

Urbanização: sua crise e revisão de seu planejamento

Urbanization, its crisis and revision of its planning

WILSON CANO*

RESUMO: Este artigo discute o processo de urbanização do Estado de São Paulo no período de 1930-1980. Apresenta a origem da reprodução, no interior de São Paulo, da urbanização acelerada, da “descentralização” industrial e do agravamento do problema social. Também sugere políticas alternativas para o problema urbano.

PALAVRAS-CHAVE: Urbanização; industrialização.

ABSTRACT: This article discusses the urbanization process in São Paulo State in the period of 1930-1980. It presents the origin of the reproduction, in the interland of São Paulo, of the accelerated urbanization, the industrial “decentralization, and the exacerbation of the social problem, It also suggests alternative policies for the urban problem.

KEYWORDS: Urbanization; industrialization.

JEL Classification: R23; N36.

ESPECIFICIDADES DO SUBDESENVOLVIMENTO E A URBANIZAÇÃO

A hecatombe causada pela Segunda Guerra Mundial, acompanhada da desorganização econômica e da destruição física parcial de várias cidades exigiu, logo ao final do conflito, uma série de reformulações no pensamento e na ação da humanidade.

Nesse sentido, a necessidade de reconstrução econômica e urbana dos países mais atingidos pela guerra – notadamente a Inglaterra, Alemanha e Japão – exigiram enorme esforço de recursos e de reflexão para se formular e pôr em prática essa reconstrução.

No campo da teoria econômica, por exemplo, a necessidade da reconstrução revitalizou Keynes e o planejamento, com o que se assentaram as bases da Teoria do Crescimento Econômico. No campo das relações internacionais, além dos recém-criados Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Internacional de Re-

* Instituto de Economia da Universidade de Campinas – UNICAMP – Campinas, São Paulo/SP, Brasil..

construção e Desenvolvimento (BIRD), foi também instituído o Acordo Geral de Tarifas e do Comércio (GATT).

No âmbito social avançou-se sobremodo nas questões da distribuição da renda e da propriedade e da democratização, duas vigas mestras para o esforço da reconstrução democrática europeia, particularmente na Alemanha, e também para o caso japonês.

O arrasamento que vitimou várias cidades europeias e japonesas exigiu, por sua vez, um esforço físico de reconstrução e reurbanização do qual derivou, também, importante esforço de teorização sobre a questão urbana e a questão regional.

Contudo, o esforço de teorização sobre o crescimento econômico, sobre a questão regional e sobre a urbana estava fortemente comprometido com a realidade socioeconômica dos países capitalistas mais desenvolvidos. Ainda, cabe lembrar que o ideário que prevaleceria no pensamento econômico, logo que se instaurava a “Guerra Fria”, era o neoclássico, com sua visão acrítica do mundo social. Neste sentido, sem dúvida, as teorizações mais afetadas foram as do crescimento e da questão regional,

O mundo capitalista subdesenvolvido – embora não submetido à destruição física da guerra –, entre fins do conflito e início da década de 50, emulado pelas políticas de reconstrução, passou a pensar criticamente suas estruturas socioeconômicas e seu processo de crescimento.

Contudo, à medida que avançava o debate, principalmente na América Latina, mais clara ficava a dicotomia entre as formulações teóricas genéricas – notadamente as de cunho neoclássico – e as especificidades do nosso subdesenvolvimento, de nosso processo histórico e, portanto, de nossa herança socioeconômica.

Nesse sentido, surge o trabalho pioneiro de Raúl Prebisch, o famoso *Estúdio Económico* de 1949, da CEPAL, que lançava as bases da estrutura da economia política cepalina. Criticando postulados da teoria econômica e analisando as especificidades socioeconômicas da América Latina, contribuiu poderosamente para dar solidez às bases da Teoria do Desenvolvimento Econômico, cuja doutrina receberia grande participação de vários outros autores.

A CEPAL enfatizava que o subdesenvolvimento econômico latino-americano tinha destacadas especificidades, estruturas altamente diferenciadas e distintos processos históricos de desenvolvimento. Isto, portanto, exigia a reconstrução do arcabouço teórico para se pensar esse processo de crescimento, bem como a busca ao entendimento melhor das formas políticas e sociais que o plasmavam.

Resumidamente, mostrava a CEPAL que o subdesenvolvimento latino-americano tinha uma pesada herança socioeconômica de atraso e miséria, agudizada pela convivência interna entre um setor moderno industrial e uma agricultura retrógrada. Partia portanto a CEPAL da premissa de que havia uma heterogeneidade estrutural que deveria ser perseguida e que, dada essa herança e a relativa incapacidade de os agentes privados nacionais proporcionarem o necessário avanço socioeconômico dessas economias, caberia necessariamente ao Estado o papel crucial nesse processo. Sua responsabilidade na conclusão das transformações estruturais necessárias para se atingir aqueles objetivos mais gerais do desenvolvimento eco-

nômico e social e do resgate da pobreza e das misérias nacionais seria elevada. Daí a necessidade da expansão do papel do Estado na economia.¹

Assim, o pensamento da CEPAL imaginou uma série de reformas políticas e econômicas, entre as quais a reforma agrária, o problema da marginalidade social, a necessidade do avanço da industrialização, a modernização do setor urbano, e reformulações no sentido e na estrutura do comércio internacional. A economia política da CEPAL tinha claro, portanto, o fato de que a dicotomia entre o atraso agrícola e a modernização parcial do setor urbano desnudava e agudizava a miséria e o elevado grau de uma perversa distribuição de renda. Ao mesmo tempo em que apontava a industrialização como o motor necessário para a inserção do progresso transformador, colocava o problema da distribuição de renda como uma questão essencial para a busca das transformações e para o atingimento dos objetivos democráticos.

De fato, a questão urbana latino-americana, e notadamente a brasileira, é um retrato dessa discussão. A manutenção do atraso agrícola em certas áreas, convivendo com a modernização agrícola em outras, é a grande responsável pelo imenso êxodo rural, que transformou nossos países de predominantemente rurais em majoritariamente urbanos.

É esse grande traslado humano que provocou a urbanização precoce e desorganizada de nossas cidades, enchendo-as de gente. A incapacidade de o nosso capitalismo urbano empregá-la produtiva e plenamente – “isto é, de explorá-la” –, a coloca à margem da sociedade, sob condições inferiores de vida.

Portanto, antigas críticas levantadas pela CEPAL devem ser retomadas, no sentido de que a análise do desenvolvimento urbano não se deve restringir ao exame de sua economia industrial e terciária, mas incluir, necessariamente, a análise do setor agropecuário e da estrutura fundiária. Só assim conseguiremos compreender melhor esse processo e ampliar nossa capacidade de sobre ele atuar.

A economia política da CEPAL também nos advertiu que a formação da sociedade latino-americana foi diferente da trilhada pela maioria dos países desenvolvidos. Como nos ensina a história, o moderno capitalismo desenvolvido é produto das transformações e superação de antigas formas sociais por que passou a maioria deles: economia natural ao feudalismo e mercantilização urbana à revolução industrial e, hoje, a uma diversificada economia terciária plenamente articulada com os modernos setores agrícola e industrial.²

Na Europa Ocidental, o trânsito de uma economia eminentemente agrícola para uma industrial fez-se de maneira menos abrupta que a observada no mundo latino-americano. Ali, houve maior interação intersetorial pois, à medida que a indústria se desenvolvia e avançava tecnologicamente, exigia respostas complementares dessa agricultura, que cresceu e também teve que se modernizar.

¹ Sobre a heterogeneidade estrutural ver Anibal Pinto (1965) e M. C. Tavares (1981).

² Um excelente relato sobre a situação atual da urbanização mundial, com alguma abordagem histórica, pode ser visto em ONU/FNUAP (1986).

Por outro lado, a modernização na agricultura desses países também gerou grande êxodo rural, mas este efeito pôde ser bastante “suavizado”. Primeiro, porque a economia industrial foi capaz de incorporar boa parte dele; segundo, porque a maciça emigração europeia para o Novo Mundo conseguiu enxugar boa parte do excedente demográfico.

Por outro lado, o caso inglês reforça nossa argumentação: a queda da fecundidade e a maior mortalidade urbana contribuíram para o “ajustamento” demográfico. Assim, a modernização agrícola não resultou na herança de um excedente demográfico rural e/ou urbano que pudesse pesar como ônus socioeconômico em seus processos de desenvolvimento.

Por outro lado, quando o desenvolvimento industrial avançou, exigiu a produção de serviços complementares modernos. Dessa forma, essa economia urbana pôde também responder produtiva e eficientemente, ampliando sobremodo a produção não só do comércio, mas também dos transportes, das finanças e principalmente dos serviços de educação e de saúde pública.

Assim, podemos dizer resumidamente que a urbanização da maior parte dos países avançados foi um processo que percorreu um longo caminho histórico, e muito menos abrupto do que o verificado no mundo subdesenvolvido. A ausência daqueles desequilíbrios – a heterogeneidade estrutural – possibilitou um desenvolvimento urbano com melhor equidade, melhor distribuição de rendas e de salários, não gerando, portanto, os problemas que permeiam a urbanização no mundo subdesenvolvido.

O caso dos Estados Unidos, por terem tido processo histórico diferente dos demais, é bem ilustrativo. O início de sua colonização caracterizou-se pela economia da pequena e média propriedade; não foi, portanto, uma colônia de exportação tipo *plantation*, e sim de povoamento, com alto grau de equidade distributiva.

Em que pese que o Sul dos Estados Unidos tenha se tornado mais tarde uma economia escravista com a *plantation* do fumo e do algodão, foi, ainda assim, uma economia escravista distinta das verificadas na América Latina. Haja vista que, enquanto a população negra escrava latino-americana diminuía em termos absolutos ao término do tráfico negreiro, nos Estados Unidos, ao contrário, ela aumentou, certamente por não sofrer as mesmas e abomináveis condições de vida sofrida pelo escravo, ao sul do Rio Grande.

Ainda que, como também nos nossos países, os escravos libertos tenham se constituído em segmentos marginais da sociedade, há que se ter presente que ali o mercado de trabalho foi mais capaz para incorporá-los. Na América Latina, notadamente no caso brasileiro, o liberto foi marginalizado e fracamente incorporado no mercado de trabalho.

O desenvolvimento e modernização da agricultura nos Estados Unidos proporcionou um harmonioso ajuste complementar, não só à *plantation* escravista como também à nascente produção industrial. Da mesma forma, a interação industrial/serviços também se manifestou desde cedo de maneira eficiente, e as respostas desse encadeamento da economia urbana norte-americana foram rápidas, gerando uma urbanização de alto padrão de eficiência, de qualidade e de maior

equidade. Portanto, nessa sociedade, as transformações econômicas permitiram liquidar, antecipadamente, a maior parte de uma provável e futura herança estrutural demográfica indesejada.

Há que se lembrar, ainda, que a incorporação do espaço norte-americano – notadamente do Oeste –, se fez com alto grau de equidade, constituindo, de certa forma, uma verdadeira reforma agrária, permitindo grande acesso à pequena e média propriedade a imigrantes nacionais e estrangeiros. Essa colonização ensejou o desenvolvimento de uma eficiente agricultura com alto padrão de vida.

O caso japonês constitui história distinta, embora também tenha se utilizado da emigração de seus nacionais, principalmente para a Ásia e para o Novo Mundo. Vinda a Segunda Guerra, a intervenção norte-americana no Japão resolveu, de maneira drástica, problemas estruturais de concentração da renda e da propriedade e alguns problemas culturais que mantinham o Japão com a feição de um país feudal, embora já fosse avançado em termos industriais.

O Japão do pós-guerra, graças, primeiro, à intervenção americana e, depois, ao seu vertiginoso desenvolvimento socioeconômico, viu-se compelido a fazer as necessárias reformas sociais – principalmente a agrária, a bancária e a da empresa-, com o que pôde enveredar rapidamente num processo de desenvolvimento com alto grau de modernização. Pôde, portanto, incorporar e diluir sua “herança social”, gerando a mais dinâmica economia urbana do pós-guerra.

Infelizmente, o processo de urbanização no mundo subdesenvolvido foi distinto. Se à visão teórica cepalina pudermos acoplar a do capitalismo retardatário, veremos então que nossa sociedade teve um processo de urbanização muito diverso e que obedeceu a dois momentos bem distintos.

Primeiro, ao momento de sua dominação e formação colonial, em que a América Latina foi convertida em uma colônia de exportação de produtos agrícolas (*plantation*) ou de extração metaleira. A constituição de suas cidades, nesse primeiro momento, obedeceu aos interesses imediatos (políticos, econômicos e militares) do colonizador.

Mais tarde, com a Independência e a constituição de uma economia nacional primário-exportadora, o crescimento de suas cidades deu-se, praticamente, “em cima” da urbanização organizada pelo antigo colonizador. Com o surgimento posterior da industrialização, o sistema urbano sofreu as modificações necessárias a uma forma de desenvolvimento voltado “para dentro”, ampliando as antigas e maiores concentrações urbanas e estabelecendo, quase sempre, uma nova hierarquização urbana a nível nacional.

Assim sendo, herdamos do colonizador um “sistema” de cidades voltado “para fora”, com uma infraestrutura primário-exportadora que pouco tinha a ver com nossas necessidades concretas de integração de nosso mercado nacional. Isto gerou um sistema urbano complexo, que teve que ser submetido a várias adaptações.

Não tivemos, portanto, um processo de urbanização gestado no bojo das transformações históricas “clássicas”.

Saídos da colonização, pudemos (no caso do Brasil), mais tarde, desenvolver

agricultura exportadora de alta produtividade – a cafeeira – que, entretanto, convivia com uma já atrasada agricultura de subsistência.

Vinda a industrialização, já neste século, essa moderna atividade urbana foi também obrigada a conviver com a agricultura atrasada. A dimensão débil de nossa indústria e do restante da economia urbana foi incapaz de absorver o excedente demográfico do mundo real.

O avanço da industrialização, a partir da década de 60, ampliaria sobremodo seu poder modernizador sobre a agricultura. Contudo, esse poder foi parcial, tanto no sentido de que o progresso técnico atingiu majoritariamente alguns setores agrícolas e algumas regiões, como pelo fato de que o êxodo rural – tanto o gerado pelo progresso quanto o gerado pelo atraso – só foi em parte produtivamente absorvido pela economia urbana.

Parte substancial desse êxodo engrossou as camadas da economia informal das cidades, bem como de sua marginalidade; parte foi reproduzir-se na fronteira agrícola mais distante, a da Amazônia.

Vejam agora a heterogeneidade regional de nossa urbanização.

Ao contrário da maior parte dos países latino-americanos, o Brasil, dada sua dimensão continental e a diversidade de sua formação regional, teve um processo de urbanização que de início já era muito desconcentrado e que se modifica, mais tarde, por seus processos econômicos regionais muito diferenciados.

Assim, além de uma heterogeneidade estrutural, em termos intra e intersetoriais, e de nosso excedente demográfico, geramos também uma grande heterogeneidade regional urbana, devida aos diferentes ritmos e estruturas de nossas economias regionais.

Tanto por força de suas raízes coloniais quanto por suas distintas formas de engajamento no processo de industrialização e de integração do mercado nacional, nossas grandes regiões geraram sociedades cultural e economicamente diversas e, portanto, um diversificado tecido urbano.³

Vejam, na região Norte, o caso de Manaus. Esta foi uma cidade que ganhou densidade em função do ciclo da borracha, a partir do último quartel do século XIX; vinda a severa crise da borracha, a partir de 1912 “paralisaria”, vegetando até aproximadamente meados da década de 40, quando então viria a integrar-se no circuito econômico nacional, primeiro através da juta e da própria borracha, e, em meados da década de 60, cresceria vertiginosamente, com a Zona Franca. Trata-se, portanto, de um processo urbano bastante específico e extremamente diferenciado em relação aos demais casos do país.

No Nordeste açucareiro – primeira grande colonização no Brasil –, certamente a grave crise que abarca os séculos XVII a XIX também gerou problemas de “paralisia” urbana.

Dada sua herança social, com enorme excedente demográfico, perversa estrutura fundiária e agricultura retrógrada, apresentou fraca dinâmica de crescimento,

³ Para o tema da questão regional ver Cano (1983 e 1985).

o que lhe possibilitou uma industrialização debilitada. Isto contribuiu fortemente para que sua urbanização também padecesse de frágeis estruturas produtivas terciárias.

Sua formação histórica proporcionou-lhe urbanização geográfica e economicamente dispersa, constituída principalmente por suas nove capitais regionais e cerca de duas dezenas de cidades de porte médio, muitas delas interiorizadas. Assim, não pôde usufruir dos benefícios de aglomeração gerados por uma concentração urbana mais acentuada, como as que se verificaram notadamente em São Paulo e Rio de Janeiro.

O contraste de sua herança social e de seu atraso rural com a moderna industrialização realizada às custas das políticas de incentivos fiscais põe a nu, cruamente, sua grave heterogeneidade estrutural. Este contraste evidencia, também, a complexidade de seu processo de urbanização, onde os níveis de subocupação, marginalidade e pobreza são os mais altos do país e situam-se entre os mais altos do capitalismo subdesenvolvido.

A situação da população do Nordeste só não é pior graças ao fato de que parte apreciável de sua população (cerca de 15%) tem emigrado, desde fins do século XIX, para outras regiões do país, notadamente São Paulo.

Em Minas Gerais ocorreu conformação distinta. Primeiro, pelo fato de a colonização que ali se manifesta ser a da mineração do ouro, durante o século XVIII, atividade restringida a uma área específica e que gerou, à época, importante centro urbano (Ouro Preto e adjacências).

Com a crise da mineração do ouro, em fins do século XVIII, persistiu a antiga estrutura produtiva: agricultura e pecuária de subsistência, atrasadas, escassamente mercantilizadas, e com estrutura fundiária regressiva. Sua complexa e diferente estrutura regional impediu – até muito recentemente – maior integração econômica de suas distintas regiões interiores. Isto, sem dúvida, originou-lhe urbanização também dispersa, sem maior poder de concentração. Sua urbanização só se altera significativamente com o planejamento e criação de sua nova capital – Belo Horizonte –, na passagem para este século.

Sua inserção no processo de integração do mercado nacional se deu via café e expansão da mineração e da siderurgia, completando o centro industrial dominante de São Paulo. A partir daí, sua urbanização adensou, convivendo, contudo, com o atraso agrícola e fundiário, sofrendo enorme emigração que, nos últimos 40 anos, representou uma saída líquida de 25% de sua população, que se dirigiu principalmente para São Paulo.

A recente e grande expansão industrial por que passou na última década acelerou sua urbanização, metropolizando Belo Horizonte e expandindo a rede urbana estadual, com o adensamento de várias cidades médias. Contudo, essa urbanização mostra, igualmente, a dura herança social, a miséria e a marginalidade explicitada por esse processo.

A formação histórica do Rio de Janeiro teve processo distinto. Desde meados do século XVIII foi convertida em sede do governo central. No século XIX, pôde desfrutar do fato de que seu comércio, seu porto e seu fisco intermediaram e tribu-

taram as regiões cafeeiras próximas, carreando para o Rio importante parcela do excedente gerado pelo café. Disso decorreu o impulso para uma importante implantação industrial, a partir da década de 1870, concentrando a maior parcela de produção industrial do país, até 1914.

Região pouco expressiva em termos de atividades agrícolas, constituiu-se, desde cedo, no principal centro urbano nacional. Contudo, à medida que o eixo da acumulação de capital cafeeiro – e depois industrial – se deslocava para São Paulo, ia perdendo a condição de principal centro econômico do país. A derrocada cafeeira fluminense e, mais tarde, o predomínio industrial paulista fariam com que o Rio passasse a segundo lugar na produção industrial brasileira.

Sua perda de posição econômica relativa se manifestou ao longo das últimas décadas, convertendo a região, paulatinamente, em centro produtor e prestador de serviços. Este processo se agrava na última década, e o Rio, antes o segundo ou terceiro maior absorvedor de migrantes nacionais, esgota essa capacidade, reduzindo muito sua possibilidade receptora.

A síntese de sua urbanização pode ser melhor percebida através do confronto da região de maior nível de renda – a Zona Sul – e o restante do estado, onde a Baixada Fluminense se destaca como uma região densamente urbanizada, padecendo de baixos níveis de renda, onde a marginalidade e o crime têm destacada presença permanente na imprensa diária.

O Sul do Brasil teve um processo que transitou, com mais vagar e equilíbrio, da dinâmica rural para a urbana. Constituindo economia camponesa, estruturou uma sociedade com grau mais equitativo na distribuição da propriedade e da renda.

Gerou, com isso, uma sociedade urbana mais equilibrada e equitativa. Como reflexo dessa sociedade rural, deu início a uma formação industrial igualmente constituída por pequenas e médias empresas.

Contudo, à medida que a industrialização do país avançou, unificando o mercado nacional sob a égide do parque industrial paulista, a indústria sulina não teve plenas condições de competir com aquela, sofrendo alguns percalços. Por outro lado, a manutenção da economia camponesa, convivendo com uma pecuária antiga e com um segmento agrícola moderno – o do complexo arrozeiro – e, mais tarde, também o da soja-trigo –, gerou um excedente demográfico no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina que gera, desde a década de 40, importante fluxo emigratório. Este, que de início se dirigiu basicamente ao Paraná e São Paulo, atinge hoje todo o Centro-Oeste, a Amazônia e a própria nação paraguaia.

O terceiro estado do Sul, o Paraná, foi colonizado muito mais tarde, e só ganha maior destaque na economia nacional a partir das décadas de 30 e 40. Foi, até recentemente, um dos dois maiores receptores nacionais de imigrantes, dada sua notável e dinâmica agricultura. Contudo, a modernização rural por que passou na última década transformou-o num dos maiores expulsadores de emigrantes. Só recentemente sua indústria adquiriu maior porte no cenário nacional e sua urbanização, da mesma forma, só nos últimos 20 anos é que ameaça se tornar problemática.

Salvo o caso de Goiás, nos demais estados do Centro-Oeste a colonização é mais recente, com predomínio da pecuária e culturas alimentares. A modernização

agrícola pós-1960 também atinge aquela região, com virulência maior em Goiás, que se transforma em estado expulsador de mão-de-obra, diminuindo consideravelmente a capacidade receptora do Mato Grosso do Sul. Com isto, Goiás já apresenta, precocemente, os males de uma precoce urbanização não-industrial, com grande marginalidade social.

Ainda no Centro-Oeste, registre-se o fato de que Brasília, a capital federal inaugurada em 1960, é a sétima maior cidade do país, eminentemente terciária, onde predominam atividades do setor público federal. Já antes de sua inauguração converteu-se num dos maiores e importantes centros de imigração do país, tendo em 1980 cerca de 1,2 milhão de habitantes.

Contudo, ao mesmo tempo em que apresenta alto padrão de urbanização e nível de vida, seu entorno (localidades e cidades “satelizadas”) põe em evidência um elevado grau de pobreza, marginalidade e subocupação, importando parte da herança social de outras regiões do país.

O pequeno Estado do Espírito Santo – formalmente integrado na região Sudeste –, teve formação histórica baseada na agricultura camponesa. Por isso, teve urbanização não adensada, atomizada e muito dispersa. Tinha em 1980 apenas duas cidades com mais de 100 mil habitantes fora da região metropolitana de Vitória, aglomerado este que tinha pouco mais de 700 mil habitantes. Aqui também o êxodo rural expulsa liquidamente cerca de 10% de sua população, mas, ao mesmo tempo, a debilidade de sua indústria não proporcionou a existência de uma sólida economia urbana e, assim, a região de Vitória padece, igualmente, dos males vigentes nas regiões mais pobres.

No caso do Estado de São Paulo, o processo foi ainda mais complexo. O engugamento do excedente demográfico gerado pela modernização rural foi em parte absorvido pela economia urbana paulista e o restante migrou para a fronteira agrícola que se abriu no Paraná a partir de 1925-1930 e, no Centro-Oeste, a partir da década de 50.

Contudo, a miséria social regional ampliou consideravelmente os fluxos de emigração de outros estados para São Paulo, a partir da década de 30, engrossando significativamente o crescimento urbano das principais cidades paulistas. É importante dizer, por exemplo, que enquanto a fronteira agrícola amazônica de Rondônia recebeu 300 mil pessoas na década de 70, São Paulo recebeu 3 milhões de imigrantes nacionais.

Isto só tem sido possível justamente pela sólida base industrial e terciária da economia urbana paulista e pelo fato de que está em São Paulo a mais moderna e eficiente agricultura do país.

É necessário lembrar que a economia cafeeira no Estado de São Paulo criou uma rede urbana hierarquizada, no interior, que constitui um importante sistema de cidades médias. Notadamente a partir da década de 60, com o avanço da modernização agrícola, e principalmente na de 70, com a descentralização industrial manifestada no sentido Grande São Paulo-Interior, a urbanização avançou significativamente no interior. Em 1980 apenas o Oeste do estado apresentava taxas de urbanização inferior

a 80%; as demais regiões interiorizadas tinham cifras em torno de 85%, e a Grande São Paulo já contava com 97% de sua população urbanizada.

A maior parte dessas cidades paulistas de porte médio durante a década de 70 sofreu reprodução semelhante do processo por que havia passado a capital e seu entorno: uma violenta e abrupta urbanização que deteriorou o antigo padrão. Reproduziram-se, no antigo e pacato interior, os mesmos males da capital: marginalidade, subocupação, poluição etc.

Nem mesmo no economicamente mais avançado estado do país pode-se organizar esse processo. Nem ali, onde as relações econômicas intersetoriais se manifestam de forma mais avançada, o capitalismo pode dar conta da heterogeneidade estrutural e da herança social negativa.

São Paulo “livrou-se” de sua velha herança negativa: em 1980 havia cerca de 1,5 milhão de paulistas vivendo fora do estado; contudo, 6 milhões de não-paulistas – dos quais 75% constituídos de mineiros e nordestinos – residiam no estado. São Paulo enxugou, antes dos demais estados, sua velha agricultura. Contudo, o avanço da modernização rural ampliou sobremodo o emprego temporário, atendido em sua maior parte por imigrantes de outros estados.

Dessa forma, São Paulo desempenhou também o papel de importante colchão amortecedor nacional, convertendo-se no principal receptor nacional de imigrantes.

Na parte final deste texto, tentarei avançar a discussão no sentido mais específico ao tema proposto. No primeiro tópico, discutirei o avanço do processo de urbanização e o seu descontrole (“caos urbano.”). No último, discutirei a necessidade da profunda reformulação do planejamento urbano.

A temática estará centrada no período 1960-1980 e será vista mais da perspectiva da urbanização paulista do que da nacional.

A URBANIZAÇÃO EXPLOSIVA: PRINCIPAIS CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS

O processo de industrialização no Brasil, a partir da crise de 1929-1933, proporcionaria lenta expansão da urbanização nas décadas de 30 e 40, que seria acelerada na década seguinte.

Até esse momento, o avanço da modernização da agricultura em São Paulo se daria de forma menos rápida e intensa, permitindo que grande parte do êxodo rural paulista fosse absorvido pela expansão industrial e urbana de São Paulo e pela fronteira agrícola paranaense. Contudo, chegada a década de 60, com o avanço da industrialização pesada, esta tenderia também a fazer avançar a modernização rural, aumentando, assim, a expansão de grande parte da força de trabalho agrícola de São Paulo. Contudo, o colossal aumento nos fluxos regionais emigratórios transformaria São Paulo no seu maior receptor nacional, ampliando ainda mais sua urbanização.

Em que pese o fato de que a industrialização tenha sido intensa no quinquênio 1956-1961, incorporando grande quantidade de mão-de-obra nos setores recém-

-implantados, a situação do emprego urbano, na década de 60, não seria muito promissora. Isto se deve ao fato de que, de um lado, houve reequipamento em setores industriais tradicionais, expulsando mão-de-obra. De outro, como o avanço industrial foi parcial, a interação indústria/serviços não se desenvolveu plenamente, não gerando, assim – naquele momento –, maior dimensão para o emprego terciário produtivo.

Diríamos, de outra forma, que, como “não se completa” a estrutura industrial, não se cria ainda a condição para um aprofundamento técnico maior do setor serviços. Contudo, há que se registrar que este sofreu importantes mudanças – principalmente no comércio e transporte –, que o capacitou a dar o necessário suporte à expansão industrial.

O terciário, assim, cresceu de forma “anormal”, aumentando a ocupação em compartimentos “produtivos”, ao mesmo tempo que “inchava” outros – principalmente os serviços pessoais – de baixa produtividade, amortecendo parcialmente a procura de emprego. B a partir daí que a chamada economia “informal” de serviços acentua sua presença. Com isto, o crescimento urbano da cidade de São Paulo e seu entorno adquiriu a forma de metropolização, adensando e conurbando seu espaço.

A expansão industrial comandada a partir do centro dominante de São Paulo exerceu, na década de 60, efeitos regionais diferenciados. O Rio de Janeiro e o Estado de Minas Gerais receberam maiores incentivos de avanço industrial do que outras regiões. Por isso, o avanço da urbanização se fez notar com maior ímpeto no Rio e em Belo Horizonte, que também se metropolizaram. No Rio, a urbanização aumentou ainda mais, pois também para ali se dirigiram grandes levas de migrantes nacionais.

Nas demais regiões, em que pese o alto ritmo verificado no crescimento industrial, a lenta modernização rural conteve o ritmo da urbanização. Recife, Salvador e Porto Alegre ampliam sua economia urbana, mas ainda não atingem a metropolização; certamente, graças ao considerável aumento dos fluxos emigratórios de seus respectivos estados.

Ao nível interno do Estado de São Paulo a nova interiorização industrial não se manifesta de forma muito intensa, e a urbanização se deu muito mais pela expulsão líquida da população rural em todo o interior (excusive a região de Sorocaba, em que a população rural cresceu à taxa anual de 0,1%).

Na década de 60, portanto, a concentração urbana predominante é a da Grande São Paulo, cuja população urbana cresceu à taxa média anual de 6,5% enquanto as regiões do Oeste do estado passavam por verdadeiro esvaziamento demográfico e as demais regiões (principalmente Campinas e Vale do Paraíba) atingiam taxa de crescimento urbano anual em torno de 5%.

Essa expansão urbana, embora em alto ritmo, foi de certa forma suportável, até meados da década. Contudo, a ausência de um planejamento eficaz, a crise econômica que se manifesta entre 1962 e 1967 e a postura autoritária do Estado, relegando a segundo plano as questões atinentes aos problemas sociais, permitiram que essa urbanização se desse de forma desorganizada, gerando aquilo que se convencionou chamar de “problema urbano”, ou seja, uma carência, a deficiência de

infraestrutura e de atendimento às demandas sociais urbanas. O fenômeno não se restringiu a São Paulo, atingindo os principais centros urbanos do país.

À medida que avançássemos na década de 70, mudaria a adjetivação: do “problema urbano” passaríamos, rapidamente, para o “caos urbano”.

O autoritarismo insistiu em negar a necessidade da reforma agrária, mistificando-a. Ao mesmo tempo, o “milagre brasileiro” acelerara a modernização e transformação da agricultura: o velho atraso – onde se manteve – e a modernização promoveram extraordinária amplificação do êxodo rural. A “solução” apontada pelo Estado foi a abertura da “fronteira amazônica”, mas, já vimos, esta só foi capaz de receber 13% dos 4,5 milhões de novos migrantes. Em que pese a intensificação dos investimentos incentivados no Nordeste, esta região expulsou, na década, mais de 2 milhões de pessoas.

A expansão industrial do país, como é sabido, foi intensa, e seu ritmo foi ainda maior na periferia do que no Estado de São Paulo. Contudo, a heterogeneidade estrutural prevaleceu: o êxodo rural intenso e a deficiência na interação indústria/serviços provocou a maior inchação urbana de nossa história, a despeito da grande incorporação produtiva de mão-de-obra que a economia proporcionou.

Remarquemos que as antigas regiões – salvo São Paulo – receptoras de migrações inter-regionais perdem essa condição:

1. o grande êxodo paranaense converteu toda a região Sul em expulsora líquida, tal como o Nordeste, Espírito Santo e Minas Gerais;

2. a fronteira agrícola do Centro-Oeste mudou de feição, passando a expulsora líquida na década de 70;

3. a grande fronteira amazônica – notadamente Pará e Rondônia – recebeu apenas 13% do fluxo total;

4. o Rio de Janeiro, cujo saldo líquido migratório (fluxo acumulado) aumenta em apenas 20% entre 1970 e 1980, diminuiu muito seu potencial receptor: sua imigração aumenta somente 25%, enquanto sua expulsão aumenta 60%;

5. São Paulo – cuja indústria cresceu menos do que a do país – ampliou extraordinariamente suas recepções líquidas (3 milhões de imigrantes) na década: aumentaram em 138%, representando 57% do fluxo migratório nacional da década de 70.

Em São Paulo a interação indústria/serviços amplificou seus efeitos dinâmicos, ao mesmo tempo em que o aprofundamento da modernização agrícola e a expansão da produção de energéticos e exportáveis na década de 70 ampliaram largamente o emprego. O crescimento da economia informal foi também importante para poder, juntamente com o setor formal, dar ocupação para a maior parte daqueles que se apresentassem ao mercado de trabalho paulista.⁴

Contudo, a crise econômica do período 1981-1984 provocaria o maior desem-

⁴ Na década de 60, de cada 100 pessoas que aumentaram a população urbana no estado, 16 aumentavam a ocupação industrial e 18 a de serviços; na de 70, essas cifras cresceram para 25 em cada um desses setores.

prego aberto de que já se teve notícia no país, fazendo proliferar, como compensação parcial, nova inchação do terciário.

A crise foi severa. Desemprego, subocupação e menor salário real defrontaram-se, intempestivamente, com uma sociedade urbana desaparelhada, desassistida e desumana. O aumento da marginalidade e do crime foi grande. A sociedade ficou perplexa e apavorada, diante da incapacidade de o Estado pelo menos atenuar os males do desemprego. O radicalismo de direita logo se assanhou, buscando a possibilidade de legislar sobre a pena de morte, como se esta fosse a solução!

Voltemos, contudo, à década de 70.

Nesse período, que apresentou elevadas taxas de crescimento da produção e do emprego, a situação urbana brasileira agravou-se sobremodo.

Recordemos que o autoritarismo, durante o “milagre brasileiro”, relegou a segundo plano os problemas sociais. Dos recursos do sistema federal de habitação, por exemplo, apenas cerca de 10% se dirigiram para financiar a habitação de baixa renda. O descaso para com a poluição, o transporte coletivo, a educação e a saúde pública, resultou em grave deterioração do padrão de vida urbana.

A opção unidirecional pelo crescimento econômico foi praticada em todos os quadrantes do país e, assim, a degradação do meio ambiente e do padrão de vida urbana se manifestou não apenas nas regiões metropolitanas, mas também na maior parte das cidades grandes e médias do país.

É verdade que o governo Geisel tentou corrigir parte dessa desatenção social. Com efeito, foram grandes os investimentos em saneamento público e em transportes e pôde-se recuperar parte do terreno perdido. Contudo, o agravamento dos problemas urbanos foi inexorável.

O não enfrentamento mais responsável dessas questões não se deve, assim entendo, apenas a razões de ordem financeira. As razões políticas certamente também pesaram. O governo, que estava preparando a futura “transição gradualista” para a abertura democrática, se defrontava com dois problemas políticos: manter a subserviência política regional – notadamente no Norte e Nordeste – do partido “oficial” (o PDS) significava “atender” prioritariamente as reivindicações dessas regiões. Nesse sentido, o governo começa a “vender” a ideia de que era preciso desconcentrar regionalmente o crescimento industrial, diante do agravamento dos problemas “gerados” pela concentração industrial em São Paulo. Para tanto, baixou, em 1977, a Resolução 14, do Conselho de Desenvolvimento Econômico, instituindo a política de desconcentração regional da indústria.

Desconcentrar era também tentar diminuir o poder político e econômico fortemente concentrado em São Paulo, reduto maior das oposições partidárias, sindicais, empresariais e sociais.

A outra ordem de problema era a “necessidade” de conter o ímpeto das oposições, que, a cada eleição, estavam conquistando melhores posições. Além de inúmeras medidas tomadas neste sentido, cabe destacar a fusão (em 1974, por lei complementar) do antigo Estado da Guanabara – onde a oposição era majoritária – com o do Rio de Janeiro – situacionista – para tentar liquidar um foco regional opositor. Mais tarde, o desmembramento do antigo Estado de Mato Grosso,

em dois, teve o mesmo objetivo, ao duplicar a representação federal situacionista daquela região.

Ainda, devemos agregar o fato de que a oposição sindical majoritariamente localizada na Grande São Paulo reorganizava-se, ameaçando causar “aborrecimentos” ao situacionismo e à expansão desenvolvimentista.

Esse objetivo foi em parte alcançado, tanto pela efetividade das políticas econômicas que fizeram avançar a industrialização fora de São Paulo, quanto pelos “casuísmos” políticos, que conseguiram fazer o processo de transição se arrastar por mais 10 anos. Chegou-se até a criar um Programa de Cidades Médias – que fracassou –, para oferecer um suposto lastro maior à política de desconcentração.

Embora a “mania” descentralizadora em São Paulo já existisse desde o início da década de 70, através de políticas estaduais persuasivas, será na segunda metade da década que ganhará maior ímpeto a transferência e/ou localização industrial interiorizada em São Paulo. Efetivamente, a participação da Grande São Paulo na produção industrial paulista, a partir de 1970, perdia posição, caindo dos 74% para 63% em 1980. Aumentava, portanto, a fração interiorizada da indústria, com destaque para a região de Campinas, que passa, no período, de 10,5% para 15,8% em 1980, o que lhe confere a condição de “terceiro parque industrial” do país, só superado por São Paulo e pelo Rio de Janeiro.

A “industrialização interiorizada” contou ainda, a seu favor, com o beneplácito de vários municípios, que formularam políticas atrativas de investimentos de diversas modalidades: barateamento do custo de terreno e/ou infraestrutura, distritos industriais, incentivos fiscais etc.

Salvo as regiões que passaram por processo de “esvaziamento” relativo (Oeste do estado), as demais sofreram fortíssima aceleração em seus processos de urbanização. A conurbação da região de Campinas alastrou-se, fazendo com que a região tenha hoje uma taxa de urbanização da ordem de 86%, congregando 2,5 milhões de pessoas.

Sob o ponto de vista do empresário privado, é verdade que o aumento dos custos de aglomeração na Grande São Paulo teria sido um fator importante para a decisão de se transferir para o interior. Contudo, o agravamento da poluição, o maior rigor de sua fiscalização e maior custo nisto envolvido, ao lado da crescente retomada da organização sindical em seus movimentos trabalhistas, fortemente concentrados na Grande São Paulo, são fatores igualmente importantes nesse processo decisório.

Na verdade, o que se fez foi uma verdadeira e grande escamoteação ao enfrentamento da questão urbana e social: tanto pela questão política (enfrentamento oposicionista de São Paulo, movimento sindical etc.) quanto pela questão econômica (concentração de recursos financeiros ao nível federal).

A descentralização industrial foi, portanto, em grande medida, uma política e uma atitude de não enfrentamento (ou incapacidade de fazê-lo) aos verdadeiros problemas. Sua solução requeria, inequivocamente:

1. uma descentralização de recursos financeiros do Estado (do federal, para os níveis mais descentralizados);

2. uma decisiva guinada na política econômica, num sentido distributivista, em termos de atendimento aos problemas macrossociais urbanos: habitação, saneamento e transporte coletivo.

A solução, como se verá no tópico seguinte, demandaria, sem sombra de dúvida, um grande encurtamento no prazo para a transição democrática ...

Como pouco se fez, todos os problemas se agravaram em todos os maiores centros urbanos afetados pela aceleração do processo de urbanização. O “caos urbano”, antes mais localizado na Grande São Paulo e no Grande Rio, reproduziu-se tanto na metropolização dos demais grandes centros nacionais (Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador, Recife, Fortaleza e Belém) quanto nas antigas e aprazíveis cidades médias interiorizadas que, no caso de São Paulo, ofereciam ótimo padrão de qualidade urbana.

Transferiu-se, junto com o “progresso industrial”, as filas do transporte, do INPS, a poluição, o favelamento, a marginalidade, o crime etc.

Por outro lado, as cidades foram fortemente acrescidas de populações trabalhadoras – algumas se converteram em verdadeiras cidades-dormitório, como Sumaré, em São Paulo –, tanto de operários urbanos quanto, no caso do interior paulista, de trabalhadores rurais (“boias-frias”) obrigados a residir no setor urbano. Se nos recordamos de que a década de 70, até quase o seu final, mantém os salários reais reduzidos, abrindo violentamente para cima a hierarquia salarial das camadas de alto nível técnico e gerencial, não é difícil entender o agravamento da questão distributiva no plano urbano.

Piorou, assim, a distribuição pessoal da renda. Com isso, os que mais ganhavam distanciaram-se ainda mais dos “de baixo”. Isto, em termos urbanos, quer dizer exatamente: morar em melhores bairros, melhor dotados de infraestrutura, longe da poluição e isentados – pelo automóvel – do sacrifício de usar o transporte coletivo. Suas altas rendas permitiram-lhes, ainda, substituir a escola e o hospital públicos por serviços privados correspondentes.

Contudo os “de cima” constituem menos de 20% do contingente humano que acresceu essa urbanização. Os 80% “de baixo” não têm como – senão parcial e esporadicamente – privatizar o atendimento de suas necessidades. São obrigados a residir nas periferias das cidades, com precária infraestrutura, falta de saneamento básico e débil serviço de transportes. Dependem da escola e da saúde públicas. Por residirem na periferia, em localidades mais “humildes”, e pelos seus baixos níveis de renda, é naturalmente baixa sua capacidade efetiva de contribuir para a administração pública municipal, embora exerça junto a ela sua forte pressão por atendimento às suas carências sociais básicas.

Deste último confronto, a contradição emerge com virulência: agrava-se o problema distributivo urbano, pois os “de cima” pagam mais para receber mais e melhor, enquanto os “de baixo”, por não poderem pagar, recebem precário atendimento público, face ao agravamento das finanças públicas municipais, que precisam gastar mas pouco arrecadam.

A este resultado chamarei de “*arrebentação do padrão urbano*”. A situação caótica é potenciada, e todos – Estado e sociedade – sofrem a agudeza do processo.

Uns mais que outros, porém todos são prejudicados. As penas são as mais variadas: poluição para quase todos; engarrafamento do tráfego e barulho para todos; marginalidade e carências não atendidas para muitos.

É extremamente difícil conseguir-se uma prática política realmente democrática nessas condições.

PROBLEMAS PARA A FORMULAÇÃO DE UM NOVO PLANEJAMENTO URBANO

A gravidade do problema urbano no Brasil, e notadamente no Estado de São Paulo, exige que se faça profunda reformulação não apenas em seu diagnóstico, mas, principalmente, no desenho de suas políticas e na elaboração de seu planejamento.

Persistem, ainda, antigas questões agudizadas pelo agravamento dos problemas urbanos e pelo fato de que hoje temos, no Estado de São Paulo, uma sociedade eminentemente urbana, com elevadas taxas de urbanização. Estas taxas variam de um mínimo de 70% na macrorregião Oeste do estado (que abarca menos de 15% da população total do estado) a um máximo de 93% do litoral (5% do total) e de 97% na Grande São Paulo (metade da população paulista).

Por outro lado, o governo de transição democrática da Nova República agendou proposta de uma política para a questão do resgate da dívida social que a nação tem para com as amplas camadas sociais de menor nível de renda. Entendo que não apenas pela sua gravidade, mas também porque a sociedade hoje é predominantemente urbana, essa política de resgate da dívida social deve ser formulada com urgência, sob pena de que a questão urbana se agrave e seu equacionamento financeiro, político e social se torne muito complexo.

Não é demais repisar o fato óbvio de que a maior parte do necessário resgate social diz respeito exatamente à questão eminentemente urbana: habitação, saneamento, educação e saúde, transporte coletivo etc.

Outro conjunto de problemas está diretamente relacionado com a questão da descentralização. Esta vinha sendo dirigida, em grande medida, de forma relativamente “artificial” e autoritária, sem a necessária coordenação de políticas e de programas complementares e sem o exame de suas sequelas. Esta questão, portanto, requer profundo reexame.

Um terceiro conjunto de questões refere-se à necessidade de articulação com outras políticas públicas, sem o que continuaremos incorrendo no mesmo erro do passado, tanto por tratar o mundo urbano “fechado em si mesmo”, quanto por formular políticas desconectadas de outras que lhes são afins.

Por outro lado, esses três conjuntos de questões deveriam estar presentes e incorporados nos quatro grupos temáticos em que se poderia classificar e agrupar os principais assuntos envolvidos na problemática do planejamento urbano.

O primeiro grupo temático diz respeito à interação entre a política de desenvolvimento urbano e as demais políticas públicas. Esta interação deve se dar, espe-

cialmente, com as políticas agrícola e agrária, e deveria contemplar dois objetivos centrais: emprego e abastecimento urbano.

Através das políticas de zoneamento da produção e de distribuição agrícola e agroindustrial poder-se-ia atuar com maior eficiência no problema do abastecimento ao setor urbano, inclusive diminuindo-se os custos de transporte. A produção de alimentos simples -e a do álcool carburante deveriam ser objeto de tal política.

As políticas fundiárias poderiam estar associadas a dois objetivos pertinentes a uma estratégia de planejamento urbano: o de atender a requisitos ocupacionais, com o subproduto de evitar a continuidade de grandes fluxos migratórios em direção ao mundo urbano; e o objetivo de zoneamento da reforma agrária: programá-la também para colaborar com a racionalização de abastecimento.

Por outro lado, as políticas de zoneamento agrícola e/ ou industrial deveriam programar a implantação e localização de complexos agroindustriais e até mesmo de complexos industriais, para buscar maior interação entre as várias políticas, buscando atingir os objetivos de uma política regionalizada de emprego, racionalização de transportes e de abastecimento, do controle ambiental, etc.

O segundo grupo temático diz respeito às questões tecnológica e ocupacional.

A introdução das novas tecnologias encontra-se ainda em seu momento inicial, seja no setor industrial ou no terciário, mas deverá crescer substancialmente nos próximos anos. Nossa indústria e nossa produção de serviços deverão ser informatizada e modernizadas, o que provavelmente poderá gerar uma desaceleração do emprego naqueles setores.

É difícil prever-se o contrário, dado que isso exigiria a mais completa internalização, no país, da produção do complexo microeletrônico, de informática e da completa modernização e aprofundamento de nossa indústria de bens de capital. Dado que isto teria que ser feito a médio prazo e que, para isso, seria necessária enorme quantia de recursos escassos – divisas, tecnologia avançada, mão-de-obra altamente qualificada e em quantidade – e um panorama extremamente favorável ao país no cenário internacional, é pouco provável que possamos avançar muito nessa internalização.

Contudo, a necessidade inequívoca de o país manter crescentes e competitivas exportações internacionais impõe o requisito da modernização. Caso esta se dê muito mais na indústria do que nos serviços – hipótese aliás pouco provável – e com limitada internalização da produção de seus produtos (bens e serviços), a questão ocupacional far-se-á presente, porém um pouco menos grave do que se possa imaginar.

De qualquer forma, a modernização de nossa estrutura produtiva desacelerará a taxa de incremento ocupacional e isto implica, necessariamente, a urgente formulação de um conjunto de políticas de emprego e de políticas sociais.

As primeiras terão que se apoiar tanto na política de reforma agrária – para atenuar pressões adicionais no mercado de trabalho –, quanto, principalmente, no desenvolvimento de políticas de reciclagem de mão-de-obra e de políticas sociais altamente empregadoras de mão-de-obra (habitação, saneamento, saúde e educação pública etc.).

As segundas deverão objetivar o resgate da dívida social e, portanto, serão distributivistas, mas inequivocamente vinculadas à formulação da política de emprego. Para a formulação dessas políticas deverão ser discutidos não apenas seus próprios termos internos (quais políticas, como desenhá-las, com que intensidade desenvolvê-las, que instrumentos utilizar, etc.), mas também sua dimensão e localização no espaço nacional.

O terceiro conjunto temático se refere às finanças públicas e a instrumentos coercitivos com que o Estado deveria contar para gestar uma política urbana mais justa e eficaz.

O pleno equacionamento das finanças públicas deverá ser objeto da nova Constituinte e, no marco geral da questão urbana, a reforma tributária terá que procurar obter alternativas para a solução de quatro problemas fundamentais:

1. *Financiamento da instalação e manutenção de serviços públicos básicos.* A reforma deveria obrigar a recuperação do caráter público de alguns desses serviços que, ao longo do período autoritário, converteram-se em serviços privatizados. Isto encarece ainda mais sua oferta, dado que, por se manterem formalmente como públicos, passam a ter sobrecustos: custos e lucros do produtor privado aos quais se sobrepõe uma alta “margem de administração” do governo. Por que a sociedade tem que arcar com isso? Por outro lado, a crescente complexidade e maior dimensão que tais serviços ganharam exige esforço de reflexão para que se procure encontrar meios diferentes dos convencionais para custear esse financiamento. Por exemplo, a utilização do mercado de capitais, para isso, deveria ser estimulada.⁵

2. *A descentralização de serviços e de recursos.* A reforma de 1965-1966 e suas ulteriores modificações aumentaram o centralismo fiscal e o controle hierárquico (federal – estadual – municipal) das receitas dos gastos públicos. O estudo da descentralização deverá buscar a mais harmônica redistribuição de encargos e de recursos entre as três esferas, pois estes 20 anos de autoritarismo causaram acentuadas distorções nessa distribuição, determinadas sempre pelo casuísmo e pelas circunstâncias políticas e/ ou financeiras. Exemplos vários poderiam ser citados no Estado de São Paulo: a “estadualização” dos serviços municipais de água; federalização de transportes; municipalização da escola estadual etc.

3. *A descentralização especial de atividades.* Esta questão, à qual nos deteremos mais adiante, merece menção de alerta em termos de planejamento, dado que não se fazem balanços críticos (“benefício/ custo”) efetivos sobre as vantagens/desvantagens da execução local (área receptora) de tais políticas. Os governos municipais deveriam ser legalmente responsabilizados sobre isto e impedidos de executarem “políticas atrativas municipais” sem o competente balanço crítico prospectivo.

4. *A especulação imobiliária.* Entendo ser impossível equacionar as finanças públicas e a administração urbana sem que se desenhe um efetivo sistema de combate à especulação imobiliária. A questão é muito complexa e politicamente deli-

⁵ A discussão mais atual sobre o tema está em Rangel (1986).

cada. Contudo, poder-se-ia pensar algumas alternativas para o seu combate e disciplinamento. Entre elas, sugiro as seguintes:

4.1. *Estabilidade do mercado de capitais de longo prazo.* O governo federal precisa urgentemente criar condições institucionais e econômicas para dar maior grau de estabilidade a esse mercado, pois, a manter-se instável como é, não há possibilidade de se desmobilizar capitais aplicados em imóveis e deslocá-los para o mercado financeiro, nem, tampouco, de se evitar as grandes oscilações cíclicas dos preços de imóveis.

4.2. *Verticalização ou horizontalização.* A maior parte dos assentamentos habitacionais de baixa renda tiveram como diretriz básica a horizontalização, em partes muito distantes do centro urbano. Com isso, valoriza-se artificialmente o espaço entre o centro e o assentamento periférico, e os custos para se prover a infraestrutura ao novo assentamento tornam-se proibitivos. São, contudo, sustentados pela classe trabalhadora, de onde, afinal, saem os recursos para financiar esse empreendimento. Ao especulador só resta realizar o ganho. A alternativa de verticalização de grandes assentamentos para população de baixa renda, localizados mais próximos ao centro urbano, coibiria esse processo e diminuiria os custos da infraestrutura. A longo prazo, o efeito seria também o de diminuir o ímpeto especulativo.

4.3. *Contribuição de melhoria.* O tema já é antigo e tem sido objeto de vários estudos e práticas. A questão torna-se complicada em relação à cobrança que o Estado quer fazer sobre lotes sem construção ou uso comercial ou nos casos em que a administração não consegue uma adesão consentida e explícita da maioria dos proprietários. Há que se reformular a lei geral para que ela dê condições para a plena cobrança da melhoria, no caso dos lotes sem uso, e que a adesão explícita seja exigida apenas dos lotes com construção.

4.4. *Loteamentos periféricos.* A Constituição deveria exigir a dotação completa, pelo loteador e/ou pela prefeitura local, de toda a infraestrutura necessária. A autorização para abertura de um loteamento deveria, assim, passar por rigoroso questionamento das posturas municipais e constitucionais.

4.5. *Zona prioritária para edificação.* Áreas com maior adensamento urbano, disponibilidade de infraestrutura e de lotes vagos deveriam ser assim classificadas. Seus lotes vagos passariam a merecer tratamento fiscal diferenciado em relação a outras áreas: deveriam ser murados; pagar todas as contribuições de melhorias; pagar taxa para manter limpos “os lotes ociosos”; o IPTU deveria ser permanentemente atualizado por uma Bolsa Municipal de Imóveis; IPTU progressivo, segundo o número de anos sem uso com o mesmo proprietário; prazo mínimo para futuros compradores efetuarem a construção etc.

4.6. *Outras limitações à retenção de lotes vagos.* Poderíamos sugerir várias medidas, algumas das quais já têm sido cogitadas: criação de uma Bolsa Municipal de Imóveis, composta pelo Conselho Comunitário, com preços comparados pelas alienações correntes e com o valor imposto pela prefeitura local: direito de preempção à prefeitura local; IPTU progressivo, pela retenção do lote ocioso, segundo o número de anos de retenção pelo mesmo proprietário.

4.7. *Aluguel residencial*. Sempre que a inflação superasse determinado nível, na vigência do contrato, fixar-se-ia um teto máximo, pela percentagem de renda familiar gasta com aluguel, conforme os levantamentos oficiais de custo de vida. A manutenção das atuais normas só fará piorar a atual situação, tanto dos inquilinos como dos proprietários.

O quarto conjunto temático é eminentemente institucional. A atual complexidade urbana, afetada pela conurbação ou metropolização, se vê às voltas com problemas que, não raro, transcendem a esfera do município e, às vezes, da própria região ou estado. Inúmeros são os fatos que ilustram esses conflitos: transporte intermunicipal, cidade-dormitório; mananciais que interferem no abastecimento de água de vários municípios ou regiões etc.

Há que se aperfeiçoar a legislação vigente, para disciplinar esses conflitos, determinando as corretas instâncias para seu arbitramento. Por outro lado, assim como os problemas podem afetar diversamente diferentes municípios ou regiões, também a dotação de recursos – e, portanto, a capacidade de gasto – será diferente, requerendo uma atuação intermunicipal ou supra municipal (regional? metropolitana? estadual? federal?) que possa compatibilizar o atendimento das necessidades apontadas. Por exemplo, como compatibilizar o atendimento municipal, por uma cidade-dormitório, com carências básicas de sua população (basicamente de baixa renda), diante da pobreza de seus próprios recursos e do fato de que a maior parte dos tributos gerados e recolhidos por sua população se dá fora do município? Nossa experiência normativa e executiva, nesse campo, é precária. Criaram-se as regiões metropolitanas, por lei, mas a amplitude de sua ação efetiva e potencial deixa muito a desejar.

No âmbito da questão institucional devemos insistir bastante no problema da quase ausência de participação democrática efetiva no processo de tomada de decisões. É necessária a criação de canais apropriados de comunicação e, principalmente, de participação da sociedade civil, para sua manifestação crítica e reivindicatória, em relação às instituições públicas responsáveis pelo atendimento urbano. Uma forma realmente democrática seria o debate ao vivo entre um conselho comunitário e os administradores públicos, e não os velhos processos clientelistas ou os discursos em videotape.

