa que a retomada do crescimento, no modelo de uma economia globalizada, não deve gerar uma expansão proporcional do emprego, uma vez que essa globalização tem sido acompanhada de uma expansão do desemprego estrutural (Monthly Review, 1992)

Tudo isso evidencia que a superação dos processos de pauperização urbana permanece como um grande desafio para a sociedade brasileira, demandando, políticas específicas e coordenadas desde a esfera nacional até as esferas locais. Assumir que a pobreza urbana poderá ser superada automaticamente a partir da retomada do crescimento econômico e que os processos de degradação social e ambiental que têm se agravado nas cidades brasileiras poderão ser controlados em âmbito municipal, corresponde a ignorar a gênese, a complexidade e a magnitude do desenvolvimento urbano e regional do País.

II.3. Os Instrumentos de Gestão em uma Perspectiva Pluralista

As relações entre os agentes do desenvolvimento urbano são mediadas por diferentes formas de organização do Estado e a cada uma delas corresponde um processo distinto de tomada de decisões e de inserção das diferentes pressões e anseios sociais.

No modelo desenvolvido por Savitch (op. cit.) para a análise das políticas urbanas em três cidades pós-industriais (Nova Iorque, Paris e Londres), são identificadas três formas diferentes de organização do poder estatal, definidas como *elitista*, *pluralista* e *corporativista*. Nas seções anteriores já foram feitas referências a essas três formas de exercício de poder, inclusive com respeito a situações específicas da realidade brasileira. Tanto essas situações como aquelas descritas para os casos das três grandes metrópoles globais, evidenciam que a organização e o exercício do poder estatal dificilmente se identificam com apenas uma das alternativas traçadas no plano teórico. Em geral elas se misturam e resultam em modelos híbridos de decisão e participação.

Esquemáticamente, a celebração de acordos nesses três modelos de organização estatal organizam-se conforme a tabela que segue:

TABELA 6

Compromissos Políticos no Elitismo, no Pluralismo e no Corporativismo

ESTÁGIO DECISÓRIO	ELITISMO	PLURALISMO	CORPORATIVISMO
INICIATIVA tomada por	Classe dominante	Grupos privados	Elite política ou tecnocrata
ENVOLVIMENTO Processo Resultado	Dominação - decisões são mantidas intactas	Conflito - decisões são compromissadas, reformadas ou abandonadas	Colaboração - decisões são ou deixadas intactas ou compromissadas.
EXECUÇÃO Quem	Agentes Privados - empreendimentos vinculados a prerrogativas ilimitadas da classe dominante	Agentes Privados - empreendimentos vinculados a prerrogativas limitadas outorgadas a grupos competitivos	Agentes Públicos - empreendimentos vinculados a prerrogativas delegadas e continuamente controladas a organizações selecionadas

Aplicando essa tipologia aos casos de Nova Iorque, Paris e Londres, o autor especifica os principais submodelos híbridos que se concretizam nessas cidades. Em todos os três casos o corporativismo está presente, mas em cada um deles se relaciona de uma forma distinta com a sociedade organizada. Em Nova Iorque, os limites entre o corporativismo e o pluralismo mostram-se tênues (no sentido de que as características de um modelo se combinam com as do outro) em todos os estágios do processo decisório e de execução, desde a tomada de iniciativa. Já no caso de Londres, as interações que definem essa tenuidade ocorrem a partir da discussão de propostas de iniciativa do poder político ou da tecnocracia estatal, o que gera conflitos e compromissos assumidos não exatamente no início dos processos. E no caso de Paris, o autor detecta uma prevalência do modelo corporativista, no qual a participação se traduz mais em formas de cooperação do que em conflitos e compromissos.

Na aplicação de um modelo de análise como este para o caso brasileiro, é provável que os resultados não sejam tão benevolentes quanto os que o autor identifica nas três grandes metrópoles. Os três casos da análise de Savitch têm seu caráter híbrido definido entre as práticas de corporativismo e pluralismo, sem registro de componentes da prática elitista. No caso das cidades brasileiras, a combinação tende a definir-se, historicamente, mais entre o corporativismo e o elitismo do que entre pluralismo e o corporativismo. Note-se que o conceito de *grupos privados* da tabela refere-se mais a grupos organizados da sociedade civil do que a empresas privadas.

A perspectiva de partir para um modelo pluralista de política urbana afigura-se, não obstante o peso das instituições elitista e corporativista do País, como a alternativa mais adequada para gerir o desenvolvimento urbano brasileiro em um contexto de abertura da economia e de ampliação da representação política da sociedade. No entanto, essa passagem tende a ser mais difícil do que

aquela vivenciada em países de larga tradição democrática e de exercício pleno e universal da cidadania.

Por isso, a exemplo da abertura dos sistemas institucionais setoriais, a do desenvolvimento urbano e regional envolve uma etapa crucial de transição para um novo modelo. E neste caso, deve-se ter em conta o agravante de que o ordenamento institucional do desenvolvimento urbano foi simplesmente eliminado por um relativamente longo período, o que não aconteceu com os sistemas setoriais. Por outro lado, essa interrupção pode ter como efeito positivo a oportunidade de se recompor um sistema institucional sem os vícios corporativos do anterior.

II.4. Requisitos Básicos de uma Nova Institucionalização

São desafios de uma nova institucionalização do desenvolvimento urbano, em âmbito nacional:

- i) a diversidade do cenário urbano e regional brasileiro, no que respeita à condições de acesso aos recursos naturais e à infra-estrutura;
- ii) a flexibilização das formas de atendimento às necessidades sociais e econômicas das cidades, por meio e novas formas de parceria entre o Estado, a sociedade organizada e o setor privado, garantindo ao mesmo tempo a necessária estabilidade institucional;
- iii) a integração inter-setorial, reconhecendo a autonomia decisória e operacional dos setores;
- iv) a consolidação de instrumentos e práticas de efetivo controle social, abrangendo não só as conseqüências dos processos de desenvolvimento urbano mas também seus determinantes econômicos, tecnológicos e ambientais.

Cada um desses desafios implica organização específicos no arranjo institucional do sistema.

A diversidade do cenário urbano e regional exige que a nova estrutura institucional não mais se organize sobre um duvidoso e simplificado objetivo de "equilíbrio regional", mas sim sobre o reconhecimento claro das especificidades regionais. Esse reconhecimento é a base da formulação de instrumentos adequados para a superação dos problemas básicos das diferentes regiões e localidades e envolve, como linha estruturante de formulação de políticas, o estabelecimento de critérios regionalizados de desempenho social. Não existe um padrão único e idealizado de desenvolvimento urbano, mas sim patamares de requisitos básicos associados às especificidades regionais e locais, que evoluem no tempo, de acordo com o estágio de desenvolvimento econômico, social e tecnológico que vai sendo atingido.

No que se refere às novas formas de atendimento das necessidades econômicas e sociais das cidades, especialmente através de parcerias entre Estado, sociedade organizada e capitais privados, é necessário que se desenvolvam instrumentos específicos para a viabilização dessas alternativas. Na gestão urbana brasileira, os contratos de parcerias público-privadas têm oscilado entre os extremos de uma total ausência de instrumentos de co-gerência que garantam o cumprimento dos compromissos sociais e de uma exigência exagerada de investimentos por parte do operador privado que inviabilizam o empreendimento. Raramente se realizam contratos que se situem em um ponto intermediário entre esses extremos. Muito menos existem regras claras, no âmbito do direito urbanístico brasileiro, que disciplinem as alternativas de contratos e garantias que ao mesmo tempo promovam o benefício social da parceria e admitam a viabilidade econômica do empreendimento.

É um desafio crucial para o novo ordenamento institucional do desenvolvimento urbano no Brasil, instituir um conjunto de normas orgânicas de direito urbanístico que venha a regulamentar em toda a sua amplitude, o princípio da função social da propriedade. E, dentro desse conjunto, destacam-se os instrumentos dirigidos às novas formas de parceria.

O terceiro desafio, da integração inter-setorial, é talvez o mais delicado politicamente. Os arranjos institucionais anteriores sempre esbarraram no problema da integração inter-setorial e em nenhum caso chegaram a formulações politicamente aceitáveis pelos diferentes atores envolvidos. Conforme já referido na seção 1.4, o problema de fundo está no choque entre uma dimensão pluralista e ampla da política inter-setorial — de desenvolvimento urbano ou de meio ambiente — e a natureza corporativista da organização setorial.

A superação desse impasse deve contemplar, no nosso entendimento, uma atitude positiva da política supra-setorial em relação às características dos setores, evitando-se uma postura de negação, como nos arranjos anteriores. A estrutura corporativa dos setores é uma característica praticamente universal, que não se elimina por um simples ato de vontade de quem está fora. Essa estrutura não se assenta apenas sobre a estrita lógica corporativa. Ela encontra justificativas amplas em uma racionalidade de eficiência técnica, operacional e econômica, que se contrapõe à lentidão e à falta de objetividade das decisões "políticas". Além disso, o esvaziamento dos órgãos de formulação de políticas amplas no Brasil contribuiu para que os setores viessem a determinar, por si próprios, seus grandes objetivos e diretrizes estratégicas. Nesse quadro, torna-se é cada vez mais difícil negar a estrutura corporativa dos setores ou tentar neutralizá-las mediante atos de vontade política.

O desafio que se afigura no novo ordenamento institucional do desenvolvimento urbano é a promoção de uma política pluralista capaz de articular os setores em torno de objetivos claros e socialmente legitimados. Em vez de negar os componentes corporativos das estruturas setoriais, deve-se trazê-las para o âmbito de uma articulação institucional mais ampla e estável, na qual se estabeleçam compromissos de longo prazo e de grande abrangência entre as corporações e os diferentes grupos da sociedade.

Para isso é necessário que o controle social, relacionado como o quarto grande desafio do novo ordenamento, se articule em todas as escalas de abrangência das políticas de desenvolvimento urbano e não apenas no plano das comunidades locais. O controle social deve ser exercido sobre todos os órgãos do Poder Público que detêm a titularidade sobre as políticas. Nesse sentido, é vital o papel das organizações da sociedade civil, que em diferentes escalas de agregação possam representar os interesses dos vários grupos sociais envolvidos. No entanto, essas organizações não podem substituir o Poder Público em suas competências de regulação e controle. Na perspectiva de celebração de compromissos de longo prazo envolvendo corporações e diferentes grupos da sociedade organizada, o Estado tem o poder e o dever de estabelecer as normas que, deverão ser observadas e de exigir o seu cumprimento.

O novo modelo institucional não pode repetir os erros dos modelos anteriores, que em geral envolviam uma expectativa exagerada de sua capacidade de moldar a realidade não deve também, cair no extremo oposto de simplesmente "mediar" negociações entre diferentes atores da sociedade, assumindo a falsa premissa de que esses atores deteriam parcelas menos equivalente de poder. A "negociação" nessa arena idealizada envolve, na prática gigantescas assimetrias que precisam ser administradas pelo Poder Público, inclusive mediante a imposição de medidas de força, com a legitimidade que a sociedade apenas a ele outorga.

III. ALTERNATIVAS DE ORDENAMENTO

3.1. Organização Piramidal

Esta é a forma de ordenamento que prevaleceu nas formulações mais recentes de organização institucional do desenvolvimento urbano e das políticas setoriais afins, na esfera federal.

A sub-alternativa 1-A corresponde aproximadamente ao modelo institucional em vigor, no qual as políticas de habitação e de saneamento vinculam-se ao Ministério da Ação Social. Essa vinculação, conforme já comentado na análise retrospectiva, não tem condições de abranger políticas setoriais em toda a sua complexidade e amplitude. Tanto a política de habitação como a de saneamento envolvem, a par de seus componentes de interesse social estrito, empreendimentos e serviços voltados para as faixas de maior renda e para a atividade produtiva (especialmente o saneamento). Por isso, sua vinculação a um conceito de ação social limita muito as potencialidades de ações mais abrangentes, que envolvam tanto os componentes de interesse social estrito quanto as dimensões mais gerais das políticas de habitação e saneamento.

Além dessas limitações, o sistema MAS/MBES encerra uma visão completamente distorcida do que possa ser a ação federal no desenvolvimento urbano. Na formulação das secretarias de habitação e de saneamento, considerando a ausência de órgão federal de política urbana, presume-se que essas duas políticas setoriais constituem a espinha dorsal da ação federal no desenvolvimento urbano. Nesse caso, a coordenação supra setorial do desenvolvimento urbano fica automaticamente remetida às esferas subnacionais de governo.

Para cobrir essa lacuna do modelo vigente, é proposta, na sub-alternativa 1-A, a recomposição de órgão de política urbana vinculado ao Ministério do Planejamento, paralelamente a um órgão similar de meio ambiente. Estes poderiam ser criados como órgãos da administração direta desconcentrada — provavelmente secretarias — e legitimados por conselhos nacionais. É desejável, nesse esquema, que haja uma simetria entre os sistemas de desenvolvimento urbano e de meio ambiente e que ambos sejam coordenados segundo um mesmo direcionamento político. De outra maneira, as diretrizes emanadas de cada um dos sistemas, já vulneráveis pela falta de articulações estruturais com os setores, correm o risco de colidirem entre si, devido à interdependência entre os processos de desenvolvimento urbano e de controle ambiental.

Essa harmonia entre os sistemas de desenvolvimento urbano e de meio ambiente é recomendada em todas as alternativas que compõem este documento de subsídios à re-institucionalização do desenvolvimento urbano no Governo Federal.

Na sub-alternativa 1-B, também de caráter piramidal, é recomposta, em linhas gerais, a estrutura dos sistemas MDU/MHU que teve vigência entre 1985 e 1987. Mais adequada que a precedente no que se refere à abrangência das políticas setoriais e à relação interministerial, articulada mediante conselhos. No entanto, ela apresenta o problema básico de colidir com as estruturas setoriais, ao tentar subordiná-las, a um ordenamento supra-setorial.

As alternativas de organização piramidal, na nossa avaliação, não oferecem grandes potencialidades em um cenário de flexibilização de alternativas operacionais e de articulação entre diferentes esferas de governo. Têm, como maior vantagem, o fato de não alterar muito o que existe e de serem facilmente reversíveis. Essa reversibilidade não tem nada a ver com flexibilidade, mas sim com a fragilidade dessa estrutura. Por isso teve lugar a incrível seqüência de arranjos institucionais a que se assiste desde 1985.

III.2. Organização em Paralelo

A organização paralela de sistemas setoriais e de sistemas articuladores, de caráter multissetorial, têm como grande vantagem, sobre as alternativas piramidais, o equilíbrio entre os diferentes sistemas setoriais.

O conceito de sistema supõe uma estrutura de delegações, na qual os órgãos máximos de regulação e controle concentrem relativamente poucas tarefas executivas. A cada um desses órgãos deve corresponder um colegiado de controle social, de maneira a conferir legitimidade à ação reguladora e aos atos que venham a obrigar sua observância. Esses órgãos, da forma como concebidos nesta alternativa, são máximos como instâncias administrativas setoriais, mas não como instância de governo. Eles vinculam-se a ministérios (setoriais ou do Planejamento), dos quais devem receber orientação política.

A articulação inter-setorial se faz, com relação às políticas de desenvolvimento urbano e de meio ambiente no âmbito de câmaras temáticas permanentes, integrada por pessoas indicadas por cada um dos sistemas setoriais. Além disso, poderão ser criadas câmaras temáticas não permanentes, relativas a temas específicos e que envolvam diferentes competências e interesses setoriais.

As alternativas de organização em paralelo procuram dar uma resposta satisfatória às necessidades de integração inter-setorial e de promoção e modernização dos setores. Esta é, provavelmente, a forma mais adequada de maximizar as potencialidades de cada setor, devido às grandes disparidades de avanço tecnológico e gerencial existentes entre eles.

Seu maior inconveniente, ao promover as articulações mediante diferentes câmaras permanentes e temporárias, é a multiplicidade de instâncias derivadas. Isso não agravaria o contingente de pessoal envolvido, uma vez que as câmaras são compostas em sua maioria por pessoa que já estão alocadas nos respectivos sistemas. O problema maior é o de conferir agilidade aos trabalhos das câmaras, o que pode ser difícil se um número muito grande delas estiver em funcionamento.

Na sub-alternativa 2-B, procura-se reduzir esse número mediante a aglutinação dos órgãos de infraestrutura. A par dessa simplificação, a aglutinação dos serviços de utilidade pública em um mesmo órgão — preferencialmente autárquico — é vantajosa do ponto de vista da emissão de normas comuns e da efetividade do controle social. Nessa sub-alternativa mantém-se o Sistema de

Habitação fora desse órgão, uma vez que a natureza da política habitacional e de seus instrumentos é muito diferente daquela dos serviços em rede.

Cabe observar, nessa linha, que os ordenamentos institucionais anteriores sempre forçaram uma aglutinação entre habitação e saneamento, o que é bastante discutível quando se leva em conta a natureza de cada um desses serviços. O saneamento, como infra-estrutura em rede e fisicamente relacionada com as de aproveitamento de recursos hídricos acaba sendo ordenado e regulado apenas em seus componentes de maior capilaridade (as redes urbanas de água e esgoto). Isso, como já foi exaustivamente discutido no âmbito do PMSS, é muito limitante e impede que se desenvolva uma regulação mais abrangente e eficaz sobre as ações públicas do saneamento.

III.3. Organização Matricial

A organização matricial, proposta na alternativa 3, é aquela que, no nosso entendimento, reúne as vantagens da anterior e supera os problemas decorrentes de um número excessivo de câmaras temáticas e inter-setoriais. Nesta alternativa, os sistemas setoriais são organizadas a partir de órgãos autárquicos nacionais, com competências plenas de regulação e controle, e sua articulação inter-setorial realiza-se no âmbito de câmaras coordenadas pelos sistemas de desenvolvimento urbano e regional e de meio ambiente.

Os órgãos articuladores — desenvolvimento urbano e regional e meio ambiente — são parte da estrutura do Ministério de Planejamento e apenas emitem normas específicas sobre as matérias diretamente afetas a suas políticas, de acordo com as competências constitucionais da União. No que se refere à articulação com os setores, a ação reguladora permanece na esfera de cada um deles, a partir dos acordos celebrados nas câmaras setoriais.

Por se constituírem em órgãos de articulação horizontal e por terem forte vinculação com as políticas mais gerais de governo, é conveniente que as áreas de desenvolvimento urbano e regional e de meio ambiente integrem a Administração Direta federal, possivelmente com nível de secretarias, e não estruturados como órgãos autárquicos. No que se refere aos setoriais, a estrutura autárquica é a mais adequada para o exercício pleno de suas funções de regulação e controle, especialmente são a perspectiva de flexibilização das formas de envolvimento de capitais privados em suas ações executivas.

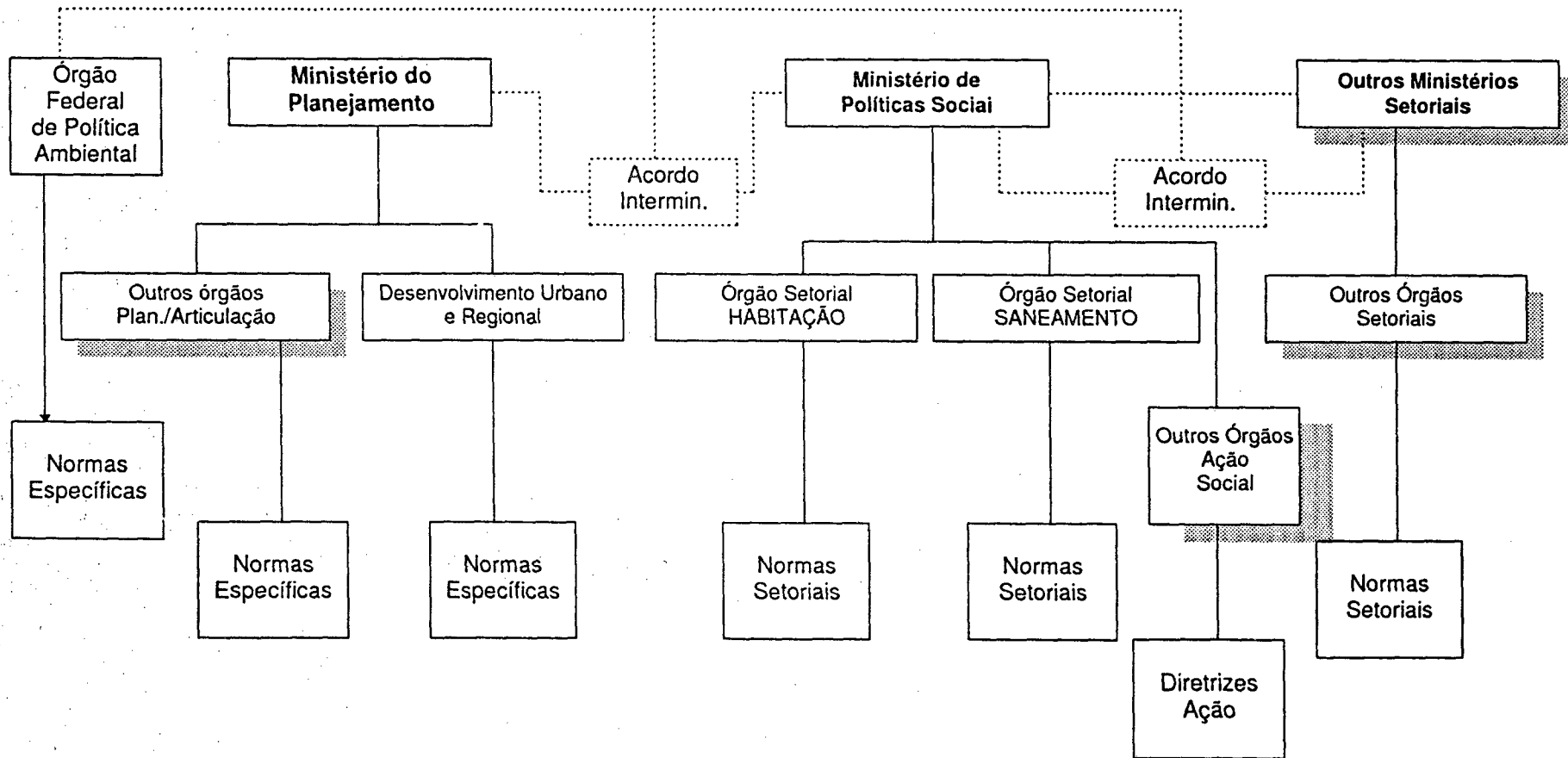
Os sistemas setoriais, tanto nesta alternativa, como na precedente, são vistos como linhas *nacionais* e não exclusivamente *federais* de ação. Isso significa que existe o concurso solidário e cooperativo das três esferas de governo em sua composição, de acordo com as competências de cada uma nas respectivas políticas setoriais. Esse corte contempla a ampla representação regional nos sistemas e permite evitar a subdivisão de órgãos federais em coordenadorias ou seções regionais, que se mostram sempre extremamente vulneráveis a pressões políticas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL**, Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente/CNDU e Ministério da Justiça/Fundação Petrônio Portella (1985) - *Legislação de Interesse Urbanístico*. CNDU/Fundação Petrônio Portella, Brasília.
- BRASIL**, República Federativa (1986) - *I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República. 1986-1989*. Imprensa Nacional, Brasília.
- BRASIL**, República Federativa (1988) - *Constituição da República Federativa do Brasil*. Senado Federal, Brasília.
- DAVIS, M.** (1982) - *City of Quartz*. Vintage Books. N. York.
- EMPLASA** - *Empresa de Planejamento do Estado de São Paulo (1932) - Sumário de dados da Grande São Paulo*. São Paulo: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.
- FRANCISCONI, J. G.; PEREIRA, D. S. P.** (1994) - *Agenda da União para o Desenvolvimento Urbano*. Mimeografado.
- LASCH, C.** (1984) - *The revolt of the élites. Have they cancelled their allegiance to America?* Harper's Magazine. Vol. 289, Nº 1.734: 39-49.
- LEAL, A. & Duque, C.** (1991) - *Crescimento com igualdade. São Paulo em Perspectiva*. V. 5, nº 4, p. 75-81.
- LOPES, J. B.; GOTTSCHALK, A.** (1990) - *Recessão, pobreza e família: a década pior que perdida. São Paulo em Perspectiva*. V. 4, nº 1, p. 100-109.
- MONTHLY REVIEW**, (1992) - *Globalization - to what end? Part I & II*. V. 43: 9-10.
- ROMÃO, M. C.** (1991) - *Distribuição de renda, pobreza e desigualdades regionais no Brasil*. In Camargo e Giambiagi - *Distribuição de renda no Brasil*. Rio de Janeiro. Paz e Terra. Pgs. 97-120.
- SAVITCH, H. V.** (1988) - *Post-industrial cities, Politics and planning in New York, Paris and London*. Princeton University Press. Princeton, NJ.
- SILVA, R. T.** (1993) - *Infra-estrutura urbana, espaço regional e privatização. Anais. Fórum Nacional do IPEA. O novo mapa da economia brasileira e os desafios do planejamento regional*. Mimeografado.
- SOUZA, M. A.** (1988) - *Governo Urbano*. São Paulo: Nobel.
- THE ECONOMIST** (1991-11-05) - *Inequality. For richer, for poorer*. 19-21.
- THE WORLD BANK** (1982) - *World Development Report*. New York. Oxford University Press.
- THE WORLD BANK** (1989) - *World Development Report*. New York. Oxford University Press.
- THE WORLD BANK** (1989) - *World Development Report*. New York. Oxford University Press.
- THE WORLD BANK** (1991) - *Urban Policy and Economic Development. An Agenda for the 1990s*. World Bank Policy Paper. Washington.

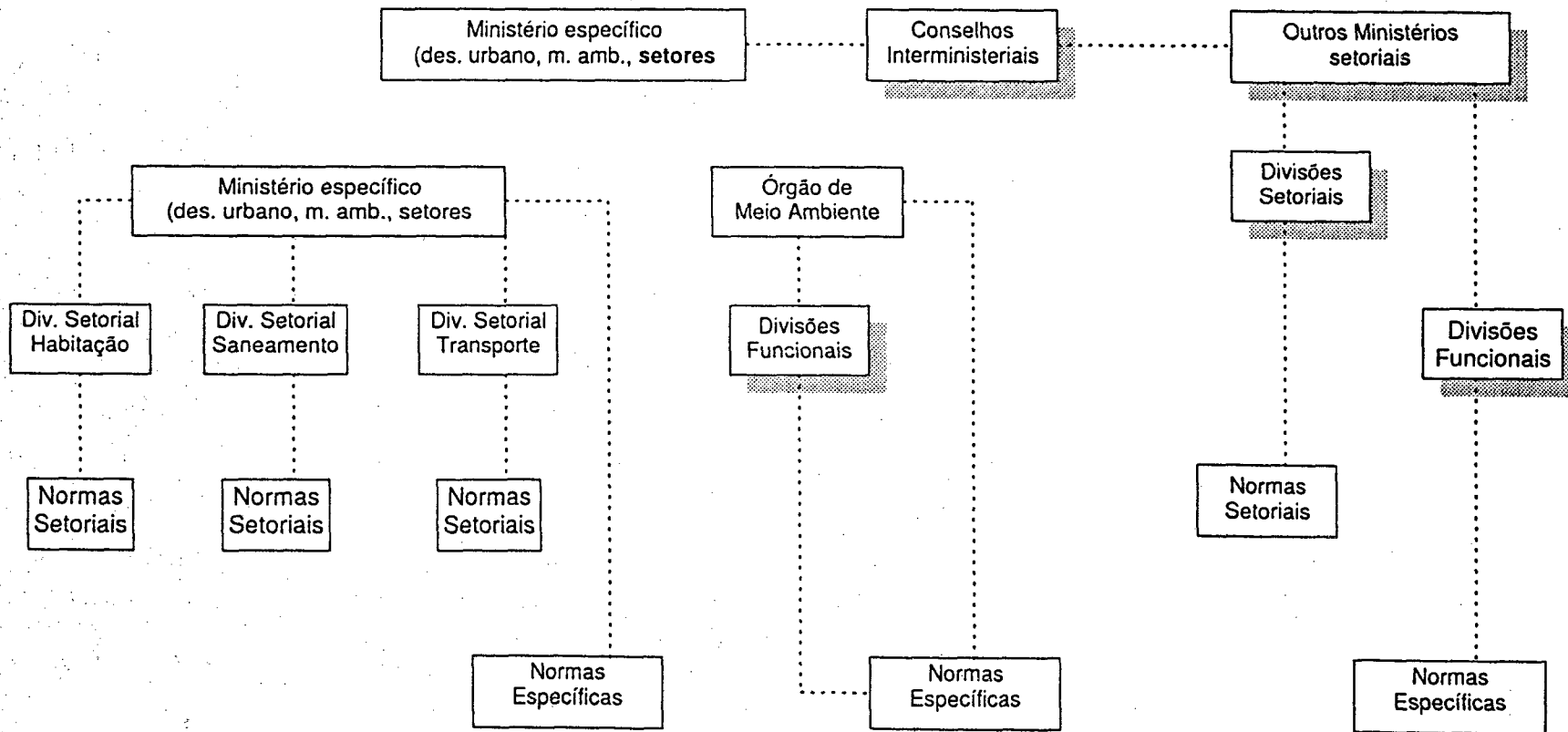
**Articulação Institucional
Desenvolvimento Urbano/Políticas Setoriais**

Alternativa 1-A
Organização Piramidal
Bem-Estar Social



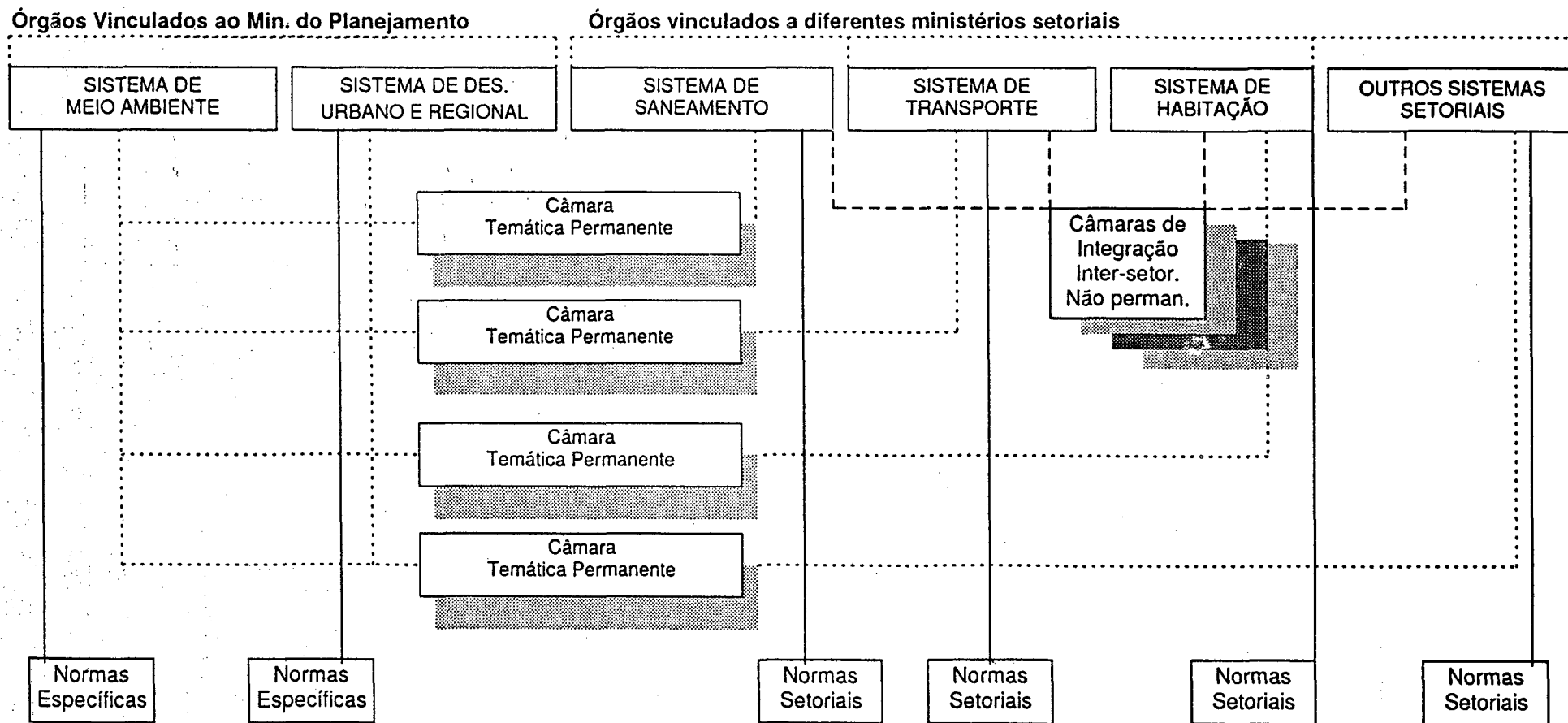
**Articulação Institucional
Desenvolvimento Urbano/Políticas Setoriais**

Alternativa 1-B
Organização Piramidal
Des. Urbano e Meio Ambiente



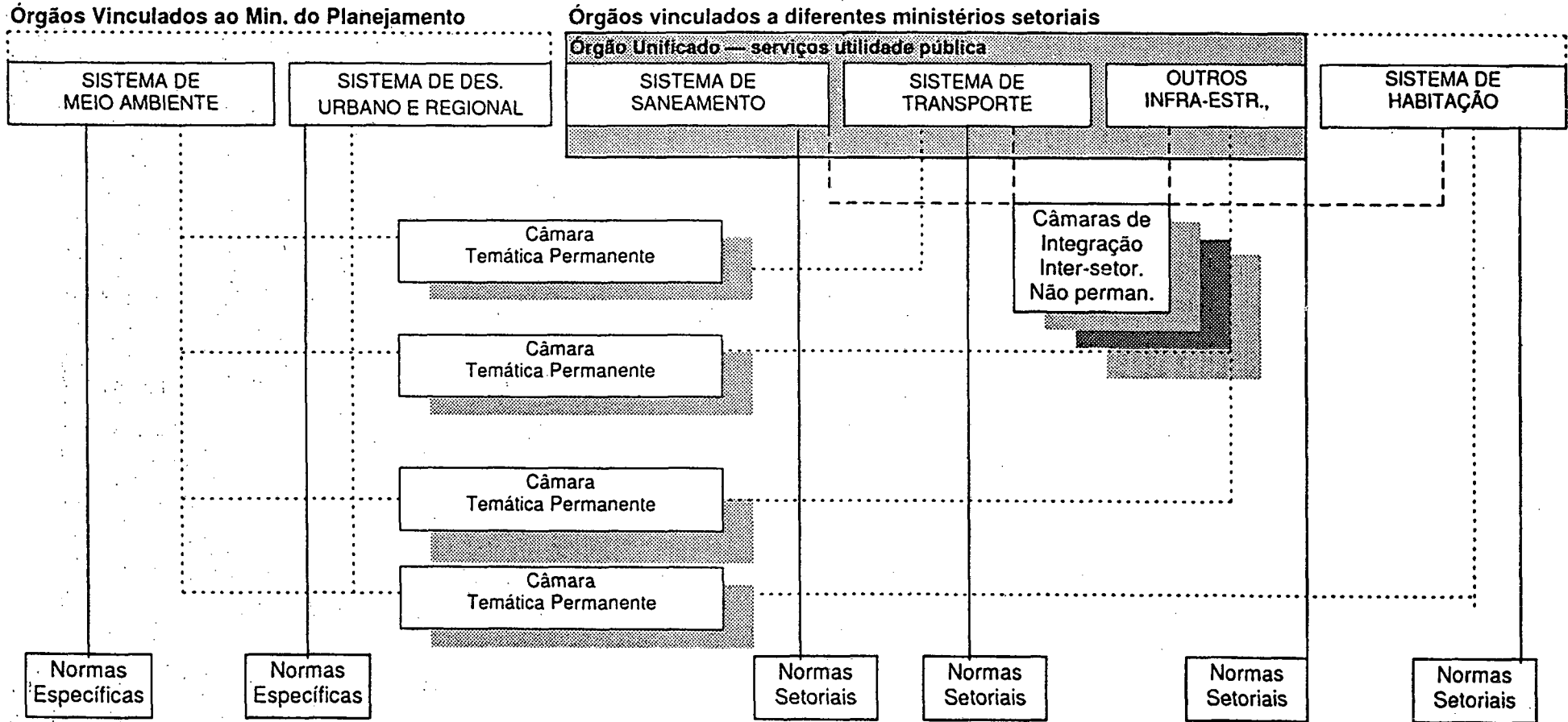
**Articulação Institucional
Desenvolvimento Urbano/Políticas Setoriais**

Alternativa 2-A
Organização em Paralelo
Setores Separados



Articulação Institucional
Desenvolvimento Urbano/Políticas Setoriais

Alternativa 2-A
Organização em Paralelo
Setores Separados



Articulação Institucional
Desenvolvimento Urbano/Políticas Setoriais

Alternativa 3
Organização Matricial

