

EXISTE UMA POLÍTICA URBANA/METROPOLITANA?*

CELINA MARIA DE SOUZA
Bacharel em Direito e
Administração Pública.

RESUMO

Discussão a respeito da existência ou não de uma política urbana/metropolitana para o país, incursionado sobre as dificuldades para a definição de tal política, embora não se advogue a sua impossibilidade.

Se considerarmos a política urbana, como de resto toda e qualquer política pública, como o produto da organização governamental, poder-se-ia responder afirmativamente à pergunta que abre o texto, uma vez que tudo que o governo faz transforma-se em uma política.

O argumento, no entanto, não satisfaz, já que a decisão de omitir-se pode ser a própria política.

O termo "política" deve abranger tanto a intenção como o seu resultado. A política deve ser considerada, assim, como algo muito mais abrangente do que as leis, os regulamentos, as diretrizes que a norteiam.

*Este artigo constitui uma seção da versão preliminar da monografia "Metropolização brasileira: uma análise e um estudo de caso", apresentada na Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas para obtenção do grau de mestre.

Utilizando-se a classificação corrente em políticas públicas, pode-se dizer que a política urbana brasileira é caracterizada, por vezes, como uma "não-política" (ou uma "não-decisão"), já que o sistema decisório em geral se omite frente às questões que lhe são colocadas. Outras vezes, contudo, a política urbana assume um caráter "estrutural"¹, na medida em que o sistema reconhece que está apenas adiando uma decisão, mas a estrutura e as regras para futuras definições já estão de antemão determinadas.

No caso da política urbana brasileira, já está suficientemente transparente que compete à esfera federal a sua condução e eventual definição.

Nesse sentido, existe uma política urbana enquanto uma "não-decisão"; mas se considerarmos que as políticas devem responder a "uma 'procura', exigem apoio e são alcançadas através de processos decisórios dentro dos órgãos governamentais". (Cintra, 1978, p.213), não se pode afirmar que exista tal política no Brasil atual.

Alguns autores, como Jorge Francisconi e Maria Adélia Souza, advogam a tese de que existe, no Brasil, uma política urbana "de fato". Baseiam sua posição no reconhecimento dos seguintes fatores: recursos aplicados, normas, legislação e programas criados e executados por diferentes setores do governo no espaço urbano (Brasil. IPEA/IPLAN/CNPU, 1976, p. 75-6). No entanto, tais fatores não podem ser considerados suficientes para caracterizarem a existência de uma política, conforme já argumentado. Ademais, o caráter setorializado desses fatores, conforme assumido pelos próprios autores, invalida a concepção de uma política urbana, cuja principal característica deve ser o seu caráter integrador.

Em que pese a identificação de fatores e grupos que pressionam pela definição de uma política urbana/metropolitana, tal objetivo parece difícil de ser alcançado, ao menos no curto prazo, porque:

1. A organização governamental brasileira, baseada em setores, aliada à falta de compromisso com o planejamento e à proliferação de entidades e mecanismos descentralizados, provoca a formulação de políticas ambíguas e até mesmo conflitantes, sendo exemplos recentes as divergências entre o GEIPOP e o DNER e no passado entre o SERFHAU e o BNH.
2. Definem-se programas e projetos que muitas vezes contrariam aos interesses das comunidades onde os mesmos serão implantados, devido ao enfraquecimento político e financeiro dos governos locais e estaduais. Nas regiões metropolitanas que buscam promover o planejamento integrado do seu desenvolvimento, ocorre situação semelhante.
3. As teorias de crescimento regional e urbano ainda são falhas, consistindo apenas em regionalizações das teorias de crescimento econômico.

¹ O termo "estrutural" foi introduzido por R. Salisbury e J. Heinz, citados por Cintra (1978, p.228).

4. É difícil provar, de modo irrefutável, a existência de determinadas situações consideradas nocivas para as metrópoles, como é o caso das deseconomias urbanas.

Rodwin expressa essa dificuldade, afirmando que "We do not really know when a city is too big or too congested, rather than merely poorly organized. And we have, as yet, learned little more than the rudiments of how to convert an urban center into a growth center and how to radiate the effects of such growth centers over surrounding hinterlands. But, this is not the first time (and probably not the last) that decisions-makers have to manipulate forces which they do not fully understand" (Rodwin, 1970, p.275).

Figueiredo Ferraz, analisando o caso de São Paulo, assume, no entanto, atitude oposta e procura demonstrar, através dos exemplos dos setores de transportes, água e esgotos e de situações como as enchentes e a poluição, que aquela região "está hoje envolvida em deseconomias de escala tão brutais, e sobrecarregada por custos sociais de tal forma elevados, que grande parte de sua produção deveria ser forçosamente revertida e consumida com sua auto-sustentação, para mantê-la em movimento sem ruptura de seu desempenho". Mesmo assim, continua o autor, "o suprimento de nossa infra-estrutura que, de modo contínuo, possa acompanhar o crescimento populacional da cidade, é absolutamente impossível, utópico" (Figueiredo Ferraz, 1976, p.11).

5. A característica fragmentada, em termos políticos, que envolve a definição de uma política urbana, isto é, não existe apenas um grupo de pessoas pressionando por uma definição, mas diversos grupos, cujos interesses são por vezes conflitantes².
6. A política urbana, como de resto toda política, implica em custos e benefícios de vários tipos, tanto para quem decide, como para quem (ou contra quem) ela se dirige.
7. A dificuldade de compatibilização entre os objetivos de política urbana com aqueles da política econômica. Cintra, falando sobre esta questão, ressalta que "geralmente, as estratégias e prioridades nacionais, que têm o objetivo de consolidar o desenvolvimento econômico, conferem maiores privilégios aos 'produtores'. Por outro lado, muitos objetivos que os planos locais têm que buscar visam a habitabilidade do ambiente urbano. As pessoas são, assim, consideradas no seu papel de "consumidores". Portanto, é provável que o poderoso sistema de recompensas e penalidades que induz os investimentos urbanos destrua os objetivos de qualquer plano" (Cintra, 1978, p.225).

Hamilton Tolosa, acrescenta ao argumento de Cintra: "Há uma contradição implícita entre a aceleração da taxa de crescimento do produto e a resolução

² Essa característica é pouco lembrada nos estudos existentes. Louis Wirth (1938) e Antônio Octávio Cintra (1978) são exceções.

dos problemas urbanos. Querem um exemplo? A cidade está contribuindo cada vez mais para a geração do produto, mas, por outro lado, está absorvendo relativamente pouca mão-de-obra, satisfazendo menos expectativas, gerando menos bem-estar, e daí a atual perplexidade com o problema da distribuição de renda. Em outras palavras: o produto cresce aceleradamente, mas a participação do homem tende a ser cada vez menor, embora com produtividade cada vez mais alta" (In: Kacowicz, 1976, p.223).

Em resumo, embora a compatibilização entre os objetivos da política econômica com aqueles da política urbana por vezes pareça conflitante, "o êxito do desenvolvimento econômico e social do País está profundamente condicionado ao sucesso que possa advir da orientação adequada dos rumos da nossa expansão urbana". (Azevedo, 1975, p.69). Fernando Pedrão concorre com essa opinião, já sob a ótica do planejamento regional, ao afirmar que "o planejamento regional se impõe como um exercício de política econômica, que cumpre a função básica de integrar os objetivos globais de desenvolvimento nacional com peculiaridades econômicas e sociais identificadas no contexto espacial". (Pedrão, 1977, p.66).

Admite-se, no entanto, que as dificuldades acima apontadas são inerentes à magnitude e complexidade que caracterizam o fenômeno da urbanização/metropolização, mas não inviabilizam a definição de uma política urbana. Assim, ao se definir uma política espacial para o país, deve-se levar em conta, em primeiro lugar, que ela deve ter como corolários o tratamento assimétrico dos diferentes centros urbanos, uma integração com a política econômica e a criação de mecanismos capazes de compatibilizar as políticas, os planos e os investimentos setoriais e regionais.

A política urbana/metropolitana poderia então ser definida como um instrumento capaz de dar um tratamento sistemático aos problemas econômicos, sociais, espaciais, aos investimentos públicos e privados, ao funcionamento dos serviços públicos (e dos serviços comuns no caso das regiões metropolitanas) e os meios político-institucionais de um determinado espaço.

Ademais, a política urbana deve ser encarada como um dos instrumentos capazes de provocar as mudanças econômicas e sociais requeridas pela sociedade. Ana Maria Brasileiro é um dos especialistas que encara com otimismo esse papel da política urbana, quando afirma que "tomando-se o sistema global como dado nas suas categorias básicas (sistema de produção e estrutura de poder, principalmente), dispõem o planejador urbano e o administrador da cidade de relativamente amplo campo de manobra (que pode ser ainda mais ampliado) em busca do que, supõe-se, seja o objetivo básico de sua atenção: melhorar as condições de vida (em sentido amplo) dos indivíduos". (Brasileiro, 1976, p.21-2).

Com relação à dificuldade que os países subdesenvolvidos enfrentam para conciliar os objetivos de crescimento econômico com aqueles voltados para a minimização de toda espécie de desequilíbrio que caracteriza o subdesenvolvi-

Planejamento. Salvador, 7(3/4):289-294, jul./dez., 1979.

mento, a política urbana deve encontrar o ponto de harmonização entre duas posições possivelmente extremas, mas não inconciliáveis: a) diminuir os desequilíbrios regionais, mesmos às expensas de uma redução na taxa de crescimento da economia; b) favorecer áreas selecionadas por seu potencial de crescimento mais acelerado, utilizando-se os recursos ali adquiridos a fim de espalhar os benefícios do desenvolvimento para outras regiões.

Ainda a esse respeito, recente documento elaborado pelo IPEA/INPES e publicado pelo Diário de Comércio e Indústria questiona o possível conflito entre os objetivos de crescimento econômico e o de melhor distribuição espacial dos frutos desse crescimento: "Existem dois argumentos principais em favor da redistribuição espacial. Em primeiro lugar, dada a magnitude das populações nas regiões mais pobres do Brasil, é forçoso admitir que são elevados os custos sociais envolvidos num processo de crescimento em que não são atenuadas as desigualdades regionais. Em segundo, reconhece-se que a convergência das rendas regionais não ocorre de forma natural ou automática, como decorrência da atuação das forças de mercado".

Dessa forma, a política urbana brasileira deveria estar assentada em dois pilares: a atenuação aos desequilíbrios regionais e a contenção da concentração urbana em algumas regiões do país.

Esses macro-objetivos deveriam servir de marco de referência para a elaboração de diretrizes de caráter econômico, social, institucional, financeiro e territorial. E ainda, como acentua Pedro Geiger, à política urbana centralizada caberá "definir as linhas gerais do planejamento urbano, orientar a configuração do espaço geográfico, comandar o diálogo entre os diversos escalões hierárquicos do governo e realizar pesquisas". (In: Kacowicz, 1976, p.191).

Como instrumentos, seriam utilizados os diversos mecanismos de que dispõe o governo federal, tais como: política de incentivos, transferência de tecnologia, investimentos públicos, sistemas de planejamento e orçamento, revisão de instrumentos legais tais como o sistema tributário, as leis de uso do solo e o direito de propriedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. IPEA. IPLAN/CNPU. *Política nacional de desenvolvimento urbano – estudos e proposições alternativas*; por Jorge Guilherme Francisconi, Maria Adélia Aparecida de Souza e outros. Brasília, 1976. 232p. il. tab. (Brasil. IPEA, IPLAN/CNPU. Estudos para o planejamento, 15).

Planejamento. Salvador, 7(3/4):289-294, jul./dez., 1979.

- _____. *Região Metropolitana do Grande Rio: serviços de interesse comum*; por equipe do IBAM sob a coordenação de Ana Maria Brasileiro. Brasília, 1976. 264p. il. tab. (Brasil. IPEA. IPLAN/CNPU. Estudos para o planejamento, 13).
- BRASILEIRO, Ana Maria. As instituições governamentais e o desenvolvimento urbano. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, 21(124): 5-26, maio/jun. 1974.
- CINTRA, Antônio Octávio. Planejando as cidades: política ou não política. In: CINTRA, Antônio Octávio & HADDAD, Paulo Robert, org. *Dilemas do planejamento urbano e regional do Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar, 1978, p. 166-253.
- FIGUEIREDO FERRAZ, José Carlos de. *São Paulo e seu futuro; antes que seja tarde demais*. 2.ed. Rio de Janeiro, IBAM, 1976. 90p.
- GEIGER, Pedro Pinchas. Modelo espacial urbano brasileiro. In: KACOWICZ, Mateus, org. *Desenvolvimento e política urbana*. Rio de Janeiro, IBAM, 1976. p.176-192.
- UMA NOVA opção para economia. *Diário Comércio & Indústria*, São Paulo, 9 fev.
- PEDRÃO, Fernando. Critérios para o planejamento regional. *Planejamento*, Salvador, 5(2): 55-68, abr./jun. 1977.
- RODWIN, Lloyd. *Nations and cities; a comparasion of stratigies for urban growth*. Boston, Houghton Mifflin Company, 1970.
- TOLOSA, Hamilton Carvalho. O mercado de trabalho urbano no Brasil. In: KACOWICZ, Mateus, org. *Desenvolvimento e política urbana*. Rio de Janeiro, IBAM, 1976. p.84-92.
- WIRTH, Louis. Urbanism as a way of life. *American Journal of Sociology*, s.l., 44: 1-24, 1938.