

A REFORMA URBANA NA AMÉRICA LATINA

*Marcos Kaplan, Professor-Pesquisador do
Departamento de Sociologia da Fundação
Bariloche, Buenos Aires.*

Tradução de Maria de los Milagros Uzeda

Este trabalho pretende explorar, em princípio, a natureza, o conteúdo, o alcance da legislação sobre a Reforma Urbana que se propôs ou se aplicou, em diversos países latino-americanos, em épocas recentes ou atuais, ressaltando os seus aspectos institucionais e jurídicos, e sua capacidade de resposta aos problemas gerados pela explosão demográfica e pela urbanização acelerada e hipertrofiada.

O estudo do problema torna-se difícil pelo modo tardio e incompleto como os planos da política urbana em geral, e de Reforma Urbana em particular, têm emergido nos países latino-americanos, pela resistência ou pela incapacidade da maioria dos governos latino-americanos de assumir com plenitude e eficácia suas responsabilidades a respeito, pela dedicação ao tema de um número restrito de especialistas e políticos, pela escassez de bibliografia adequada e de discussão sistemática sobre os objetivos, os alcances e os problemas implicados.¹

A continuação apresentará uma tipologia simplificada que permita incluir e discutir, em duas grandes categorias, a variedade de princípios, normas e instrumentos aplicados à operação governamental sobre os problemas urbanos dos países latino-americanos. Ambas as categorias gerais serão logo exploradas em suas hipóteses, suas intenções, seus lineamentos e seus efeitos, com especial referência às suas principais manifestações concretas.

Trabalho apresentado no "Seminário Técnico Sobre Urbanização e Crescimento Demográfico na América Latina", realizado pela Organização dos Estados Americanos em abril de 1972, no Rio de Janeiro. Foi publicado na Revista Interamericana de Planificación, vol. VI, nº 22, de junho de 1972.

I. A REFORMA URBANA: CARACTERIZAÇÃO E ELEMENTOS TIPOLÓGICOS

Dada a sua recente aparição, o reduzido número e a incipiência de suas manifestações, os motivos e objetivos aparentes e reais a que se propõe, a Reforma Urbana não pode senão ser considerada parte integrante, manifestação concreta ou modalidade especial da Política Urbana, concluída como o conjunto de intervenções, decisões, atividades, instrumentos e normas pelos quais e através dos quais os Estados e os países latino-americanos têm tentado operar, em relação aos processos de crescimento urbano — suas causas, manifestações e efeitos —, controlá-los, regulá-los, dirigi-los ou modificá-los em grau distinto.²

Como todo propósito geral ou parcializado de intervenção planejada, uma política de Reforma Urbana apresenta as características seguintes:

1. Sua necessidade surge da insuficiência constatada das ações espontâneas de sujeitos e agentes sociais operantes no sistema nacional para o alcance de uma maximização que se considera desejável, a qual justifica o desempenho, pelo Estado, de um papel de arbitragem decisivo entre as forças, poderes e objetivos em concurso e/ou em conflito.

2. Incorpora como pressuposto à idéia reguladora, uma certa noção do progresso: que forças, formas organizadas e resultados do processo urbano devem ser admitidos, promovidos, modificados ou reprimidos? "com que velocidade e em que direção", a que custo social? com que grau de universalidade de benefícios e prejuízos, e para quem?

3. Supõe portanto um esquema, dado pela sociedade, que deve ser mantido, reformado, modificado e substituído, e fixando os caminhos e as suplementações, em função do projeto fundamental dessa sociedade.

4. Procura sempre beneficiar subconjuntos (classes, grupos, setores, ramos, regiões, instituições) no seio do conjunto social, de modo desigual, em relação aos que são preteridos ou prejudicados.

5. Dá prioridade a certos processos, cria pólos e focos privilegiados para a formação e incremento de produtos e modificações que se consideram essenciais para a preservação, pelo simples crescimento ou desenvolvimento estrutural da sociedade em questão; seleciona os itinerários de propagação, bens, produtos e progressos na sociedade global.

6. Implica numa estratégia, concluída como corpo orgânico de decisões sobre uma série de opções econômicas, sociais, políticas, ideológicas e culturais, que resulta em um programa preciso em seus mínimos detalhes para servir de guia efetivo dos órgãos públicos de intervenção e planejamento, e dos destinatários, sujeitos, agentes, protagonistas, beneficiários (sociedade nacional, subconjuntos, classes, grupos, setores, regiões, instituições).

7. Supõe e exige, pelo menos em teoria, um grau mínimo de coerência das decisões adotadas, no que diz respeito a objetivos e meios, recursos, instrumentos e etapas; tarefas e responsabilidades dos principais sujeitos e agentes sociais.

A variedade de fenômenos a considerar sugere a conveniência de formular uma tipologia simplificada, binária, das políticas e legislações de Reforma Urbana na América Latina. Cada um dos tipos propostos são por necessidade abstratos, em um sentido ideal-típico, a respeito dos quais os fenômenos concretos a que se fará referência terão um sentido de aproximação concreta às realidades existentes nos países latino-americanos. A tipologia leva em conta os seguintes critérios classificatórios: Quem assume e propõe realizar a Reforma Urbana? Que se quer reformar? Para que se quer reformar? Como se entende a execução da reforma?

1. Quem tem o poder e, em consequência, pode projetar e executar a Reforma Urbana? Particularmente, que grupos, representantes, de que interesses, com que enfoque político-ideológico e com que capacidade organizadora se movem, e com que estratégia e táticas, até a realização de que objetivos?

Qual é a orientação fundamental das classes e grupos controlados pelo Estado?

Qual é o grau de participação das classes e grupos restantes na formação e exercício do poder, e qual a consequência desta participação com a importância e a força real daquelas classes e grupos?

2. Que se quer reformar, isto é, qual o objetivo a respeito do qual se quer operar? Supõe um diagnóstico da questão urbana e seus problemas, uma qualificação das forças, intuitivas e processos que se consideram negativos ou positivos para a estabilização da sociedade tal como ela é, para a procura de um certo grau de crescimento ou para a imposição de mudanças estruturais.

3. Para que se quer a Reforma Urbana? Pergunta que se refere aos objetivos estratégicos e táticos da mesma.

4. Como se pretende realizar a Reforma Urbana? Quais são ou chegarão a ser seus métodos, técnicas, instrumentos a utilizar para enfrentar os problemas, remover os obstáculos, criar e usar os recursos (físicos, financeiros, tecnológicos, humanos) em uma direção determinada?

Em função do modo de expor e de responder a estas quatro perguntas básicas parece pertinente e viável uma classificação binária em dois tipos polares: Reforma Urbana tradicionalista, convencional, aparente, no nível de uma política geral de conservação do *status quo*; Reforma Urbana em sentido restrito, estrutural, neste quadro, como parte e como resultado de um projeto de transformação revolucionária da sociedade.

II. REFORMA URBANA APARENTE UM REGIME DE CONSERVAÇÃO DO STATUS QUO

A primeira categoria a considerar compreende o conjunto de normas, instrumentos e mecanismos que configuram política urbana e projetos de Reforma Urbana de caráter superficial, marginal, preventivo, substitutivos da Reforma Urbana em sentido restrito, que emergem e operam nas marcas de um regime de prevenção do *status quo*.

1. QUEM PROMOVE, ORGANIZA OU CONTROLA A REFORMA URBANA

Este tipo de Reforma Urbana é total ou primordialmente, promovida, organizada ou controlada pelos integrantes e representantes da nova elite oligárquica florescente na maioria dos países latino-americanos durante as últimas décadas. Aparece como resultado de um processo de encaixe e integração crescente de velhos e novos grupos latifundiários, comerciais, financeiros e industriais de nível sócio-econômico superior, pessoas da classe média alta; a tecno-burocracia civil e militar, e as corporações multinacionais. A nova elite oligárquica se identifica com as forças, estruturas e processos que são causa e efeito de um modelo de desenvolvimento dependente, desigual e combinado; promovem ou aceitam apenas as formas de um crescimento modernizante limitado, e opõe-se resolutamente a toda possibilidade de modificações substanciais que possam configurar um autêntico processo de desenvolvimento global. As classes e grupos que presumivelmente deveriam estar interessadas no desenvolvimento, a mudança, a democratização e a autonomia externa (empresariado industrial médio e pequeno, classe média, profissionais e técnicos, trabalhadores urbanos e rurais) têm-se caracterizado até hoje, em geral, pelo apaziguamento, a debilidade, a falta de estratégia deliberada e independente, a incapacidade para formular e executar um modelo alternativo e operacional aplicável à sociedade global.

Estas forças sociais se expressam e operam politicamente através do sistema tradicional de partidos conservadores, reformistas, populistas, desenvolvimentistas e de esquerda, de regimes liberais ou autoritário-vertical, e da institucionalidade herdada para a discussão dos problemas e a negociação das soluções em função de transições e alianças de interesses setoriais e particularistas e de objetivos limitados. A natureza e o comportamento do Estado refletem e reforçam estas situações e tendências.

O Estado³ vem emergindo e afirmando-se nas sociedades latino-americanas como o único grupo organizado e institucionalizado com aptidão para o cumprimento de tarefas e alcance de finalidades como as seguintes:

- a) Preservação das bases do sistema e obtenção de estabilidade, crescimento mínimo e modernização parcial para um capitalismo de desenvolvimento dependente, desigual e combinado.
- b) Exercício de uma função supletiva para a atenção aos problemas criados por novos processos e desequilíbrios internos e externos, e para as satisfações adequadas através do comportamento espontâneo do mercado, dos grupos dominantes e das empresas nacionais e estrangeiras. A intervenção estatal tende a promover, regular e complementar os desfalecimentos, as insuficiências e as ausências da iniciativa privada, nunca substituí-la.
- c) Desdobramento de políticas meramente compensatórias, anticíclicas, e de crescimento restrito.
- d) Defesa das classes dominantes tradicionais e novas, reforço e consolidação de sua acumulação e poder, reconhecimento da grande empresa como unidade fundamental de organização e ação sócio-econômicas. Criação e manutenção

de condições favoráveis à urgência de um compromisso social e político entre os distintos componentes do sistema de dominação e entre os pretendentes e detentores da hegemonia.

e) Regularização e arbitragem da promoção e da incorporação limitada de novos grupos ao "estabelecimento", da competência e conflito entre grupos estrangeiros e nacionais, e entre estes últimos. Exclusão das maiorias nacionais com respeito à participação efetiva nas decisões sobre distribuição do ingresso e do poder.

f) Reajuste às novas condições internacionais e regularização das novas relações de harmonia, e conflito de interesses entre grupos dominantes nacionais e estrangeiros.

O aparecimento destas tarefas exigiu e estimulou: a formação de novos elencos político-administrativos, o surgimento de uma nova técnica governamental dotada de uma sofisticação, uma flexibilidade e uma eficiência maiores que na etapa precedente e a ampliação do repertório de instituições e instrumentos de controle, regularização e promoção.

O Estado e quem dele faz parte (dirigentes públicos, burocracia governamental) desenvolvem uma conduta dualista e ambígua. Por uma parte, aparecem como expressão do sistema social vigente e como instrumento das classes e facções hegemônicas e dominantes, e sua atuação corresponde, em última instância, a seus interesses. Por outra parte, o Estado conserva sempre um grau de realidade própria, uma margem relativa de autonomia, capacidade mais ou menos independente de evolução, inovação e influência sobre outros níveis e estruturas da sociedade. O Estado necessita, em particular, de aparecer e funcionar como instância autônoma a respeito das classes e grupos, para obter um mínimo de consenso até um sistema de distribuição desigual da riqueza e do poder e para impor sua arbitragem quando os conflitos ameaçam a estabilidade e a existência do sistema em si mesmo.

Por uma parte, o controle do Estado se transforma em uma variável quase independente e contudo decisiva, para fixar de modo determinado a configuração e a dinâmica da economia e da sociedade, os pontos e generalização, distribuição e uso da riqueza e do poder. Por outra parte, este Estado cada vez mais intervencionista assume um número crescente de novas e complexas tarefas, sem dispor de uma maquinaria adequada, com uma tradição de liberalismo tradicional, e carente de precedentes válidos e de uma filosofia unificada e eficaz que permitam definir o alcance e os métodos de sua atuação e assumir eficazmente suas responsabilidades acumuladas. A ação estatal se processa em um ambiente e dentro de estruturas desfavoráveis e hostis a um intervencionismo orientado para o desenvolvimento. Sua personalidade e seu conjunto se acham penetrados e influenciados por grupos privados indiferentes ou inimigos com respeito a toda planificação inserida em uma visão universalizante dos problemas e das soluções. Em virtude da crise de hegemonia que afeta as sociedades latino-americanas, todas as classes e grupos lutam fora e dentro do Estado, à procura de seus objetivos setoriais; exercem uns efeitos dissociadores sobre sua organização, suas decisões e suas atividades; determinam sua racionalidade e sua paralisia. O intervencionismo estatal surge e se

mantém pela improvisação, abaixo do impacto de conjunturas e emergências, que logo se transformam em situações permanentes; completa-se na má consciência e na ambigüidade; não usa, ou usa mal, seus instrumentos e seus indivíduos. As decisões e as ações realizam-se sem plano, de modo não coordenado, e produzem efeitos desorganizadores e enarquizantes. As limitações e falhas do Estado, a que logo farão referências mais específicas, contribuem para reforçar os fatores de atraso que ele denota numa dinâmica cumulativa em espiral, e se expressam particularmente na esfera do planejamento urbano-regional e nos propostos de Reforma Urbana aparente, particularmente no que se refere à definição e diagnóstico do problema (o que?), à fixação de objetivos (para que?), e ao estabelecimento e operação de mecanismos e instrumentos (como?).

2. QUE PROBLEMÁTICA É DIAGNOSTICADA PARA UM PROJETO DE OPERAÇÃO SOBRE A REFORMA URBANA?

Trata-se da problemática da hiperurbanização acelerada e explosiva. A delimitação, a caracterização e o diagnóstico do campo problemático se faz através de enfoques e com finalidades que combinam em proporção variável o peso dos interesses particularistas, o empirismo e o pragmatismo, o sentido tecnicista e tecnocrático.

A dissociação dos problemas urbanos e dos projetos de política urbana, apresentados como questões isoladas das forças, estruturas e processos da sociedade nacional global e dos fatores gerais de atraso e deformação, desemboca numa apresentação da urbanização contemporânea da América Latina como fenomenologia patológica, acidental, marginal ou alheia à lógica do sistema e do modelo de crescimento, não inerente às mesmas. Isto implica na aceitação apriorística das estruturas e processos de tipos sócio-econômico, cultural-ideológico e político vigentes e em andamento; a consagração das formas atuais de estratificação e desequilíbrios sociais e especiais de dominação política e de subordinação nacional; para formular somente a regularização, o reajuste, a atenuação de suas conseqüências mais impactantes, economicamente inconvenientes, socialmente explosivas e politicamente perigosas.

A dissociação é particularmente visível no que diz respeito à questão agrária, isolada da consideração da problemática urbana, quando ambas constituem elementos relacionados e interatuantes de um diagnóstico e de uma política referentes ao uso do solo e à configuração sócio-econômica e especial de qualquer país latino-americano.

Finalmente, este enfoque incorpora duas suposições implícitas, mas significativas. Por outra parte, se pressupõe a aceitação passiva da inevitabilidade de um futuro concebido como mera extrapolação linear das situações e tendências atuais, se possível controladas e melhoradas através da Reforma Urbana que se sugere ou propõe. Por outra parte, é evidente a exclusão de toda imagem alternativa de sociedade futura desejável e de cidades com estruturas, formas dinâmicas e paisagens diferentes das que hoje se conhecem e padecem na América Latina e, inclusive, nos países desenvolvidos.

3. PARA QUE SÃO FEITAS FORMULAÇÕES E PROPOSTAS DE EXECUÇÃO DA POLÍTICA DE REFORMA URBANA?

Este aspecto se refere aos objetivos estratégicos e táticos do que se pretende apresentar como esboço e projeto de execução de uma política de Reforma Urbana.

As políticas urbanas e as medidas de Reforma Urbana aparecem como parte de uma constelação (ou melhor, uma nebulosa) de formas variadas de intervencionismo e de direção do Estado, mais ou menos persistentes e vigorosas, que em alguns casos, dão lugar a certas manifestações tímidas de planejamento parcial. Refletem uma grande diversidade de motivações, atitudes, concepções e objetivos. Delineiam-se com referência a planos, programas e projetos vinculados à inversão pública, à ajuda internacional e ao estímulo e promoção de empresas e atividades privadas, tendentes a objetivos isolados e combinados como os seguintes:

- a) Regulação da urbanização acelerada e atenuação de suas conseqüências mais explosivas e destrutivas.
- b) Redução de desequilíbrios regionais e projetos de reforço da integração nacional incompleta.
- c) Extensão e racionalização da infra-estrutura econômica (transportes, comunicações, energia), e social, (habitação, higiene, educação); inter-relação com projetos industriais e de serviços com ramos estratégicos.
- d) Satisfação dos interesses, demandas e pressões dos grandes grupos sociais e de alguns de seus setores, em correspondência com a capacidade de articulação, de influência ou de ameaça potencial para o sistema que corresponde aos mesmos.
- e) Dotação de uma base de racionalidade e justificação formal para o alcance da cooperação externa e de recursos financeiros internacionais, especialmente a raiz da consagração ritual da planificação para o desenvolvimento, da Aliança para o Progresso, e de maiores exigências dos órgãos internacionais de assessoria e financiamento.
- f) Esforços de simples racionalização administrativa para superar o caso criado pelas intervenções inorgânicas e contraditórias do Estado e pela proliferação de suas agências, tendendo a uma organização mais coordenada e efetiva, especialmente em relação ao comportamento do setor e dos gastos públicos.
- g) Ação de órgãos e grupos técnicos internacionais e/ou nacionais para o levantamento e análise de informações sobre os problemas da urbanização, elaboração e metodologia, uso de projetos para a previsão e avaliação de alternativas de desenvolvimento urbano-regional.
- h) Formulação de planos, programas e projetos de política urbana e de leis de Reforma Urbana, de índole, envergadura e projeção variadas, e estabelecimento de entes e mecanismos primários para sua elaboração e implantação.

4. DE QUE MANEIRA SE FORMULAM E PRETENDEM EXECUTAR AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO URBANO E AS LEIS DE REFORMA URBANA?

As considerações efetuadas sobre o sujeito (quem?), o objeto (que?) e os fins (para quê?) das políticas de Desenvolvimento Urbano e de Reforma Urbana se entrelaçam com a análise de suas modalidades operacionais (como?) e, em parte, contribuem para explicá-las. Este último aspecto é susceptível de análise para se alcançar o entendimento essencial dessas normas, do ponto de vista institucional-jurídico, dos níveis e órgãos e do grau de participação dos instrumentos.

4.1. As políticas de Desenvolvimento Urbano e de Reforma Urbana aparentes não presumem uma determinação efetiva que as sustente, oriente e impulse. Trata-se, além do mais, de políticas predominantemente estáticas e limitadas, tendentes ao restabelecimento e conservação de situações de mero equilíbrio e ao alcance de certo grau de modernização e crescimento. Operam e incidem apenas em relação a níveis, aspectos e fenômenos parciais, e não com respeito às esferas e setores fundamentais da economia, da sociedade e da política. Processa-se na essência uma resposta *a posteriori* frente a mudanças produzidas, sem que o Estado tenha desempenhado um papel decisivo, e sem que a sociedade nem seus grupos fundamentais se tenham colocado em situação de induzi-los e controlá-los, para canalizá-los em formas mais ou menos pré-determinadas, prevenindo alguns de seus efeitos, preservando determinados aspectos e setores.

A atuação verifica-se através de um trabalho de açude, menos para empreender e inovar do que para impedir e represar, tratando de recuperar e controlar fenômenos que se conhecem e dominam de modo imperfeito e tardio. À falta de vontade e de capacidade para desencadear inovações se acrescenta uma debilidade generalizada para a integração das modificações produzidas. Surgem desajustamentos incessantes pela rapidez das mudanças insatisfatoriamente integrados através de planos e programas aplicados com atraso e condenados a revelam positivas ou criadoras, sendo inadequadas para prever, antecipar e orientar, controlar dinamicamente as estruturas e processos com pretensões à generalização deliberada do futuro. Não suscitam, mobilizam ou concentram o potencial de aspirações e energias da sociedade urbana nem da sociedade nacional segundo algum tipo de projeto coletivo. Tendem, em troca, a responder em maior ou menor grau a certo tipo de projeto particularista, à maneira de **Gatopardo**, inclinado a modificar as coisas na medida necessária, para que, em essência, continuem sendo o que são.

4.2. O marco e os fundamentos institucionais e jurídicos das políticas de desenvolvimento urbano e de Reforma Urbana são visivelmente inadequados. Estas políticas carecem, em geral, de normas institucionais e legislativas que as estabeleçam e as tornem operantes; de uma política nacional em coordenação com as regiões, províncias e municípios, que estabeleça as metas globais de desenvolvimento neste campo; de uma política urbano-regional em escala nacional e de um regime ordenador da terra urbana em escala nacional e em estreita coordenação com o regime aplicado à terra rural.

O processo urbano-regional está submetido, só muito relativamente, à urgência de um conglomerado heterogêneo e contraditório de disposições constitucionais, legais e regulamentares, emanadas da nação, das províncias e municípios e dos poderes executivos, legislativos e judiciários. Esta situação torna-se mais complicada no caso de existência de sistemas federais e de um grande número de órgãos públicos descentralizados.

4.3. No que diz respeito aos níveis e aos órgãos, o normal parece ser a imprecisão e a confusão da organização e dos deslindes jurisdicionais, a falta de coordenação das normas e centros de decisão, além da tendência para a desorganização e à ociosidade do poder.

A norma dominante é a supercentralização. O governo central concentra a maior parte dos recursos públicos disponíveis e os distribui a seu livre arbítrio. Planeja, por competência própria, o uso de fundos nacionais anuais de financiamento, e outros mecanismos de índole e efeitos semelhantes. A ele se junta a multiplicidade de órgãos do governo central com atribuições e influências na esfera da urbanização, habitação e equilíbrio inter-regional, sem que haja uma hierarquia ou integração dos mesmos em políticas globais. Quase não existem órgãos nacionais para uma política de desenvolvimento urbano em escala nacional ou regional, e os que pretendem assumir tal caráter carecem de recursos independentes e de jurisdição e competência precisas e amplas.

A não coordenação resultante dos planos, os programas, projetos e normas, resultam em sua irracionalidade, inviabilidade, encarecimento e/ou ineficácia das soluções propostas.

O correlato da supercentralização ao nível superior do governo nacional é a pouca ou nenhuma autonomia política, administrativa e financeira nas regiões, províncias e municípios.

A emergência de regiões que excedem as divisões judiciárias herdadas da História, raras vezes obtém reconhecimento expresso e traduzido em feitos pelo governo central. Nos casos em que isto ocorre, mantém-se a dinâmica da centralização, e o governo nacional cria os novos âmbitos por *fiat* vertical, sem participação dos destinatários (Brasil, Guiana Venezuelana, bacias fluviais). A centralização reforma a debilidade das províncias, gerada anteriormente pelo crescimento desequilibrado da economia e da sociedade nacional e pelas tendências à concentração do poder político. O governo municipal, tão diretamente implicado no processo urbano, exibe, cada vez mais, caracteres de incapacidade e regressão. Às limitações e falhas tradicionais, se juntam as emergentes, relativas ao incremento do número e da complexidade das necessidades urbanas, dos fenômenos fora de controle local (áreas metropolitanas), da insuficiência de recursos financeiros, técnicos e humanos e da absorção de funções pelo governo central. A reação dos interesses e órgãos municipais é do tipo defensivo: resistência passiva para a coordenação regional e nacional. Manutenção de pessoas e planos locais, que se revelam insuficientes ou inadequados.

Este reflexo defensivo, embora contribuindo, por um lado, para a emergência de uma matriz global de desenvolvimento urbano que se apresenta como

mosaico irracional, por outro não impede que a norma seja a falta de participação efetiva dos municípios nas decisões dos organismos centrais que afetam irreversivelmente os órgãos, grupos e espaços locais, no presente e em um longo futuro.

4.3. A participação nas políticas urbanas, nos planos e programas e na formulação e execução de leis de Reforma Urbana pode ser analisada através dos sujeitos e agentes existentes e operantes nos âmbitos respectivos, de tipo público e privado.

Os sujeitos e agentes de tipo público são basicamente os constituídos pelos funcionários e órgãos coletivos da cidade e da região: políticos, administradores e técnicos, aos quais devem juntar-se os órgãos e equipes do governo central e das empresas públicas descentralizadas.

Os políticos e os administradores geralmente se caracterizam pelo conservadorismo, falta de consciência social e formação técnica, agudo sentido oportunista, eleitoral, de alcance de objetivos imediatos, fundamentado na instituição e com respeito aos interesses particulares e setoriais, submissão aos grupos dos quais dependem seu poder e suas funções e pela implicação em conflitos privados que limitam toda a possível agregação e articulação de forças em função de objetivos de interesse geral. O papel dos técnicos, sua capacidade para formular críticas e apontar soluções para as crises urbanas, são restringidos pela falta de poder próprio, sua dissociação com respeito às forças sociais e políticas mais significativas, sua dependência das estruturas de dominação, falta de tradição quanto ao uso da ciência e da técnica para o diagnóstico e solução dos problemas coletivos. Às divergências e conflitos entre os próprios especialistas, deve acrescentar-se a destruição das equipes assessoras e dos institutos de investigação e ensino, por impacto das vicissitudes políticas e das perseguições infrigidadas por despotismos nada esclarecidos. É o clima glacial e esterilizante de repressão, censura e auto-censura que em maior ou menor grau prevalece na maioria dos países latino-americanos.

Os grupos privados se compõem de duas categorias básicas: proprietários e empresários, habitantes da cidade e da região. Os primeiros, pelas suas conhecidas características, sua obsessão para o alcance de lucro fácil e imediato, sua carência de aptidão para o risco e a inovação, o conseqüente predomínio das tendências especulativas sobre as dimensões produtivas e sentido de responsabilidade social, atuam como fator de generalização e reforço dos fatores e processos negativos que já foram indicados, e como obstáculo quase extensivo a toda política urbana medianamente progressiva e transformadora. Os habitantes em geral, condicionados pela ação dissociadora e paralizante da vida urbana, e pelas exigências de sobrevivência diária em um meio hostil e exigente, desdobram, frente aos problemas do *habitat* físico e social e aos esforços da política e Reformas Urbanas, uma conduta que combina a pouca ou nenhuma participação, ao desconhecimento, à indiferença, à desconfiança e à resistência surda.

4.4. A análise dos instrumentos de política urbana parece abarcar dois sistemas interconectados de problemas: os de tipo sócio-econômico e financeiro, e os referentes aos recursos em si mesmos.

O setor público, suas atividades e gastos, podem influir e usualmente incidem de modo decisivo no desenvolvimento urbano e regional, especialmente no referente a habitação, infra-estrutura física e social, ação sobre as inversões privadas (localização, estímulos e dissuasivos, créditos, cargas e isenções não positivas). A ação do Estado neste sentido parece estar limitada, na América Latina, como resultado de várias circunstâncias inter-relacionadas: a natureza e comportamento gerais do próprio Estado, o baixo nível de desenvolvimento econômico, a dissipação e a subutilização dos recursos, a incapacidade e as possibilidades existentes, o peso do dilema inversão social versus inversão produtiva, o pequeno salário dos consumidores, usuários e contribuintes e os critérios defeituosos, ou às vezes inexistentes, no que diz respeito ao diagnóstico e à formação de políticas referentes a estruturação regional, o urbanismo e a habitação.

O financiamento público para a solução dos problemas gerados pelo crescimento urbano e regional está particularmente afetado pela disparidade entre o rápido aumento dos gastos e a insuficiência dos salários. O acelerado incremento dos gastos deve-se: à expansão anárquica das demandas; à falta de planejamento global; à inexistência ou à inadequação dos estudos pré-imersionais; à dispersão até zonas de baixa densidade bruta, com seu cortejo de serviços extensos e custosos; à falta de coordenação entre o conjunto de empregados de um estabelecimento e os gerentes de serviços, habilitação, facilidades e à incidência de projetos governamentais que orientam os arrendamentos urbanos até as periferias menos desenvolvidas. Como determinantes da insuficiência dos salários, estão: a inadequação do sistema não positivo (impostos territoriais, recuperação de mais valias), a baixa participação da maioria da população nos custos e tarifas; o uso irracional e o esbanjamento de recursos; o impacto da crise econômica endêmica e a adoção conseqüente de medidas deflacionárias e recessivas que reduzem a capacidade impositiva e justificam a caída da imersão pública inclusive em projetos produtivos. A conseqüência do déficit emergente pode ser a transferência da responsabilidade financeira para o setor privado e órgãos internacionais, cuja ação reforça freqüentemente os fatores estruturais da crise urbana.

Quanto aos próprios recursos da política urbana (planos reguladores, controle do uso do solo, estímulos e dissuasivos de tipo crédito e impositivo, ação direta), ou se destacam por sua ausência ou, em caso de existirem, revelam-se notoriamente insuficientes. Baseando-se em critérios vagos, traduzem-se em disposições intuitivas, respondem a um conceito estático e restrito, não estão integrados numa estratégia global, não tornam o Estado capaz de influir na situação existente — ou em suas conseqüências — nem de criar alternativas reais de desenvolvimento urbano e regional.

5. PROJETOS DE REFORMA URBANA NA COLÔMBIA

O tipo analisado de Reforma Urbana aparente em regime de conservação do *status quo* se apresenta na América Latina como manifestação sintética e implícita das políticas de intervencionismo, direção ou planejamento incipiente do Estado, no geral e no específico, nos problemas das crises urbanas. Do

ponto de vista formalmente legislativo, um dos poucos casos de propostas de Reforma Urbana institucionalizada se dá na Colômbia. Desde 1966, têm sido apresentados ao Congresso vários projetos, nenhum dos quais foi sancionado até o momento. Com a continuação, se faz referência ao seu cultivo, apresentado em 1970 pelo Governo, através do Ministério de Desenvolvimento Econômico⁴.

Nos fundamentos do projeto, pode-se reconhecer que, por uma parte, o Estado não pretendeu tomar parte num papel regularizador em relação ao solo urbano, e se orientou para uma solução do deficit quantitativo de habitações para resolvê-lo só parcialmente, uma vez que as necessidades acumuladas crescem em ritmo superior. Os municípios, dotados de instrumentos legais (Lei 81 de 1960), pelo impacto das pressões políticas e pela própria negligência, não realizam nenhuma Reforma Urbana. Por outra parte, o setor privado tem procurado apenas a rentabilidade através de soluções inclinadas a abastecer de habitações a classe média e o alto poder aquisitivo. Definitivamente, tem-se agravado permanentemente a situação social urbana, manifestada em deficit quantitativo de habitação e serviços, especulação e altos preços da terra, falta de recursos financeiros adequados, proliferação de soluções ilegais e deteriorização de zonas urbanas centrais.

A partir deste diagnóstico estrito e superficial, os objetivos atribuídos ao Projeto de Lei de Reforma Urbana são os seguintes (artigos 1º e 2º):

- I) Reforma da estrutura urbana.
- II) Melhoramento e desenvolvimento ordenado e harmônico das cidades.
- III) Solução dos problemas de utilização e posse da propriedade urbana e cumprimento da função social da propriedade.
- IV) Dotação de habitações e serviços públicos complementares para as classes populares.
- V) Incremento da indústria de construção.
- VI) Fomento da organização e da participação de usuários, arrendatários e vizinhos (artigos 1º e 2º).

A fundamentação da política de Reforma Urbana se estrutura através de uma complementação de incentivos e medidas coercitivas, cuja proposição e implantação é atribuída ao Conselho Nacional de Reforma Urbana, ao Instituto Nacional de Desenvolvimento Urbano e Habitacional, e a outras instituições públicas.

O Conselho Nacional da Reforma Urbana tem funções destinadas ao cumprimento das normas estabelecidas na Lei (art. 2º) e atribuições pertinentes (art. 3º), tais como: decidir sobre casos concretos, em relação aos quais o Instituto Nacional procederá decreto de desapropriação; determinar bases de aplicação do Imposto de Desenvolvimento Urbano; fixar bases de qualificação de habitações suntuosas; regulamentar cânones de arrendamento urbano; determinar zonas de urbanização não prioritária, de renovação urbana e de reserva para o futuro desenvolvimento de cidades; requerer políticas de crédito para a aquisição de lotes e habitações de construções desta; ditar normas gerais de desenvolvimento urbano.

O Conselho Nacional estará integrado pelos Ministros de Desenvolvimento Econômico, da Fazenda e Crédito Público e de Obras Públicas, pelo Chefe do Departamento Nacional de Planejamento e por um representante, cuja escolha e destituição caberão apenas ao Presidente da República (art. 4º).

O Instituto Nacional de Desenvolvimento Urbano e Habitação (antes de Crédito Territorial), junta às suas anteriores funções as indicadas pelo projeto de lei (art. 5º). É a Secretaria Técnica e Executiva do Conselho Nacional da Reforma Urbana. Elabora estudos técnicos, propõe normas de desenvolvimento urbano e habitacional que o Conselho deve pôr em vigência em geral (6º, 7º). Pode celebrar contratos de delegação de funções e execução de obras com entidades regionais (art. 9º). Coordenará as atividades das entidades nacionais, para que os habitantes dos bairros de invasão e fixações não controlados obtenham uma capacidade de trabalho suficiente que lhes permita sua incorporação a empresas, ou seu agrupamento em cooperativas de produção (art. 10º).

Os incentivos propostos ao setor privado são: o desconto de obrigações, as condições favoráveis para a construção de habitação multifamiliar e os créditos de financiamento interno de urbanização e habitação.

O Banco Central Hipotecário tem a função de descontar ou redescotar as obrigações para programas de construção ou aquisição de habitação e obras de desenvolvimento urbano e renovação urbana, contraídas pelo Instituto Nacional de Reforma Urbana, pelos bancos, corporações financeiras e outras entidades públicas e privadas especializadas em financiamento de habitações. Através dele procura-se aumentar o volume e os canais de irrigação de crédito, permitir a transferência de recursos destinados à vivenda popular, e possibilitar o financiamento privado das obras de urbanização (arts. 13, 14, 15, 16 e concordantes).

A lei contempla a possibilidade de estabelecer condições mais favoráveis, menores taxas de interesse e maiores porcentagens de desconto e redesconto que fomentem as soluções de habitação multifamiliar com serviços comuns.

O Banco Central Hipotecário, os demais bancos e corporações financeiras deverão outorgar créditos para o financiamento interino de urbanizações e habitações (arts. 21 a 23).

A captação de recursos, por parte do Estado, com destino a habitações de interesse social é prevista mediante os Bônus de Habitação e Economia e os Redescontos.

Os Bônus de Habitação e Poupança, que o Instituto atualmente emite, terão prazo e taxas de amortização diferentes, de acordo com a nova política que pretende cumprir o projeto de lei. Quando for necessário aumentar a poupança para a construção de habitações de interesse social, poderão elevar-se as taxas de interesse, a fim de que os bônus tenham vantagens similares aos demais bônus que o governo coloca no mercado de capitais. Nos casos de desapropriação, os bônus poderão omitir-se com pequenas taxas de interesse, adequadas a tais condições. O Instituto destinará os bônus à aquisição de

imóveis, à garantia de empréstimos e descontos que obtenha do Banco Central Hipotecário, e de outros empréstimos e operações financeiras que realize (ver arts. 17, 18, 19, 15).

O sistema de redescontos vincula o esforço dos setores público e privado na construção de habitações, assegurando que recursos do setor privado se dirijam para a construção de habitações populares.

Os mecanismos corretivos propostos são: o imposto do desenvolvimento urbano, o imposto provável sobre aluguel de casas, o imposto da habitação suntuosa, as zonas de reserva e de renovação urbana, a regularização das ocupações de fato e a aquisição por negociação direta ou desapropriação.

O Imposto de Desenvolvimento Urbano incidirá sobre os prédios situados nos limites da área urbana, nos quais não haja construções, ou estas sejam temporárias, de uso inadequado às necessidades sociais, constituam edificações que ameacem ruir ou cuja construção tenha transgredido disposições municipais. Flutuará entre 8 e 15% sobre a avaliação cadastral, podendo ser progressivo ou regressivo no tempo, por decisão do Conselho Nacional, em cada área específica (especialmente arts. 24, 27, 31, 32, 33).

O Imposto Provável sobre casas de aluguel (art. 40) — Os proprietários das habitações alugadas só poderão deduzir de sua renda um mês quando aquelas permaneçam desalugadas, e declararão como renda só aquela que foi produzida pelo imóvel, calculada sobre a base do último aluguel mensal percebido. Esta medida visa a evitar que muitos imóveis permaneçam desocupados durante muitos meses, se o proprietário se nega a reduzir o aluguel.

O Imposto da Habitação Suntuosa (arts. 41, 42) incide sobre as habitações suntuosas já existentes e destinadas à construção de outras novas.

Zonas de Reserva poderão ser constituídas dentro e fora da área urbana (art. 8º), congelando nelas o valor da terra e não lhes aplicando o Imposto de Desenvolvimento Urbano, a fim de prever o desenvolvimento futuro das cidades, regular o preço da terra e manter terrenos disponíveis para a construção de habitações populares e o desenvolvimento industrial.

Poderão também ser definidas Zonas de Renovação Urbana (art. 79) para as modificações substanciais do uso da terra e das construções. As terras desapropriadas para fins de reserva e de renovação urbana poderão ser vendidas a particulares para a realização de projetos de desenvolvimento.

Para regularizar a situação dos habitantes nos bairros de invasão, resultantes de ocupações efetivas e das urbanizações clandestinas, o Instituto Nacional de Desenvolvimento Urbano e Habitação pode adiantar a compra direta ou a desapropriação dos terrenos implicados, e adotar medidas que permitam a legalização destas urbanizações em favor de seus atuais ocupantes (art. 81).

O exame crítico deste projeto de lei permite reiterar as observações feitas em páginas anteriores sob um ponto de vista geral, em relação às políticas de Reforma Urbana aparente em regime de conservação do *status quo*. A elas podem juntar-se algumas observações mais específicas, como as seguintes:

a) O conceito de função social da propriedade não é definido, e seus modos concretos de implantação efetiva são insuficientes e imprecisos.

b) Não se estabelecem os lucros para os promotores das urbanizações particulares, destinadas aos setores com salários médios, que estarão abaixo do nível de aplicabilidade do imposto à propriedade suntuosa. Ditos promotores são encorajados por financiamentos internos (art. 21).

c) A insistência na atualização periódica das avaliações (art. 44) autoriza a receber uma maior quantia tributária, mas também um incremento do valor da propriedade para sua aquisição direta ou por desapropriação.

d) O Imposto de Desenvolvimento Urbano tem muitas exceções necessárias e não cria a obrigatoriedade de construir, mantendo numerosos lotes que pela sua superfície não serão afetadas pelo Imposto de Desenvolvimento Urbano.

e) A lei planejada permite e amplia o campo de manobra para os proprietários e promotores implicados na especulação; não garante um volume adequado de construção de habitações e de provisão de serviços; não institui uma real intervenção reguladora no mercado de terras.

f) A situação generalizada de desemprego ou subemprego, a conseqüente incapacidade para adquirir um lote ou uma habitação e para pagar impostos e taxas, não encontra soluções nem paliativos parciais no texto da lei.

III. UM CASO INTERMEDIÁRIO: O CONTEXTO REVOLUCIONÁRIO E REFORMA URBANA NA BOLÍVIA

Entre o tipo de Reforma Urbana aparente e o de Reforma Urbana estrutural, é pertinente considerar um caso intermediário particular, na Bolívia. Neste país, desde 1952 se vem tentando e frustrando uma política de Reforma Urbana, que emerge e evolui de um projeto revolucionário cuja origem se cristaliza numa variante particular desenvolvimentista. Logo após a Revolução de Abril de 1952, e instalado no poder o Presidente Víctor Paz Estenssoro, foram tomadas importantes medidas de reforma no setor agrário e na propriedade das minas; todavia, transcorreram dois anos antes das medidas semelhantes no âmbito urbano.

O Decreto Nacional nº 03679, de 25 de março de 1954, determinava que nenhuma propriedade privada urbana em mãos de uma só pessoa poderia superar uma extensão de 10.000 m². Os proprietários de um ou vários lotes com uma superfície total maior poderiam escolher sua situação até alcançar a extensão estipulada.

O Decreto-Lei nº 3819, de 27 de agosto de 1954, sobre Desapropriações Urbanas, aplica-se a todas as propriedades não edificadas compreendidas nos limites urbanos das capitais de Departamentos, superiores a 10.000 m² (art. 1º). O proprietário tem direito inalienável sobre uma extensão de 10.000 m², com a faculdade de escolher a parte que mais lhe convenha (art. 2º). Os estabelecimentos educacionais, industriais, de laticínios, esportivos, hospitalares e clínicos, de aeroportos e ferroviários e de assistência social, podem conservar

extensões maiores, segundo as necessidades de desenvolver suas atividades (art. 3º). As propriedades suburbanas se regem pelo Decreto-Lei nº 03464 da Reforma Agrária (art. 2º).

As desapropriações de terras excedentes e que sobram são declaradas de necessidade e utilidade pública, em favor das municipalidades (art. 4º). Estas podem transferi-las através de vendas a trabalhadores e elementos da classe média que não possuam bens imóveis urbanos, considerados individualmente ou agrupados em federações, sindicatos, associações ou meras dependências públicas (art. 5º). As municipalidades regulamentam a forma, o preço e as condições de venda e distribuição (art. 9º).

Os prefeitos municipais das capitais de Departamentos, após um prévio levantamento planimétrico, devem proceder a tramitação das desapropriações das terras que sobram ou excedem (art. 8º), cujo valor e forma de indenização se determinam de acordo com o Decreto Nacional 03679 (art. 6º).

O Decreto nº 3819 analisa a situação de camponeses que ocupam arrendamentos (art. 7º) e das propriedades que parcialmente ficam afetadas pelo Decreto e, em parte, pelo da Reforma Agrária (art. 10º).

O processo histórico iniciado em 1952 começou a modificar profundamente as tradicionais estruturas sócio-econômicas, ideológico-culturais e políticas da Bolívia. Não foi suficiente, contudo, para promover e manter um processo ininterrupto e sistemático de crescimento econômico, igualdade generalizada de possibilidades sociais e culturais, democratização e estabilidade política e incremento da autonomia externa. As limitações e deficiências gerais do processo e de seus resultados têm incidido na aplicação e nos sucessos da Reforma Urbana proposta.⁵

a) A carência ou insuficiência de planos e estudos tem determinado uma demarcação arbitrária dos limites urbanos, que logo se mostram muito reduzidos em cidades que, justamente neste período, começam a crescer aceleradamente. Agravada pela escassa difusão da construção na altura.

b) O Decreto só se aplicou em La Paz, Cochabamba e Santa Cruz. Nestas cidades, os terrenos por ele afetados representam superfícies insignificantes das áreas urbanas, beneficiando uma população reduzida. Os lotes aprovados e sem construir, ou semiconstruídos, não foram atingidos. As desapropriações em outras capitais têm sido escassas. Em geral, as medidas de desapropriação aplicadas não têm sido consistentes, e são modificadas pela sucessão de governos em processo de alta instabilidade política.

c) O desenvolvimento econômico foi insuficiente para financiar os programas de habitação e serviços urbanos que chegaram a se formular. Os projetos de habitações econômicas do Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) tornaram-se inalcançáveis para a grande maioria da população urbana.

d) A fragmentação dos terrenos não foi impedida, como também a especulação fora dos limites urbanos, e o rápido incremento do valor dos terrenos.

e) A falta de um critério orgânico se tem feito sentir, com respeito à utilização das propriedades desapropriadas e das ocupações clandestinas e ilegais, inclinadas a incrementar-se, como evidente sintoma de um desequilíbrio estrutural não resolvido.

f) As deficiências técnicas e jurídicas impediram a realização de um levantamento e registro necessários de numerosos proprietários novos, assim como o fornecimento de assistência técnica aos grupos e sindicatos a quem se entregaram os terrenos.

A avaliação dos resultados da Política de Reforma Urbana aplicada a partir de 1954 surge e se completa sobretudo através das constatações referentes à situação atual.

O diagnóstico oficial do governo boliviano, até o ano de 1970, como fundamento de uma "Estratégia Sócio-Econômica do Desenvolvimento Nacional 1971-1991", constata:

"O crescimento das cidades, a partir do urbano colonial que não pode ser superado, colocado em um meio rural isolado e sem inter-relação com a cidade, tem determinado como resultado, em relação ao desenvolvimento, a carência de uma organização urbana e urbano-regional equilibrada, do equipamento comunitário necessário, e por último, de planos para a renovação urbana, que são os quatro níveis que caracterizam a racionalização do processo de crescimento urbano".

"No primeiro nível, é patente a falta de linhas mestras que orientam a política de desenvolvimento urbano e regional intimamente relacionado com a política global. Daí não terem sido utilizadas as facilidades para polarizar ações em centros urbanos, tornar possível a hierarquização urbano-regional e finalmente obter uma estrutura urbano-rural, induzida pelo crescimento das cidades e suas áreas de influência".

"Quanto ao segundo nível — organização urbana — a carência de projetos regulamentares e de normas legais que assegurem uma adequada disposição das novas áreas em construção e de facilidade da cidade em crescimento tem acumulado uma quantidade de problemas que se tornam cada vez mais difíceis de resolver".

"... em relação ao terceiro nível — equipamento comunitário — até o presente não se tem prestado a devida atenção, nem se tem destinado os recursos suficientes à edificação em termos de facilidades educacionais, sanitárias e outras; sujeitas a uma análise adequada com respeito a sua localização, capacidade, etc. ..."

"O quarto nível, isto é, a renovação urbana, não considerou uma adequada elaboração e execução que considere a habilitação de áreas periféricas, a reabilitação de áreas centrais deterioradas e a preservação de áreas históricas".

"A racionalização no uso do solo urbano com insuficiente planejamento não constituiu uma solução, já que em geral não se aplicou, e quando assim aconteceu, como em La Paz, limitou-se à entrega de terra a diferentes grupos

trabalhistas, sem levar em conta que estas novas áreas estavam compreendidas dentro dos planos de desenvolvimento urbano, o que, somado à insuficiência de serviços básicos indispensáveis e de equipamento comunitário em geral, agravou a desordem no crescimento da cidade”.

“Por outro lado, o desenvolvimento das cidades não considerou, dentro de seus projetos de zoneamento, a formação de parques industriais, por falta de previsões para que a localização de suas edificações fosse estabelecida em áreas previstas para este tipo de uso.”

“Esta situação provocou um assentamento conjunto de atividades incompatíveis, como indústria e habitação, e, além do mais, um incremento irracional dos valores do solo urbano, pelas dificuldades de expansão. Outras causas da inexistência de parques industriais no país, ou aglomerados de indústrias que se assemelham a essa definição, deve-se à ausência de um processo de industrialização significativo em relação à carência de um zoneamento urbano, e às dificuldades para a utilização necessária de infra-estrutura e serviços comuns da atividade industrial. Finalmente, não existe uma sistematização no estudo técnico para a habilitação de áreas urbanas que acusem deteriorização.”

“Com relação à dotação de serviços urbanos, não se pôs em prática o uso de processos adequados de saneamento ambiental para evitar a contaminação do ar, recolhimento e disposições de varredores de lixo, etc. . . .”

“Para atender aos serviços públicos urbanos existem entidades autônomas, municipais, comitês estaduais, encarregados da execução de projetos de água potável, rede de esgotos, canalização, pavimentação, etc., que atuam a nível local, e cuja autonomia de gestão não permite desenvolver e analisar, a nível nacional, as metas e objetivos nesta escala”. O diagnóstico citado constata grandes deficiências em matéria de abastecimento de água potável, e sobretudo, de redes de esgotos.”

“Quanto à formação de bairros marginais, sobretudo em La Paz, é uma decorrência, entre outras causas, da corrente migratória rural-urbana, originada na deteriorização da atividade agrícola que provocou a procura de melhores rendas.”

“Não existem estudos ao nível de povoadores e das características urbanas com respeito à insuficiência na dotação de serviços, equipamento, habitação, etc., nas áreas marginais. Além do mais, necessitam-se de estudos para conhecer o grau de participação que têm os povoadores marginais na sociedade global.”

“A falta de censos habitacionais no país tem impedido estimar a incidência da corrente migratória campo-cidade no problema de falta de serviços urbanos em geral. Por outro lado, o rápido crescimento da população urbana é estimado através de cifras estatísticas e projeções baseadas em um censo de 20 anos atrás.”

Estima-se “que o deficit de habitação na área urbana ultrapassa a 200 mil unidades, as quais, somadas à insuficiência de serviços básicos e de equipamento comunitário, mostram uma imagem crítica da situação atual”.

“Tanto o setor público como o privado desenvolvem projetos de construção de habitações, observando-se que a participação deste último tem alcançado certa significação nos últimos dez anos. . . Não obstante, não se tem evidenciado, até o presente, nenhuma coordenação entre estes dois setores, devido à falta de um instrumento que possibilite detectar os esforços que se desenvolvem e fazer com que os recursos empregados estejam orientados de acordo com estratégias de ação compatíveis com a economia geral”.⁶

IV. REFORMA URBANA ESTRUTURAL NO SENTIDO ESTRITO E PROJETO REVOLUCIONÁRIO

Este segundo tipo polar de Reforma Urbana possível manifestou-se na América Latina somente através da experiência emergente da revolução e do regime revolucionário que se inaugurou em Cuba, a partir de 1959.⁷

A Reforma Urbana estrutural, no sentido estrito, aparece como resultado e parte de um processo revolucionário e do sistema em que aquele se cristaliza, constituindo assim uma operação totalizante e em profundidade sobre as causas e os elementos estruturais que determinam e condicionam a emergência, a evolução e a subsistência da problemática das crises urbanas. Implica, portanto, na recusa de conservar o *status quo* no limite urbano e em todo o âmbito da vida nacional, na redução a modificações superficiais e periféricas. Procura-se, ao contrário, a concretização de conquistas irreversíveis nas estruturas urbanas e regionais, e na fisionomia espacial do país em seu conjunto.

1. QUEM PROMOVE, INSTRUMENTA E CONTROLA A REFORMA URBANA?

É inerente à natureza do processo revolucionário uma modificação radical da estrutura do poder, a emergência e afirmação de uma nova constelação de forças sócio-políticas, antes subordinadas ou oprimidas e vítimas das forças e estruturas tradicionais. Novas classes, grupos e elencos ascendem a posições dominantes, hegemônicas e de direção política e administrativa.

Vão-se criando assim condições novas para a participação ampliada, a integração social e nacional, a oferta de uma ampla base política para a Reforma Urbana e para a Reforma Agrária. Em correlação, suprimem-se as constelações de interesses constituídos pelos grupos latifundiários, mercantis, financeiros, e de intermediários e especuladores urbanos, e são limitados ou extintos os grupos de pressão relacionados com aqueles.

O Estado é reestruturado, e adquire uma nova imagem quanto à representatividade real, funções e estruturas políticas, administrativas e operacionais, apresentando-se como órgão da maioria e da sociedade global, e como agência central de desenvolvimento. Afirma-se a primazia e, tendenciosamente, a exclusividade, do setor público com relação ao privado.

O desenho e execução da política urbano-regional inclinam-se para um regime de centralização institucional orgânica, através de um organismo nacional

único e para uma estratégia nacional integrada, com unidade de responsabilidade e de autoridade para o diagnóstico, a decisão e a implantação de planos, programas e projetos. A agência central pertinente encabeça uma escala institucional hierarquizada que inclui órgãos regionais e municipais.

2. QUE PROBLEMÁTICA SE DIAGNOSTICA E COMO?

O diagnóstico e a terapêutica são referidos à totalidade de aspectos e níveis do problema urbano-regional de Cuba.

A problemática herdada do passado pelo novo Governo Revolucionário tem sido concisamente resumida por Jorge Enrique Hardoy e Maruja Acosta.⁸

"1. Uma enorme concentração numa área metropolitana, a Grande Havana; 2. uma carência de povoações intermediárias entre a capital e o seguinte centro urbano de importância, Santiago de Cuba, cuja população entre 1943 e 1967 constituía 12 a 15% da Capital; 3. uma grande dispersão da população urbana vivendo em localidades pequenas, que representava, em 1953, aproximadamente 17% da população total, vivendo em 216 núcleos de 1.000 a 20.000 habitantes; 4. uma progressiva concentração da população urbana nos núcleos comparativamente medianos e grandes, aproximadamente uns 14% de população, estaria distribuída em 21 núcleos, cujo tamanho oscila entre 20.000 e 499.999; 5. o predomínio de população rural dispersa; 6. a ausência de comunidades propriamente ditas e o predomínio da habitação campestre isolada; 7. a existência da população especializada adjunta à central açucareira, o bairro com população móvel e carência de serviços comuns; 8. uma rede de comunicações deformada pela especialização da economia exportadora relacionando quase unicamente o povo e as cidades vinculadas à exportação de cana e à distribuição do açúcar, ou seja, os portos e as cidades principais".

A partir desta situação comprovada e diagnosticada, produz-se uma crítica, por sua vez teórica, ideológica e prática da sociedade herdada, em cujo seio se inicia e avança o processo revolucionário, e sem reemprego por outra imagem de sociedade desejável e possível. Projeta-se e executa-se em consequência, uma vasta operação sobre as causas e consequências estruturais do processo urbano-regional em si mesmo e no contexto nacional global.

Uma manifestação significativa de alcance total e integrador que se adota é feita pela não dissociação das questões e das reformas agrária e urbana, concebidas nos dois níveis como interdependentes e coordenáveis numa estratégia única. Leva-se em conta, a este respeito:

- a) Que a questão agrária e a questão urbana têm sua raiz, sua base e seu ponto de partida num regime único de propriedade e uso da terra.
- b) A existência de uma coalisão natural de interesses urbanos e mais (grandes proprietários e empresários, nacionais e estrangeiros), inimigos da Revolução em seu conjunto e das reformas agrária e urbana, e a possibilidade simetricamente oposta de apoios populares rurais e urbanos nas duas reformas.
- c) A comunidade de problemas originais, de pré-requisitos e de elementos constitutivos, para a definição e a implantação de ambas as reformas.

d) As exigências que ambas as reformas planejam em termos de valiosos investimentos e de uma situação caracterizada pela insuficiência de recursos materiais, financeiros e humanos.

e) A necessidade e a vontade de redefinir as estruturas sócio-econômicas, políticas e espaciais em escala nacional, e os conseqüentes problemas de localização, de inter-relação e de integração entre as populações rurais e urbanas, entre os usos rurais e urbanos do solo, entre as esferas sociais apresentadas pelo terreno cultivado e a sociedade, entre a agricultura e a indústria, e entre as necessidades e disponibilidades infra-estruturais.

f) As conseqüentes imposições organizadas, operantes no sentido da necessária inserção de ambas as reformas nos marcos de um plano único de desenvolvimento nacional global, e da submissão a um órgão centralizado de política e administração com funções amplas.

3. PARA QUE SE FORMULA E SE EXECUTA A REFORMA URBANA?

A Reforma Urbana não é concebida como mera ordenação ou racionalização de âmbito urbano através de medidas meramente melhoradas ou limitadamente redistributivas. Apresenta-se como parte de um processo de desenvolvimento no sentido restrito, isto é, de uma constelação de transformações estruturais em todos os níveis e em estreitas e complexas relações de interdependência.

A Reforma Urbana aparece, por sua vez, como pré-requisito, como componente e como resultado do processo global de desenvolvimento:

- 1) Deve contribuir para suprimir os obstáculos sócio-econômicos, culturais e políticos provenientes das estruturas e dinâmicas internas e externas que se herdou, e sobretudo do regime de controle, de criação e de uso dos recursos, da riqueza e do poder.
 - 2) Deve possibilitar a mobilização do potencial e da criatividade nacionais, a imposição de uma nova racionalidade na generalização e o uso dos recursos e esforços e na avaliação e satisfação de necessidades.
 - 3) Deve reafirmar e precisar a noção de função social da propriedade, e o controle público da terra e do capital, como pré-requisito para o planejamento físico e sócio-econômico, os critérios e o uso de investimentos, a imposição de um novo e homogêneo perfil ecológico.
 - 4) A nova estruturação espacial que se procura deve propiciar o aumento e o melhor uso dos recursos. As cidades deverão adequar-se a novas e complexas funções, devendo, portanto, modificar suas características sócio-econômicas, culturais e políticas. Isto leva ao estabelecimento de normas com referência ao controle do crescimento físico e da configuração interna das cidades.
 - 5) A política urbano-regional assim concebida aparece necessariamente como parte essencial de um plano econômico global que rege a provisão, localização e utilização dos recursos materiais, financeiros e humanos.
- Por sua vez, o crescimento econômico, a expansão da produtividade e da receita, possibilitarão maiores recursos para melhores cidades.

O esboço e execução da política de Reforma Urbana também incorporam pré-requisitos, componentes e resultados de natureza social e política.

Adota-se uma nova concepção de modo enérgico e sistemático, da justiça social. A Reforma Urbana impõe o sacrifício a poucos em benefício das maiorias, com um sentido igualitário quanto à divisão de esforços, sacrifícios, custos e benefícios. Possibilitará um grau crescente de integração e participações sociais, e a supressão da marginalidade, assim como a criação de novas formas de sociabilidade e de novos tipos humanos, e o melhoramento da qualidade da vida cotidiana nas cidades e nos terrenos cultivados.

Do ponto de vista político, a Reforma Urbana procura incrementar a capacidade de apoio e de mobilização popular em relação a si mesma e a toda estratégia de desenvolvimento adotada e, eventualmente, ampliar até o futuro as condições de urgência e as formas de funcionamento de uma democracia política de novo tipo.

A estes objetivos gerais se agrupam e integram fins mais específicos: controlar fatores que determinam ou condicionam o meio urbano; evitar a deterioração do meio natural; suprimir a especulação com os preços da terra e os aluguéis urbanos; permitir usos efetivos do solo e programas eficientes de investimento; reduzir os custos de construção e habitação e de instalação e uso dos serviços; criar pré-condições para uma futura solução integrada do perfil espaço/global.

4. COMO SE FORMULA E SE PROPÕE EXECUTAR A POLÍTICA DE REFORMA URBANA?

A Reforma Urbana, como se tem dito, é estabelecida, projetada e executada nos índices de uma estratégia global e de um plano integral de desenvolvimento acelerado e coercitivamente induzido.

A Reforma Urbana, como as outras políticas de regime urbano, combinou por sua vez critérios sócio-econômicos e político-ideológicos definidos: uma atitude que enfatiza o experimentalismo, o empirismo e o pragmatismo, e a vontade de incorporar e de usar sistematicamente os melhores *experts* da ciência e da técnica; esforços e recursos são intentados para solucionar os problemas emergentes de uma situação nacional (e internacional) altamente específica, dificultosa e dinâmica, sem experiência própria e com escassez de precedentes válidos em outros países. A ênfase é colocada no trabalho e no sacrifício para enfrentar um desafio histórico que se percebe como decisivo. A conjuntura força a procura de soluções imediatas para problemas que, por natureza, só são conseguidas a longo prazo, como pré-requisitos para a superação rápida e o uso futuro. É no andamento que os erros se cometem, as aprendizagens se realizam, os descobrimentos e os êxitos se alcançam.

A Reforma Urbana e a Agrária se caracterizam pela rapidez do ritmo adotado e a natureza drástica de suas medidas e efeitos, a fim de suprimir os inconvenientes derivados da indefinição e da incerteza. Finalmente, começa-se a modificar ou a suprimir as instituições e normas herdadas da sociedade tradicional, crescentemente substituídas por uma jurisdição e uma institucionalidade novas de teor revolucionário.

Antes de concluir, é necessário examinar:

1. A organização político-administrativa aplicada ao desenvolvimento urbano-regional; 2. As conseqüências urbano-regionais da Reforma Agrária; 3. Outros aspectos da política de urbanização; 4. O perfil da Reforma Urbana.

4.1. ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE PLANEJAMENTO¹⁰

O planejamento urbano engloba quatro âmbitos.⁹

a) Um nível superior com responsabilidade global, a cargo da Junta Central de Planejamento (JUCEPLAN).

b) Um nível intermediário, formado por ministérios, institutos e outros órgãos com responsabilidades setoriais e de prestações de serviços.

c) Um terceiro nível, composto por empresas industriais, agropecuárias e de outro tipo, dependentes dos órgãos de segundo nível.

d) Órgãos a cargo de projetos regionais e especiais, tendo a seu cargo a coordenação regional dos projetos e programas setoriais elaborados e executados pelos níveis segundo e terceiro, ou a complementação dos mesmos, e responsáveis pela promoção do uso adequado dos recursos em suas áreas de ação.

Na década de 1960, o Governo cubano decide organizar um sistema de planejamento regional, para a "integração sistemática das atividades econômicas em sua linha setorial com os elementos físico-regionais que lhe servem de marco completo". Estas responsabilidades pertencem ao INSTITUTO NACIONAL DE PLANEJAMENTO FÍSICO, que outorga uma dimensão territorial às diretrizes gerais e aos planos setoriais da JUCEPLAN.

Neste sistema, a administração é descentralizada para fins de maior participação. Num papel de planejamento intermediário, as províncias têm tarefas de coordenação e promoção de setores econômicos organizados horizontalmente (v. gr. a agricultura). No nível seguinte, o país está dividido em regiões (atualmente 55), que atuam como unidades estatísticas, administrativas e de execução, fundamentalmente em relação aos problemas agrícolas.

Setorialmente, o IPF se organiza através de uma Direção Geral que coordena uma Divisão de Planejamento Urbano e outra de Planejamento Regional, modelo repetido em cada uma das seis províncias. Os escritórios regionais dependem dos escritórios provinciais.

4.2. CONSEQUÊNCIAS URBANO-REGIONAIS DA REFORMA AGRÁRIA

A Reforma Agrária tem incidido de diversas maneiras sobre a fisionomia regional-urbana de Cuba:

a) Através da supressão do desemprego agrícola determinado pela subutilização das terras dos grandes latifundiários e a desocupação disfarçada própria do minifúndio, da ampliação dos planos agropecuários, da diversificação dos

cultivos, da nova organização administrativa da agricultura em mãos do Estado, das cooperativas campestres e dos agricultores individuais assistidos pelo governo, um controle indireto das migrações rurais-urbanas é exercido, modificando-se assim a intensidade e os caracteres da urbanização.

b) Constroem-se povoações novas nas unidades de produção agropecuária, para concentrar o máximo de população que justifique investimentos em habitação, educação e saúde.

c) Redefine-se o sistema hierárquico de núcleos de população, segundo o tamanho, desenvolvimento, serviços e área de influência, e se revitalizam os núcleos existentes, mediante a diversificação de suas funções e a extensão de seus raios de influência, no administrativo e na prestação de serviços. A nova rede de núcleos começa a funcionar como sistema de unidades interdependentes.

d) A renovada ênfase na exportação açucareira a partir de 1965, a diversificação da agricultura e sua união com a indústria (demanda de recursos manufatureiros, oferta de matérias-primas a elaborar), contribuíram para possibilitar a eliminação progressiva dos núcleos com serviços mínimos, a produção de núcleos com serviços locais e crescente área de influência e a marcha para a criação de uma rede de centrais urbanas e rurais interdependentes.

e) A expansão de indústrias dedicadas à elaboração do açúcar e de outras matérias-primas agropecuárias obrigam a fixar a população e, portanto, a recuperar e transformar os bairros pela diversificação de suas funções.

f) A mobilização maciça de força de trabalho para os centros de trabalho agrícola gera um fluxo considerável de população transitoriamente alojada em habitações rurais coletivas.

g) A política de auto-suficiência provincial (v. gr. Cortón Urbano de la Habana) induz à construção de povoações novas, à troca do uso da terra suburbana, e à integração da população urbana e rural na procura de objetivos comuns.

4.3. OUTROS ASPECTOS DA POLÍTICA URBANA

A política oficial inclinada à descentralização demográfica e econômica, à introdução de um novo equilíbrio regional e à melhor utilização dos recursos humanos e naturais materializa-se no Plano de Desenvolvimento da Província de Oriente, no Plano para a Área Metropolitana de Havana, e em outros projetos regionais de menor escala, freqüentemente destinados ao aumento da produção de uma área.

Para a solução do grave problema herdado em matéria de habitação para as maiorias nacionais, o regime cubano tem recorrido à experimentação com novas tecnologias, com o sistema de esforço próprio e de ajuda mútua, e com alternativas de projetos, buscando o ajuste às possibilidades econômicas e tecnológicas do País, e às novas formas de sociabilidade e valores emergentes do processo revolucionário.

4.4. LEGISLAÇÃO DE REFORMA URBANA

A Lei Básica da Reforma Urbana cubana foi precedida por uma série de antecedentes legislativos sancionados no momento mesmo em que o novo regime chega ao poder. Tais são, a Lei nº 26 (26 janeiro 1959) sobre suspensão de desalojamentos; a Lei nº 86 (17 fevereiro 1959), criando o Instituto Nacional de Economia e Habitação; a Lei nº 135 (10 março 1959), que rebaixa os aluguéis urbanos; a Lei nº 218 (7 abril 1959), limitando ou suprimindo o açambarcamento e a especulação de imóveis urbanos; a Lei nº 691 (23 dezembro 1959) sobre reglamento do uso do solo.

A Lei de Reforma Urbana foi sancionada em 14 de outubro de 1960, como parte integrante da Lei Fundamental de 07 de fevereiro de 1959. Abarca 45 artigos e várias disposições transitórias, que aparecem agrupados em cinco secções.

A Primeira Secção (arts. 1 a 3) constitui uma declaração de princípios e um esquema das etapas na política do Estado. Em uma primeira etapa, o Estado assegura a cada família a amortização do débito relativo à habitação em que vive num período de 5 a 10 anos, mediante o pagamento de uma soma equivalente ao aluguel. Na segunda etapa, a construção de habitações em massa permitirá sua entrega em usufruto gratuito e permanente, mediante pagamentos mensais que não excederão a 10% do salário familiar. Na terceira etapa, o Estado assume a construção de habitações e sua cessão em usufruto gratuito e permanente a cada família (art. 1º). Prescreve-se "o aluguel de imóveis urbanos e qualquer outro negócio ou contrato que implique a cessão do uso total ou parcial de um imóvel urbano" (art. 2º).

Os 26 artigos da Segunda Secção modificam o regime jurídico da propriedade imobiliária urbana.

Os arts. 4, 5 e 6 estabelecem a nulidade de todos os contratos de aluguéis urbanos existentes (art. 5º) e de todos os negócios jurídicos que impliquem na cessão do uso total ou parcial de um imóvel urbano (art. 6º). O art. 4º estabelece as exceções.

O órgão responsável pela implantação da Reforma Urbana é o Conselho Superior da Reforma Urbana, a que se agregam temporariamente sete Conselhos Provinciais (arts. 7, 8, 9).

Estabelecem-se as condições que regerão a compra e a venda dos imóveis urbanos por seus ocupantes (arts. 9º e 10º).

Todos os julgamentos de desalojamento das propriedades urbanas, independentemente do estado de seus trâmites, ficam arquivadas (arts. 11 e 12).

A Lei estabelece a forma de fixação dos preços de compra e venda de imóveis (arts. 13 a 17), e a forma de compensação aos proprietários que tiveram suas habitações desapropriadas (arts. 21 a 28).

Fica proibida a permuta, cessão, venda ou transferência de qualquer imóvel destinado a habitação sem a autorização dos Conselhos. Torna-se nulo qualquer contrato que contradiga o disposto pela Lei. As habitações urbanas não podem ser objeto de embargo (art. 29).

Na Terceira Secção, declara-se a cessação de pagamentos em hipotecas, mesmo que a Lei leve em consideração o caso de pequenos credores que tenham nessa forma de empréstimo seu único meio de vida (arts. 30 a 36). O único artigo 37, da Quarta Secção, se refere à indenização que receberão os antigos proprietários de imóveis urbanos no momento de sancionar-se a Lei. O Banco Nacional de Cuba paga as indenizações mediante a criação de um fundo formado por um imposto que deve pagar todo o novo proprietário, segundo um montante ascendente relacionado com o aluguel do imóvel, vigente antes da Lei.

A Quinta Secção (arts. 33 a 45) regula o procedimento de elucidação das questões que apareçam entre partes interessadas, e as sanções aos transgressores da Lei. A Lei conclui com 4 disposições transitórias.

5. RESULTADOS DA REFORMA URBANA DE CUBA

A evolução dos resultados da Reforma Urbana cubana é dificultada pela falta de estudos técnicos de informes oficiais, assim como pela forte carga político-ideológica e emocional que evolui deste e de outros aspectos do processo revolucionário que se efetua na Ilha. Algumas observações finais podem, contudo, ser formuladas a respeito:

a) A política urbano-regional tem produzido rápidos efeitos, mesmo sob o impacto das pressões internas e externas e das falhas teóricas, táticas e práticas de implantação.

b) Evidencia-se uma transformação gradual da estrutura espacial do país por um esforço coletivo que envolve toda população, com base em uma nova valorização dos recursos naturais humanos e científicos.

c) Muitos dos defeitos tradicionais nas cidades cubanas têm sido corrigidos, no que se refere à falta de nitidez dos marcos físicos de delimitação, superfícies semiconstruídas ou destinadas a usos urbanos e suburbanos, confundidos em extensões intermináveis. Tem sido imposto o controle público dos terrenos urbanos e suburbanos, definindo-se a orientação do crescimento físico das cidades, e procedendo-se à concentração das habitações e a uma melhor utilização dos serviços em bairros parcialmente construídos. Os usos rurais têm chegado mais perto da cidade.

d) Um esforço de construção maciça de habitações para as maiorias nacionais e para todas as províncias e regiões da Ilha, se vem realizando, com ênfase na complementação dos investimentos industriais, educacionais e sanitários e dos programas de infra-estrutura regional e urbana. Grande ênfase foi dada aos projetos de habitações coletivas, concentradas e localizadas em relação a outras atividades e serviços urbanos. Isto se tornou possível graças à disponibilidade, por parte do Estado, de grandes superfícies, e pelo uso de técnicas de construção (principalmente a pré-fabricação com grandes elementos) que asseguram vantagens em matéria de custos, qualidade e rapidez da edificação. A iniciativa privada e a construção de habitações individuais isoladas desapareceu das cidades.

e) Os novos projetos, em sua maioria, são construídos em relação às fontes de trabalho, em terrenos livres de dimensões adequadas, e fora das áreas centrais.

f) Rompeu-se a tradicional separação espacial por bairros que correspondem a diferentes estratos sócio-econômicos da população.

g) Modificou-se o sistema de transmissão hereditária dos bens imóveis, dando-se prioridade à situação do ocupante sobre a relação familiar.

h) Problemas antes não solucionados, ou resolvidos de maneira deficiente são, entre outros, o transporte urbano e a falta de medidas para conservar e modernizar os setores construídos das cidades, e sua intensa e acelerada deterioração; a carência de um sistema adequado de transferência de habitações em consequência de mudanças de local de trabalho ou alteração do número de componentes da família; a persistência ou aparecimento de formas de habitação precária e promíscua.

V. CONCLUSÕES

O exame crítico das propostas e políticas da reforma urbana proporciona um rico material de informação e reflexão, suscetível de enriquecer a teoria e a prática aplicáveis à problemática e à urbanização latino-americanas.

Nenhuma estratégia de desenvolvimento urbano que se formule e pretenda executar nas dramáticas condições vigentes na região concebido como mera aceitação passiva da inevitabilidade de um futuro concebido como mera extrapolação agravada da situação atual. Uma estratégia alternativa digna desse nome, e de uma adesão coletiva que lhe outorgue possibilidades de existência e operatividade, implica, antes de tudo, no reconhecimento da necessidade de uma ação deliberada, racional e enérgica fundada na crítica do passado e do presente, e em uma do futuro determinada.

Isso exige, em primeiro lugar, o abandono de uma projeção linear melhorada da situação atual, e de qualquer pretensão de copiar o que se consideram protótipos correspondentes a outras sociedades e sistemas.

A cidade latino-americana do futuro não pode ser uma versão ampliada e corrigida da cidade do passado ou atual. Deve constituir o resultado possível da previsão e da invenção do futuro, para sociedades e cidades com estruturas, formas, funcionamentos e paisagens diferentes dos que hoje se conhecem, a fim de melhorar ou criar a racionalidade estrutural, a eficácia, a produtividade das cidades, e a intensidade e qualidade da vida urbana, em relação com o modelo geral de desenvolvimento e sociedade que se adote. As soluções devem ser, além do mais, especificamente adequadas para as cidades adotadas para as desenvolvimento, como os da América Latina, diferentes das adotadas para as cidades de sistemas e países avançados, sejam do mundo capitalista ou do socialista. Em segundo lugar, impõe-se a adoção de uma visão global e desagregada por níveis e setores, em escala nacional e continental; uma análise cuidadosa das relações e inter-relações entre os distintos conjuntos e subconjuntos implicados; uma dupla linha simultânea de pensamento crítico e função da problemática das futuras sociedades urbanas da região. Uma combinação em graus variáveis de rigor científico, eficácia técnica, imaginação criativa, compromisso social e paixão política se mostrará sempre conveniente para os que se sintam autenticamente interessados no estudo e na superação da problemática urbana da América Latina.

NOTAS

1. Um dos escassos trabalhos sobre o tema é:

HARDOY, Jorge E. & MORENO, Oscar A. *Teoría e práctica da reforma urbana na América Latina*. Buenos Aires, Centro de estudos urbanos e regionais, Instituto di Tella, 1971. ed. mimeografada.

2. Veja-se a este respeito:

HARDOY, Jorge E. et alii. *Política de la tierra urbana y mecanismo para su reglamentación en América du Sur*. Buenos Aires, Instituto di Tella, 1969.

3. Desenvolvemos análise sobre a natureza e o papel do Estado no processo latino-americano nos seguintes livros:

KAPLAN, Marcos. *Formación du estado nacional en América Latina*. Santiago, Editorial Universitária de Chile, 1970.

_____. *El Estado en el desenvolvimiento y la integración*. Caracas, Monte Ávila editores, 1970.

_____. *Aspectos políticos de la planificación en la América Latina*. Montevideú, Editorial Tierra Nueva, 1972.

4. COLOMBIA. Ministério de Desarrollo Economico. *Proyecto de lei sobre reforma urbana*. Agência de divulgação do Ministério de Desenvolvimento Econômico, 1970.

5. Ver: HARDOY op. cit. (nota 1).

CONGRESSO NACIONAL DE ARQUITETOS, 1º, Bolívia, La Paz, de 11 a 14 de dezembro de 1970. ed. mimeografada, 122p.

6. BOLÍVIA. Ministério de Planejamento e Coordenação. *Estratégia socio-economica del desarrollo nacional, 1971-1991*. La Paz, 1970. t.2, p.543-546.

7. Para uma excelente avaliação crítica da revolução cubana, ver:

KAROL, K.S. *Les guérilleros au pouvoir. L'itinéraire politique de la revolution cubaine*. Paris, Robert Laffont, 1970.

8. HARDOY, Jorge E. & ACOSTA, Maruja. *Reforma urbana en Cuba revolucionaria*. Caracas, Editorial Sintesis Posmil, 1971. p.62-63.

9. NAÇÕES UNIDAS. Junta Central de Planejamento de Cuba (JUCEPLAN). *La planificación economica en Cuba*.

URBAN REFORM IN LATIN AMERICA

Nature, content and reach of Urban Reform legislation as applied in several latin-american countries is discussed in terms of institutional and legal aspects related to the population explosion and consequent acceleration of urbanization. To the complexities of urban reform and urban policy are often added governmental lassitude or even incapacity to assume responsibility over the problem. Linear projection of present condition as well as imported solutions should be abandoned as each latin-american city must be studied within its own context.

LA RÉFORME URBAINE EN AMÉRIQUE LATINE

Ce travail analyse la nature, le contenu et la portée de la législation de la Réforme Urbaine entreprise aujourd'hui par divers pays latino-américains. Il relève les aspects institutionnels et juridiques de la Réforme, sa capacité de faire face à des problèmes engendrés par l'explosion démographique et, par conséquent, l'accélération de l'urbanisation.

La Réforme fait partie d'une Politique Urbaine, c'est-à-dire, d'un ensemble d'interventions, de décisions, d'activités, d'instruments et de normes adoptés par les Etats qui s'efforcent de contrôler le processus de croissance urbaine. Cependant cette analyse devient trop complexe et difficile à cause de l'incapacité de la plupart des gouvernements de l'Amérique Latine de faire face aux problèmes, ce qui y fait naître un sentiment de désintérêt et même d'indifférence.

On propose l'abandon d'une projection améliorée de la situation actuelle et de tout propos d'imiter des modèles caractéristiques d'autres sociétés et d'autres systèmes. La ville latino-américaine doit refuser l'imitation des structures, des formes, du fonctionnement et des aspects physiques déjà existants. On doit, par contre, s'attacher à la réalité de l'Amérique Latine et à ses problèmes, en employant la capacité d'invention et de création pour tracer des plans pour l'avenir.