

O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO NO BRASIL

O caso da área metropolitana de São Paulo*

JOSEF BARAT**

1. Introdução; 2. Alguns aspectos qualitativos do desenvolvimento urbano brasileiro; 3. Uma avaliação sumária do arcabouço institucional do planejamento urbano brasileiro; 4. O financiamento do desenvolvimento urbano no Brasil; 5. O financiamento do desenvolvimento urbano na área metropolitana de São Paulo; 6. Situação atual na área metropolitana de São Paulo; 7. Aperfeiçoamentos na tributação municipal na cidade de São Paulo; 8. Conclusão.

1. Introdução

O Brasil é, hoje, provavelmente, o mais industrializado e o mais urbanizado dos países em desenvolvimento. Os fenômenos relacionados com industrialização e urbanização começaram a acelerar-se em meados da década de 40, e a economia brasileira passou por mudanças profundas, que podem ser assim resumidas:

1. Rápido crescimento do produto interno bruto (PIB), com altas taxas médias anuais (5,7% ao ano, na década de 40, e acima de 6% nas décadas subsequentes), sendo o PIB de 1980 de cerca de US\$ 230 bilhões.
2. Rápido crescimento do produto industrial (mais rápido que o das taxas médias anuais do PIB) e um aumento significativo na participação da renda urbana em relação ao PIB (subindo de 58,6%, em 1940, para 75%, em 1980).
3. Rápido aumento da população urbana em relação à população total (26% do total, em 1940; 65%, em 1980), como conseqüência das taxas anuais, extremamente altas, de crescimento da população urbana (cerca de 5% ao ano, durante os últimos 40 anos).
4. Rápido aumento da população em áreas metropolitanas e em centros urbanos de porte médio, sendo a população das áreas metropolitanas, em 1980, de 35 milhões de habitantes, aproximadamente.

* Economista, doutor em Planejamento Urbano. (Endereço do autor: Rua Marechal Hastimphilo de Moura, 338 — Edifício Manacá — apto. 23 — D — Portal do Morumbi — 05640 — São Paulo, SP.)

5. Rápido crescimento e integração do mercado interno e das escalas de produção, sobretudo para enfrentar aumentos de demanda nas áreas metropolitanas e nos sistemas urbanos regionais emergentes.

A tabela 1 resume os dados mais importantes que ilustram as características principais da industrialização e da urbanização brasileiras, nos últimos 40 anos.

Tabela 1
Aspectos quantitativos agregados do crescimento econômico brasileiro

	1940	1950	1960	1970	1980
1. Produto interno bruto (bilhões de Cr\$, 1949)	140,5	244,8	472,9	1.060,2	2.237,2
2. Produto industrial (bilhões de Cr\$, 1949)	23,7	50,5	118,7	302,0	679,2
3. Produto industrial/PIB (%)	16,8	18,9	22,4	27,6	30,4
4. Renda urbana (bilhões de Cr\$, 1949)	82,4	156,2	325,4	750,1	1.677,9
5. Renda urbana/PIB (%)	58,6	63,8	68,8	70,7	75,0
6. Produto industrial/renda urbana (%)	28,7	32,3	36,5	40,4	40,5
7. População urbana (milhões)	10,9	18,8	32,9	52,9	78,6
8. População urbana/população total (%)	26,4	36,2	45,1	59,9	65,0
9. População de nove áreas metropolitanas/população urbana (%)	43,8	41,9	47,3	42,2	44,5
10. Áreas metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro/população urbana (%)	28,4	28,6	30,2	27,6	27,8

Fontes: Instituto Brasileiro de Economia, Fundação Getulio Vargas; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Tolosa, H. Macroeconomia da Urbanização Brasileira. In: *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, Ipea, 3(3):585-644, 1973.

O crescimento acelerado da população urbana não se distribuiu de maneira uniforme pelo sistema urbano como um todo: as nove áreas metropolitanas, a nova capital do país e os centros urbanos de porte médio (em grande parte relacionados com o aumento das áreas metropolitanas) cresceram mais depressa que as pequenas cidades. Contudo, é possível identificar-se um processo de dispersão espacial, sobretudo nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, as mais desenvolvidas e dinâmicas do país, na medida em que a rápida ocupação da terra para a agricultura, criação de gado e extração de minério induziu ao

crescimento de número considerável de importantes cidades.¹ A tabela 2 mostra a evolução da população das novas áreas metropolitanas e do Distrito Federal, no decorrer dos últimos 40 anos.

Tabela 2
Evolução da população nas nove áreas metropolitanas e no Distrito Federal
(milhares de habitantes)

	1940	1950	1960	1970	1980*
São Paulo	1.319	2.367	4.791	7.883	12.709
Rio de Janeiro	1.782	3.002	4.862	6.719	9.154
Belo Horizonte	212	222	888	1.523	2.585
Recife	353	680	1.240	1.624	2.399
Porto Alegre	276	488	1.031	1.428	2.285
Salvador	294	413	734	1.042	1.795
Curitiba	143	156	513	666	1.472
Fortaleza	182	301	655	888	1.616
Belém	209	242	414	561	1.016
Brasília (DF)	—	—	230	436	1.203
População urbana	10.900	18.783	32.005	52.905	78.650
Metropolitana/urbana (%)	43,8	41,9	48,0	43,1	46,1

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

* Os resultados preliminares do recenseamento de 1980 referem-se à população total em cada municipalidade.

A tabela 3 resume a distribuição da população urbana por tamanho de cidade. Mostra a redução da importância dos centros de pequeno porte e a crescente estabilidade do nível superior da hierarquia urbana. O fortalecimento dos centros de porte médio (de 50.000 a 250.000 habitantes) indica uma evolução no sentido de uma distribuição de tamanho lognormal e a consolidação de importantes sistemas urbanos regionais.²

¹ Lodder, C. O processo de crescimento urbano no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, Ipea, 7(2):459-76, 1977.

² Tolosa, H. Política nacional de desenvolvimento urbano: uma visão econômica. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, Ipea. 2(1):143-56, jun. 1972; Lodder, C. op. cit.

Tabela 3

Distribuição da população urbana de acordo com classes de cidades segundo seu tamanho (em percentagens e número de centros)

Classes	1950	1960	1970
Pequena menos de 50.000	45,3 (1.800)	43,1 (2.616)	36,8 (3.751)
Média 50.000/250.000	12,3 (20)	14,6 (55)	15,6 (83)
Grande 250.000/2.000.000	11,5 (4)	15,5 (8)	19,4 (14)
São Paulo e Rio de Janeiro 2.000.000	30,9 (2)	26,8 (2)	28,2 (2)
Total	100,0 (1.826)	100,0 (2.681)	100,0 (3.850)

Fontes: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Andrade, T. & Lodder, C. *Sistema urbano e cidades médias no Brasil*. Rio de Janeiro, Ipea/Inpes, 1979; da Matta, M. *Urbanização e migrações internas. Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, Ipea, 3(3):715-46, 1979.

O sistema urbano obviamente reflete os desequilíbrios regionais existentes no Brasil. Mas é importante assinalar que os diferenciais na renda *per capita* entre as regiões são mais altos, no que se refere à renda interna como um todo, do que quanto à renda urbana. De fato, a amplitude de variação, em 1970, foi 25% menor em relação à renda urbana.³ Assim, os desequilíbrios regionais não foram agravados pela urbanização em si mesma, porém a industrialização, na medida em que as localizações industriais eram altamente concentradas, contribui para acentuar as diferenças regionais de renda. A tabela 4 mostra a

Tabela 4

Distribuição da população urbana e do valor industrial acrescido por regiões (em percentagens)

	1940		1950		1960		1970	
	Urb.	Ind.	Urb.	Ind.	Urb.	Ind.	Urb.	Ind.
Norte	3,1	1,3	3,0	1,0	3,2	1,7	3,2	1,3
Nordeste	26,3	10,1	25,3	9,4	24,0	8,3	22,6	5,6
Sudeste	56,1	74,5	57,1	75,4	55,6	76,9	55,4	80,6
Sul	12,3	13,6	12,3	13,5	14,0	12,3	14,1	11,7
Centro-Oeste	2,2	0,5	2,3	0,7	3,2	0,8	4,7	0,8
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

³ Barat, J. *Introdução aos problemas urbanos brasileiros*. Rio de Janeiro, Campus, 1979.

distribuição da população urbana e o valor industrial acrescido entre as diversas regiões brasileiras, no período de 1940-1970.

2. *Alguns aspectos qualitativos do desenvolvimento urbano brasileiro*

No contexto do desenvolvimento urbano brasileiro, destacam-se os seguintes aspectos qualitativos: a) as altas taxas de crescimento da população urbana foram resultado de grandes migrações internas; b) uma elevada proporção de subemprego levou ao desenvolvimento de áreas de pobreza na maioria das cidades; c) a ocupação predatória do solo urbano e das áreas circunvizinhas esteve ligada a práticas de especulação imobiliária; d) a alocação ineficaz ou insuficiente de recursos para investimento público levou a conseqüentes deficiências de serviços básicos, principalmente de saneamento, abastecimento de água e transporte público.

O inadequado padrão de distribuição de renda reflete-se, por sua vez, no padrão de expansão da estrutura urbana, que pode ser resumido como um padrão em que as pessoas situadas nas faixas alta e média de renda ocuparam áreas centrais, em que os serviços básicos estavam disponíveis, ou foram subseqüentemente providenciados, enquanto os subúrbios foram deixados para a faixa de menores rendas, que veio depois.

A desigualdade na disponibilidade de serviços urbanos, resultante da concentração de investimentos na expansão ou melhoramento de infra-estrutura urbana nas áreas centrais, ou em distritos selecionados, agravou necessariamente a desigualdade estrutural dos centros urbanos brasileiros: a cidade “convencional” e “legal” regulamentamente planejada, com seus serviços básicos, existindo lado a lado com a cidade “não-convencional” e “ilegal”, ilegítima em razão de sua incapacidade de cumprir as exigências da lei e do planejamento urbano, de pagar pelos serviços urbanos ou de proporcionar emprego formal. As favelas e outras formas de cortiço, no interior das áreas centrais ou perto de distritos selecionados, foram uma resposta ativa aos altos custos do transporte e à necessidade da permanência próxima aos mercados de trabalho existentes.

As práticas de especulação imobiliária e a indiscriminada demolição de edifícios muito antes do fim de sua vida útil agravaram, por sua vez, o crescimento vertical na parte “convencional” das cidades brasileiras, e exigiram o contínuo aumento da capacidade dos serviços urbanos, naquelas áreas já atendidas pelos investimentos públicos, a expensas das áreas suburbanas e periféricas.

É notório o fato de que as desigualdades de renda no Brasil, tanto interurbanas quanto intra-urbanas, são a conseqüência de marcantes fatores históricos, políticos e sócio-econômicos, ligados aos períodos colonial e pré-industrial do país. Contudo, essas desigualdades foram agravadas recentemente, em particular nas áreas metropolitanas, em razão das distorções na estrutura urbana e da falta ou ineficácia de mecanismos de planejamento e financiamento urbanos. Assim, os seguintes fatores, relacionados com o recente desenvolvimento brasileiro, podem ser somados a qualquer explicação de longo prazo para o inadequado crescimento urbano: alta capacidade de polarização das áreas ou regiões já providas de adequada infra-estrutura; profundas diferenças

nas condições de saúde, capacidade profissional, habitação, saneamento e meios de transporte das populações urbanas; altos custos sociais suportados pelas camadas pobres da população, tais como falta de segurança individual, dificuldades no acesso diário ao trabalho, grandes engarrafamentos de trânsito e poluição.

Conseqüentemente, planejamento e financiamento urbanos constituem, de fato, proposição altamente complexa num país em desenvolvimento como o Brasil, visto como ela precisa combinar aspectos setoriais (habitação, saneamento, transporte público, trânsito, segurança e proteção ambiental) e vários níveis decisórios (governo federal, estadual e municipal). Além disso o planejamento e o financiamento têm que oferecer um tratamento diferente e apropriado a cada uma das escalas urbanas envolvidas (áreas metropolitanas, centros urbanos de grande e médio portes), levando em consideração seus diferentes estágios de desenvolvimento, tanto quanto as necessidades de suas camadas de baixa renda.

3. *Uma avaliação sumária do arcabouço institucional do planejamento urbano brasileiro*

Apesar do rápido crescimento urbano que se verificou depois da II Guerra Mundial, o arcabouço institucional do planejamento urbano só recentemente passou a ser totalmente adotado no Brasil. O Banco Nacional da Habitação (BNH) foi criado em 1964 e, durante longo tempo, suas políticas foram concebidas nos termos restritos de prover casa própria e apoio à indústria da construção civil. O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhou) foi instituído em 1964 e, sob o controle do BNH, tentou definir uma política urbana geral, mas na prática dedicou-se ao planejamento urbano em cidades selecionadas, considerado principalmente de um ponto de vista físico. O financiamento de projetos de saneamento e abastecimento de água pelo BNH só depois de 1972 passou a ter importância. Desse modo, até então as políticas urbanas no Brasil foram controladas pela política habitacional.

Não houve referência ao desenvolvimento urbano nos planos do governo brasileiro até o II Plano Nacional de Desenvolvimento para o período de 1975-1979, elaborado em 1974, e que dedicou um capítulo a estratégias e instrumentos de desenvolvimento urbano. No ano anterior, o governo federal havia aprovado a Lei do Desenvolvimento Urbano (federal), contendo as diretrizes básicas para a criação de nove regiões metropolitanas.

Como conseqüência da Lei de Desenvolvimento Urbano, a Comissão Nacional de Política Urbana (CNPU) foi criada em 1974, na condição de uma agência coordenadora interministerial de segundo nível, responsável pela formulação e acompanhamento das políticas urbanas e metropolitanas. Um Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU), com recursos oriundos do governo federal, foi concebido em 1975, para dar apoio financeiro aos principais programas e projetos de urbanismo.

Ainda em 1975, a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) foi estabelecida no Ministério dos Transportes, encarregada da implementação dos projetos de transporte público nas áreas metropolitanas, nas capitais estaduais e principais cidades. É importante salientar que o órgão administrativo do CNPU fazia parte do Ministério do Planejamento, e o BNH do Ministé-

rio do Interior. Assim, os instrumentos para efetivação do transporte urbano, da habitação e do planejamento urbano constituíam responsabilidade de três diferentes ministérios.

Em 1979, a Comissão Nacional de Política Urbana foi transformada numa agência de coordenação interministerial de primeiro nível, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) encarregado da definição de uma política urbanista abrangente, sob a presidência do ministro do Interior. No entanto, é preciso lembrar que entre 1972 e 1979 as políticas e programas urbanos foram, de fato, controlados pela política de transportes. Rodovias e vias expressas urbanas receberam forte apoio financeiro do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), a partir de 1975, e os projetos de transporte de massa foram financiados pela EBTU, muitas vezes como projetos isolados ou fechados, sem relação com planejamento urbano ou com estratégias de crescimento das cidades.

Entre 1975 e 1979, o aumento da conscientização do governo federal em relação aos problemas urbanos resultou dos aspectos negativos que se tornaram evidentes nas áreas metropolitanas e nas grandes cidades: pobreza e tensões sociais, criminalidade, poluição e deficiência de fornecimento de serviços de utilidade pública. A esse respeito, grande progresso foi feito em planejamento e organização institucional mas, a despeito da importância dada ao assunto pelo governo federal e dos esforços do CNPU e da EBTU, não se estabeleceu um arcabouço institucional abrangente, nem qualquer coordenação eficaz entre os diversos órgãos e instrumentos federais. Além disso, iniciativas setoriais continuaram a governar a política urbana, e a centralização das iniciativas nas mãos do governo federal não conseguiu estimular os governos estaduais e municipais a dar a prioridade adequada a seus próprios programas e políticas de urbanismo.

Na realidade, as relações entre os órgãos federais, de um lado, e os estados e municípios, de outro, podem ser sumariamente avaliadas como se segue:⁴

1. Um excessivo poder político e econômico está, atualmente, em mãos do governo federal, o que é incompatível com o modelo formal federativo e municipalista da Constituição brasileira.
2. Esse poder é o resultado de: a) um padrão político autoritário, que erradamente associou eficiência administrativa com a centralização da capacidade decisória; b) uma estrutura tributária extremamente desequilibrada, que permite a transferência da maior parte dos impostos diretos e indiretos (arrecadados sobretudo nas cidades) para o governo federal; c) a inadequada distribuição dos poderes constitucionais para legislar sobre assuntos urbanos.
3. A legislação básica sobre desenvolvimento urbano é muito antiga e inadequada para enfrentar as exigências reais da rápida urbanização.

⁴ Pessoa, A. Aspectos jurídicos e institucionais do uso do solo urbano. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 3(12):51-66, 1978; Barat, J. Desenvolvimento urbano: a necessidade de optar por sistemas mais racionais de gestão. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2(12):7-32, 1978.

4. O sistema institucional de planejamento e de tomada de decisões, a níveis federal e estadual, não reflete a realidade espacial e social do processo brasileiro de desenvolvimento urbano, a despeito da explícita prioridade recentemente dada ao planejamento urbano.

5. A nível local, apesar da crescente importância das associações comunitárias, o grau de participação social é ainda muito baixo para um planejamento adequadamente representativo das necessidades dos grupos sociais, especialmente os de baixa renda.

Finalmente, pode-se afirmar que a experiência de planejamento urbano no Brasil, nas duas últimas décadas, tem sido baseada no esforço de considerações setoriais (basicamente habitação e transporte) e espaciais — estas últimas entendidas mais no sentido de técnicas convencionais físico-urbanistas do que em mais amplas dimensões regionais e urbanas — tratadas como alguma coisa à parte e dissociada de políticas globais, industriais e de desenvolvimento.⁵ Em consequência, a eficácia de políticas globais, assim como espaciais, tem sido prejudicada: primeiro, porque as implicações locacionais de instrumentos e políticas macroeconômicos não foram, em geral, levadas em conta, particularmente pelos bancos e órgãos de desenvolvimento; segundo, porque os objetivos relacionados com a equidade social foram com frequência prejudicados pelos “efeitos de concentração” de políticas industriais e setoriais independentes. Nesse sentido, as políticas e o planejamento urbano têm sido conduzidos sem a necessária integração com objetivos e instrumentos macroeconômicos.⁶

4. *O financiamento do desenvolvimento urbano no Brasil*

O financiamento do desenvolvimento urbano no Brasil tem no momento um aspecto crucial. Como consequência do sistema tributário excessivamente centralizado, introduzido pela Constituição federal de 1967, e pela Reforma Tributária de 1969, as receitas fiscais das municipalidades ficam restritas ao imposto sobre a propriedade imobiliária urbana, bem como aos impostos sobre serviços e profissões. A partir de 1969, essas receitas municipais vêm declinando, em relação às transferências de impostos dos governos federal e estadual, que se vinculam predominantemente a alocações setoriais ou regionais específicas. Em 1978-1980, as transferências federais e estaduais representaram 75,3% do total das receitas municipais.⁷

Assim, além de perder receitas tributárias para a União e para o estado, as municipalidades têm também perdido sua autonomia, em termos de tomada de decisões relacionadas com a alocação de bens sociais. No momento, as principais transferências setoriais originam-se de taxas de impostos derivados de petróleo e consumo de energia elétrica. Taxa Rodoviária Única,

⁵ Tolosa, H. Desenvolvimento urbano no Brasil: uma interpretação econômica. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2(12):67-90, 1978.

⁶ Id. *ibid.*

⁷ Setúbal, O. Sugestões para uma justiça tributária. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 11 set. 1981.

bem como os impostos sobre a produção mineral, cuja alocação era anteriormente circunscrita a programas específicos. Por outro lado, as transferências oriundas da produção industrial e do imposto de renda, que são federais, formam um fundo de financiamento destinado às municipalidades (Fundo de Participação dos Municípios — FPM), mas vinculado a prioridades regionais definidas pelo governo federal (basicamente escolas e centros de saúde pública).

A diminuição dos recursos orçamentários municipais disponíveis para o aperfeiçoamento da infra-estrutura urbana (sobretudo bens e serviços sociais ligados às necessidades urbanas básicas) é um dos mais importantes fatores limitativos, no campo das finanças urbanas, devendo ser acrescentado que as transferências do FPM não distinguem entre municípios predominantemente urbanos e rurais, nem existe diferenciação alguma entre os vários grupos dimensionais de cidade.

Na realidade, de acordo com os critérios atuais das transferências federais do FPM, as capitais estaduais e as cidades de grande porte geralmente recebem menores somas *per capita* do que as cidades de pequeno e médio portes. Assim, quanto maior (sobretudo menos industrializada) a cidade, menor é a relativa disponibilidade dos recursos para financiamento de necessidades urbanas básicas.⁸

A maneira pela qual o governo federal trata as necessidades urbanas básicas passa por mecanismos de financiamento específicos e restritos, frequentemente transferindo recursos que têm que ser reembolsados pelas municipalidades:

1. *Habitações para grupos sociais de baixa renda.* Em 1964, o Banco Nacional da Habitação (BNH) criou um sistema de financiamento com recursos oriundos do giro de um fundo de desemprego com base no salário (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço — FGTS) e de depósitos em contas pessoais de poupança (cadernetas de poupança). Ambos foram concebidos como um instrumento para minimizar os efeitos da inflação — uma unidade monetária administrativa denominada Unidade Padrão de Construção (UPC). Os tomadores de empréstimo de baixa renda têm que pagar de volta os empréstimos recebidos do BNH e, apesar de serem favorecidos com juros em condições subsidiadas, a proporção dos contratos rescindidos é muito grande. Uma falha desse sistema vai ser encontrada na crescente disparidade entre a avaliação oficial da UPC e a avaliação de orientação mercadológica dos custos da construção, incluindo os materiais e a terra, que funcionam em detrimento do sistema rotativo de financiamento.

2. *Saneamento e abastecimento de água.* Em 1972, o BNH criou um fundo em que os estados e as municipalidades participam sob a forma de uma parcela reembolsável dos empréstimos do BNH e da contrapartida orça-

⁸ Rezende, F. Financiamento do desenvolvimento urbano. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, Ipea, 3(3):543-84, 1973.

mentária local. Aqui de novo o reembolso é necessário, para permitir o giro dos recursos institucionais disponíveis, que são os mesmos que se destinam aos programas habitacionais: FGTS e depósitos nas contas de poupança, expressos em valores monetários ajustados (UPC).

3. *Transporte público.* A criação, em 1975, de um fundo de transporte público (Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos — FDTU), administrado pela Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), tornou possível a transferência de uma pequena parte de recursos institucionais anteriormente destinados à construção de estradas para ferrovias suburbanas, metrô e sistemas de ônibus. A base desse fundo é uma parcela adicional sobre o imposto sobre consumo de derivados do petróleo, segundo a idéia de que os usuários de veículos particulares deveriam pagar pelos programas de transporte público. Recentemente o governo federal criou um fundo especial para mobilização de fontes alternativas de energia (Fundo de Mobilização Energética — FME), favorecendo o transporte urbano como setor prioritário, em termos de substituição de energia. Os recursos para esse fundo são também derivados do consumo da gasolina, sendo que o preço final para o consumidor representa quase três vezes os custos de produção e distribuição. As transferências desses fundos de transporte urbano para estados e municipalidades não são reembolsáveis, mas são alocados a projetos públicos específicos, definidos pelos órgãos federais. Geralmente os fundos não cobrem melhoramentos em linhas de ônibus já existentes, que são quase todas privadas e respondem pela maior parte das viagens urbanas diárias. Os esforços de financiamento do governo federal estão concentrados nos metrô de São Paulo (segunda linha) e Rio de Janeiro, na melhoria das linhas suburbanas existentes em São Paulo e no Rio de Janeiro e na construção de modernos sistemas suburbanos em Porto Alegre, Belo Horizonte, Salvador e Recife. Outro importante programa é a pavimentação de ruas na periferia de áreas metropolitanas selecionadas, que conta com o ativo do Banco Mundial.

Em termos de mecanismos de financiamento, a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU), já mencionada, foi um notável progresso institucional. Esse fundo é administrado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) e é derivado do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), que foi criado, em 1974, para limitar a excessiva vinculação de tributos federais a programas específicos, tais como estradas e energia elétrica, sustentados pelos impostos setoriais de consumo. Gozando de maior flexibilidade em termos de alocação de recursos, o governo federal criou o FNDU como uma conta subsidiária do FND.

O FNDU é transferido para estados e municipalidades, para ser aplicado em programas urbanos previamente aprovados pelo CNDU mas, como consequência dos mecanismos de financiamento restritos que se destinam a atender a necessidades urbanas básicas, o financiamento do conselho em regra não abrange saneamento, abastecimento de água e transporte público. Assim, a provisão de financiamento integrado para os principais aspectos setoriais do desenvolvimento urbano ainda continua sendo o mais importante desafio da política urbana no Brasil, na década de 80.

5. O financiamento do desenvolvimento urbano na área metropolitana de São Paulo

5.1 Resumo do antecedente histórico

Em 1872, a cidade de São Paulo tinha menos de 32 mil habitantes. Na altura da passagem do século, em razão de forte imigração estrangeira, sobretudo de italianos, sua população chegava a 240 mil pessoas. Outras ondas imigratórias ocorreram nas duas primeiras décadas do século XX (povos do Oriente Médio e japoneses) mas, excluindo-se a década de 1890, os maiores aumentos de população aconteceram depois de 1940, como consequência da poderosa atração exercida pela industrialização sobre os migrantes nacionais. A evolução demográfica da cidade de São Paulo e de sua área metropolitana é mostrada na tabela 5.

Tabela 5

População da cidade de São Paulo e de sua área metropolitana de 1872 a 1980
(em milhares de habitantes e taxas médias anuais de crescimento)

	Cidade	(%)	Área Metropolitana	(%)
1872	31	—	—	—
1890	65	4,12	—	—
1900	240	13,96	—	—
1920	579	4,51	—	—
1940	1.318	4,20	1.318	—
1950	2.198	5,25	2.367	6,02
1960	3.709	5,37	4.791	7,31
1970	5.979	4,89	7.883	5,11
1980	8.589	3,68	12.709	4,89

Fonte: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Entre 1870 e 1940, a intervenção governamental no processo de urbanização de São Paulo foi muito restrita. Os serviços urbanos essenciais eram prestados por empresas privadas mediante concessões da municipalidade (ou do estado, no caso das ferrovias). Para prestação desses serviços, a iniciativa privada baseava-se em garantias operacionais e nos retornos do capital investido através dos preços cobrados aos usuários, dentro de restritos mecanismos de mercado. Os requisitos indispensáveis, reguladores e legais, de urbanização estavam em grande parte nas mãos do governo municipal e restrin-

giam-se às convencionais regras de construção e posturas municipais de urbanização. O financiamento de investimentos públicos complementares era feito através de taxas e impostos municipais, que bastavam para atender às necessidades, sem auxílio federal ou estadual.

As companhias concessionárias produtoras dos serviços urbanos foram constituídas e organizadas na Inglaterra, EUA, Canadá e França e trouxeram para São Paulo os recursos financeiros, as tecnologias e os métodos de administração que tornaram possível a absorção dos bens de capital produzidos em seus respectivos países e o aprovisionamento do que era exigido por necessidades coletivas de larga escala. Com frequência, os interesses dessas companhias estavam estreitamente ligados aos das companhias de desenvolvimento territorial, de modo que elas não apenas atendiam à demanda existente em distritos já urbanizados, mas também estimulavam o desenvolvimento de novos distritos e subúrbios.

O desenvolvimento urbano de São Paulo foi, em grande parte, uma consequência da ação integrada dessas companhias. Novos distritos eram criados ao longo das rotas de expansão de serviços urbanos, especialmente serviços de transporte público, ferrovias suburbanas e bondes urbanos. Como exemplo, pode ser citado o caso da prestação integrada de serviços em novos distritos pela City Company, responsável pelo desenvolvimento territorial, saneamento e abastecimento de água e pela São Paulo Tramways, Light and Power Company.

Esquemas integrados desse tipo, em que monopólios ou oligopólios conduziam o processo de urbanização, eram viáveis por causa das escalas relativamente pequenas das prestações de serviço envolvidas e das baixas pressões da migração interna. Considerando-se que a pobreza ainda era um traço rural da sociedade brasileira, os usuários urbanos tinham capacidade para pagar as tarifas cobradas. Além disso, até 1930 a dinâmica do comércio exterior permitia grandes importações de bens e serviços, principalmente equipamentos urbanos e produtos industriais em geral.⁹

Mas depois de 1939/40, numerosos fatores alteraram consideravelmente o padrão de desenvolvimento territorial tal como o descrevemos em São Paulo:

- a urbanização tornou-se cada vez mais complexa e a escala da demanda aumentou muito rapidamente;
- os mecanismos de mercado começaram a falhar, em consequência de necessidades coletivas crescentes, limitadas pela incapacidade dos recém-chegados de pagar as tarifas e os encargos cobrados dos usuários;
- a monopolização da prestação de serviços e as restrições governamentais aos aumentos de tarifas levaram as companhias concessionárias a negligenciar novos investimentos e melhoramentos nos serviços existentes;
- as dificuldades de importação de equipamentos, peças sobressalentes e componentes, em consequência das crises do comércio exterior na década de 30 e o começo da II Guerra Mundial.

⁹ Barat, J. op. cit.

Número cada vez maior de empresas de serviços urbanos passou a ser de propriedade do governo, através do cancelamento de contratos de concessão e da transferência das responsabilidades e contratos das concessionárias para autoridades específicas ou para empresas públicas, especialmente criadas pela municipalidade (e mais tarde, nos anos da década de 70, pelo governo estadual, em consequência da metropolização).¹⁰

O rompimento da antiga organização urbana, baseada nos mecanismos de mercado e em grandes companhias estrangeiras não foi, contudo, substituído por sistemas de planejamento, financeiros e institucionais, capazes de estimular o crescimento de São Paulo de uma forma integrada. A prestação de serviços públicos pelo governo passou a subordinar-se às iniciativas privadas de desenvolvimento territorial, aos loteamentos e construções, e essas iniciativas eram organizadas competitivamente, numa reação às oportunidades do mercado, mas exerceram uma série de pressões extraordinariamente ampla sobre o governo, que ficava responsável pela provisão de saneamento e abastecimento de água, pelas linhas de bonde e, mais tarde, pelas ferrovias.

Enquanto as companhias estrangeiras atraíam recursos financeiros nos mercados de capital de seus próprios países (e os acionistas consideravam tais companhias um bom investimento, no princípio do século), o governo municipal só podia contar com recursos orçamentários e com cobranças específicas; não tinha capacidade financeira para responder às crescentes exigências dos incorporadores imobiliários particulares e, ao mesmo tempo, tinha que atender às necessidades básicas de uma parcela cada vez maior da população pobre da cidade. Além disso, depois de 1930, os objetivos nacionais de industrialização mantidos pelo governo federal conduziram a uma crescente centralização do sistema tributário, reduzindo dessa forma a capacidade municipal para investir em infra-estrutura urbana. A “desintegração” do processo de urbanização, depois da década de 40, causou enormes deficiências no suprimento de serviços urbanos.

Os trens suburbanos e os bondes urbanos foram incapazes de corresponder ao ritmo do crescimento urbano, negligenciados como estavam por operadores privados (e, mais tarde, pelo próprio governo) e de enfrentar a competição de ônibus e microônibus. Começaram a perder passageiros, a sofrer redução de renda, o que conduziu a um declínio na qualidade dos serviços, após a II Guerra Mundial. O governo havia simplesmente escolhido a linha de menor resistência, estimulando a competição de ônibus e microônibus de propriedade privada, em permanente competição uns com os outros. Os produtos do petróleo eram baratos, permitindo passagens de baixo preço e a flexibilidade dos serviços estava à altura da necessidade de integração do fornecimento de transporte em distritos e subúrbios, onde incorporadores particulares podiam lotear e desenvolver vastas extensões de terra.

A produção doméstica de automóveis (a partir de 1956) e o fortalecimento da classe média urbana apressaram a substituição do transporte público pelos carros. A substituição em larga escala foi possível dentro da estrutura urbana de São Paulo, em razão dos enormes investimentos em vias elevadas de trá-

¹⁰ Suzigan, W. As empresas do governo e o papel do Estado na economia brasileira. In: Rezende, F. & Suzigan, W. *Aspectos da participação do governo na economia*. Rio de Janeiro, Ipea/Inpes, 1976.

fego livre, pistas de alta velocidade e parques de estacionamento, apenas para beneficiar o tráfego de veículos particulares motorizados, a expensas do investimento em transporte público e em serviços urbanos básicos.

O crescimento urbano, sendo orientado pelo investimento rodoviário, modificou substancialmente a estrutura do financiamento na aglomeração de São Paulo. A parcela de transferências federais e estaduais foi aumentada e as deficiências dos recursos orçamentários municipais tornaram-se evidentes. Alguns serviços importantes (abastecimento de água e saneamento, por exemplo) foram transferidos para empresas estaduais, responsáveis pela área metropolitana.

6. *Situação atual na área metropolitana de São Paulo*

A área metropolitana de São Paulo (AMSP) foi definida em 1974 por uma lei federal e compreende 37 municipalidades, com uma população atual de 12,7 milhões de habitantes. Isso representa 54% da população do estado, onde existem ao todo 522 municípios. A criação da AMSP foi resultado de crescentes conflitos administrativos entre os três níveis de decisão (federal, estadual e municipal), dentro do espaço metropolitano. Significou também a natural extensão, à totalidade da área, dos melhoramentos legais e institucionais observados na cidade de São Paulo e uma conseqüência da acentuada redução da capacidade de investimento público a nível municipal.

Nos fins da década de 60, a congestão cada vez maior do tráfego e o caótico crescimento da cidade de São Paulo levaram a algumas importantes mudanças na administração municipal: a) a partir de 1967, a implementação do sistema básico de planejamento urbano (Plano Urbanístico Básico — PUB); b) a criação da Companhia do Metropolitano, em 1968, o início do planejamento global dos transportes e a construção da primeira linha do metrô (completada em 1974); c) a criação de uma Coordenadoria-Geral de Planejamento (Cogep), diretamente subordinada ao prefeito.

Para que se estendessem os melhoramentos verificados na administração da cidade de São Paulo à área metropolitana circunvizinha era necessária uma importante mudança institucional: a criação de uma organização supramunicipal, encarregada do planejamento e da integração do processo decisório, dos controles do uso do solo, da coordenação dos investimentos públicos e do apoio financeiro de projetos metropolitanos, com autoridade sobre as 37 municipalidades. Essas mudanças institucionais decorreram sobretudo do fato, já mencionado, de que no Brasil os governos municipais eram formalmente responsáveis pela prestação de serviços urbanos e de que os serviços de caráter metropolitano tinham que ser mantidos pelo governo estadual, em conseqüência da escala da prestação envolvida. De fato, saneamento e abastecimento de água já estavam em mãos do governo do estado.

O primeiro passo para a criação da área metropolitana de São Paulo foi dado pelo governo estadual em 1967, com o estabelecimento do Grupo Executivo da Grande São Paulo (Gegran), encarregado do planejamento e da promoção de serviços urbanos. Uma lei federal, em 1974, estipulou os requisitos legais e institucionais a serem atendidos pela AMSP (juntamente com as outras oito áreas metropolitanas).

Em 1975, seguindo diretrizes federais, o estado de São Paulo criou o Sistema Metropolitano de Planejamento e Administração, composto de dois conselhos (um com poderes de tomada de decisões e o outro como órgão consultivo), uma Secretaria de Assuntos Metropolitanos, uma unidade de planejamento e coordenação (Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo — Emplasa) e um fundo financeiro metropolitano (Fundo Metropolitano de Investimentos — Fumefi).

Em termos do financiamento de projetos metropolitanos, o Fumefi foi teoricamente concebido para ser o principal instrumento, a nível estadual. Seus recursos foram definidos como originários de transferências federais, de fundos orçamentários estaduais e de reembolsos e juros de empréstimos feitos através do Banco Estadual de Desenvolvimento. A Emplasa ficava encarregada da avaliação de projetos e do acompanhamento das verbas oriundas do Fumefi. A composição institucional e financeira estabelecida no estado de São Paulo foi pioneira no Brasil e aperfeiçoamentos consideráveis foram feitos no período de 1975 a 1979.

Para analisar o papel do Fumefi no financiamento urbano, é necessário examinar primeiro a estrutura da receita oriunda de tributos, na AMSP. A tabela 6 mostra, em relação a essa área, que é a mais industrializada do Brasil, uma situação um tanto diferente, relativamente a das municipalidades brasileiras descritas em páginas anteriores. Primeiro, a enorme concentração de atividades econômicas na AMSP faz com que aquela receita consista numa parcela maior de imposto estadual *ad valorem* e numa parcela menor de transferências fe-

Tabela 6
Estrutura da receita tributária na AMSP, 1970-79
(em percentagens do total)

	1970	1971
Imposto sobre a propriedade imobiliária urbana (territorial e predial)		
(municipal)	17,1	18,1
Imposto sobre serviços e pelo exercício de profissões (municipal)	10,6	13,2
Transferências do imposto <i>ad valorem</i> (estadual)	51,2	37,4
Transferências federais	2,4	3,4
Outros*	18,7	27,9
Total	100,0	100,0

Fonte: Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo (Emplasa).

* Impostos sobre serviços, licenças para construção, dívidas públicas e receitas de capital.

derais, ao contrário do que é usual, mas em qualquer caso, muito embora a parcela esteja diminuindo, mais de 40% do total dos ingressos são transferidos para as municipalidades metropolitanas pelos governos estadual e federal. Segundo, a parcela de impostos municipais é relativamente alta na AMSP e a sua tendência a crescer pode ser explicada pelos significativos aperfeiçoamentos nos sistemas cadastrais utilizados na tributação local, principalmente na cidade de São Paulo, como é explicado na seção seguinte deste artigo.

Uma vez que praticamente toda a receita tributária é alocada para investimentos e manutenção de natureza urbana, é possível avaliar o Fumefi em relação a recursos orçamentários e outras transferências. A conclusão a que se chega é a de que a participação do Fumefi no financiamento metropolitano ainda é insignificante, como promotor de investimento em escala metropolitana. Na realidade, o Fumefi foi convertido num instrumento de política municipal do governo do estado, dando apoio a obras públicas pequenas e imediatas.

Voltamos, a esta altura, a algumas observações feitas na seção precedente: a) o Fumefi e o FNDU, de caráter federal, desempenham ainda um papel extremamente limitado no financiamento de necessidades urbanas básicas; b) os mecanismos específicos setorial e verticalmente centralizados (habitação, saneamento, transporte público e rodovias) fornecem o mais importante apoio financeiro a tais necessidades, sendo orientados para projetos, muitas vezes sem uma perspectiva integrada dos problemas urbanos e com prioridades definidas sem a participação das comunidades locais; c) a estrutura tributária, altamente centralizada, reduz de maneira drástica a capacidade municipal de investimento, mesmo quando existem sistemas cadastrais inovadores, sobre os quais basear a tributação municipal.

O financiamento das necessidades básicas está se tornando a principal preocupação política das municipalidades na AMSP, mas os mecanismos financeiros existentes, verticalmente centralizados e setorialmente orientados, não são compatíveis com as crescentes demandas locais. E essas crescentes demandas, na AMSP, são resultados do fortalecimento das associações comunitárias organizadas (patrocinadas principalmente por entidades católicas e de bairro), que agem como grupos de pressão, relativamente aos processos tradicionais de tomada de decisões e de alocação de recursos. A incapacidade da inadequada assistência técnica e financeira para traduzir em programas as demandas da população e as propostas locais será, talvez, o principal desafio lançado ao planejamento metropolitano em São Paulo, da década de 80. E, ao considerar esse desafio, é impossível separar os problemas legais, institucionais e financeiros de seu mais amplo contexto de representação política.

7. *Aperfeiçoamentos na tributação municipal na cidade de São Paulo*

Para financiamento de sua infra-estrutura urbana, instalações e serviços, a municipalidade de São Paulo depende dos seguintes recursos, cujas parcelas percentuais, no total, durante o período de 1978-80, são indicadas entre parênteses: a) transferências do imposto estadual *ad valorem* (imposto sobre circulação de mercadorias — ICM) (32,1%); b) imposto municipal sobre a propriedade imobiliária urbana (territorial e predial) (imposto predial e terri-

torial urbano — IPTU) (18,8%); c) imposto municipal sobre serviços e profissões (imposto sobre serviços — ISS) (15,5%); c) impostos municipais (7,5%); e) empréstimos feitos em instituições públicas e privadas (13,8%); f) outros (incluindo transferências federais) (12,3%).

Sendo essa a mais rica municipalidade do Brasil, o peso das taxas e impostos municipais é relativamente alto em São Paulo, correspondendo a mais de 41,8% do total das receitas. Considerando apenas os dois impostos municipais, sua participação no total da receita municipal (período de 1978-1980) foi de 34,3% na cidade de São Paulo, de 31,3% nas áreas metropolitanas de São Paulo como um todo e de 24,7% na totalidade dos municípios brasileiros. Como causa e conseqüência disso, um considerável esforço tem sido feito pela municipalidade, nos últimos 10 anos, para aperfeiçoar e modernizar o cadastro dos tributos, com a finalidade de aumentar a receita total. Entre 1970 e 1980, a taxa média anual de crescimento dos impostos locais foi de 8,6%, em termos reais.

No que diz respeito ao imposto sobre a propriedade imobiliária urbana (IPTU), o cadastro municipal abrangeu 1,8 milhão de unidades tributárias, em 1980. A partir desse ano, esse cadastro foi submetido a uma revisão geral, para atualização e verificação de todas as informações referentes a localizações, usos, condições físicas e dimensões dos imóveis, e essa revisão levou até o início de 1983 para ser completada. Por volta de junho de 1981, 926 mil propriedades haviam sido revistas (51% do total) e 710 mil (77% do total revisto) tinham tido suas informações básicas modificadas.

Um aspecto importante da atual revisão é o aperfeiçoamento de sua base de cálculo. A municipalidade de São Paulo mantém um registro geral dos valores imobiliários (planta genérica de valores — PGV), que contém as regras técnicas para a avaliação do solo e da construção urbana. Mas, obviamente, embora a avaliação da construção possa ser feita independentemente da localização do imóvel, essa localização é fator essencial na determinação do preço da terra, metro quadrado. Assim, em vez de usar um índice simples para a atualização do valor do metro quadrado da propriedade urbana (o que levaria à subtributação, relativamente à localização), o registro geral de valores imobiliários (PGV) baseia-se, agora, na subdivisão da área municipal urbanizada em vários setores homogêneos e de características similares quanto à facilidade de acesso e à disponibilidade de bens e serviços sociais.

Uma série de estudos e pesquisas conduziu à aplicação de índices iguais para a atualização dos valores do metro quadrado de terra nos diferentes setores e áreas com características semelhantes e cujos valores de mercado flutuam de maneira semelhante. Os setores definidos sob forma qualitativa são, por exemplo: distritos residenciais, zonas comerciais ou industriais, sítios de renda baixa, áreas próximas a cortiços, áreas sujeitas a inundações.

Com base na subdivisão das áreas municipais urbanizadas e em levantamentos atualizados dos valores de mercado dos imóveis, foi possível definir o valor médio de mercado de cada setor da cidade. Comparando os valores médios de mercado para um metro quadrado de terreno com os que constavam do registro geral, relativamente aos últimos anos, foi possível calcular a diferença entre os valores de mercado reais e atualizados e os valores dos impostos anteriormente calculados. Foi também possível confirmar a grande

variação das avaliações não modificadas e não atualizadas, em setores homogêneos similares.

Assim, a atualização e modernização do cadastro de contribuintes e o aperfeiçoamento dos métodos de avaliação existentes, no campo abrangido pelo registro geral, levaram à determinação de valores de propriedade mais próximos dos valores de mercado, para os efeitos da fixação do imposto sobre a propriedade imobiliária urbana. Os principais resultados dessas mudanças foram um aumento substancial da receita municipal e maior eficácia social da carga tributária mais equitativamente distribuída. Mas, apesar desses aperfeiçoamentos, um importante problema ainda permanece sem solução: como calcular o valor de uma propriedade, quando importantes obras públicas beneficiam determinadas propriedades localizadas dentro da área de influência dos projetos? A falta de um método específico de regulamentação, para tornar possível a correta avaliação desses valores de melhoria, é um grande desafio diante do governo municipal. O que é cobrado pela melhoria decorrente de obras públicas (contribuição de melhoria), embora mencionado na Constituição federal, ainda não foi submetido à aplicação prática ou a diretrizes formalizadas em leis federais ou estaduais.

Uma alternativa mais simples para a contribuição de melhoria (que fica sujeito a grande complexidade, em termos operacionais e conceptuais) é a tributação sobre a avaliação da propriedade imobiliária no momento de uma transferência de propriedade. Baseada em avaliações acuradas e vinculadas aos valores de mercado, a tributação não deveria afetar o valor total do imóvel, mas apenas a parte correspondente à avaliação, para que se evitasse a bitributação. Os impostos de transferência de propriedade eram antes municipais (no momento estão a nível estadual) e seu retorno à administração municipal permitiria melhor uso do cadastro e dos métodos de avaliação e taxação do município.¹¹

Em relação ao imposto sobre serviços e profissões (ISS), foi feita uma série de levantamentos, visando a uma permanente atualização do cadastro de contribuintes. Entre esses levantamentos é importante mencionar o que resultou de um acordo entre a Secretaria Municipal de Finanças e o Ministério da Fazenda. O uso dos dados pelas duas partes tornou possível: a) a atualização dos endereços dos contribuintes municipais, que antes se dizia estarem perdidos; b) a eliminação dos contribuintes municipais não-ativos das relações dos contribuintes e a revisão do cadastro dos contribuintes ativos; c) o registro dos sonegadores de impostos municipais. A procura de sonegadores foi outro levantamento importante e, com a utilização dos dados do IPTU, grande número de sonegadores foi identificado, mediante a análise cruzada de ambos os cadastros.

Ainda na área do ISS, é importante assinalar o desenvolvimento de um cadastro seletivo, relativo aos grandes grupos de contribuintes. É um cadastro especial, que usa os dados do registro geral, mas permite a aplicação de métodos especiais de administração e acompanhamento, para controle mais eficaz dos contribuintes mais importantes.

¹¹ Setúbal, O. op. cit.

Tabela 7

Aplicações do Fumefi e receita tributária da AMSP, 1979
(em milhões de cruzeiros e percentagens)

Total da receita tributária	42.512,0	100,0	—
Transferências do Fumefi	768,1	1,8	100,0
Meios urbanos do Fumefi	565,0	1,3	73,6
Transferências financeiras do Fumefi	133,6	0,3	17,4
Saneamento do Fumefi	69,4	0,2	9,0

Fonte: Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo (Emplasa).

8. Conclusão

No Brasil, como em outros países em desenvolvimento, o governo ampliou substancialmente a própria presença, nos vários níveis de decisão, através do estabelecimento de diretrizes, normas e regulamentos ligados à expansão urbana, assim como pelo aumento de suas áreas de intervenção direta, incluindo a prestação de serviços urbanos. Não apenas os poderes fiscais e as intervenções regulatórias foram expandidos, no contexto urbano, mas também a participação governamental, através de organizações e empresas públicas, nos mercados de serviços que algumas décadas atrás eram exclusivamente privados.

A crescente centralização do processo decisório, associada a uma estrutura tributária extremamente desigual, por sua vez, privou as administrações municipais do sustentáculo financeiro necessário à provisão de infra-estrutura e de serviços urbanos, sobretudo em relação a necessidades urbanas básicas. O financiamento do desenvolvimento urbano depende ainda, largamente, de organizações setoriais e centralizadas, responsáveis pela produção de investimentos e operações de grande escala. Contudo, na medida em que a urbanização se torna um processo cada vez mais complexo, é necessário que aquelas organizações centralizadas sejam coordenadas e combinem a respectiva ação com organizações municipais descentralizadas (públicas e privadas), para que se aumente e se torne mais eficaz o conteúdo social do planejamento urbano.

Assim, é importante frisar que: a) intervenções governamentais irregulares e descoordenadas em determinados setores não refletem, necessariamente, o estável arcabouço do planejamento moderno; b) planejamento urbano não significa crescimento desordenado da máquina administrativa do governo, nem a propriedade governamental, cada vez maior, dos meios capazes de prover bens e serviços coletivos; c) em seus diversos níveis decisórios, o governo tem que estabelecer regras estáveis para a expansão urbana e para o uso do solo, e deve assumir atitudes explícitas em favor de um desenvolvimento socialmente adequado, principalmente através do uso de mecanismos e incentivos financeiros.

Além de regras e atitudes, o planejamento urbano em um país em desenvolvimento como o Brasil precisa selecionar um número relativamente pequeno

de variáveis-alvo (endógenas em relação ao plano e, particularmente, importantes para o mesmo) e de parâmetros (instrumentos de política e mecanismos institucionais, isto é, variáveis sob controle do governo), de forma a induzir à integração dos investimentos públicos e privados, evitando as estruturas excessivamente centralizadas. A centralização é muitas vezes insensível às demandas e propostas da comunidade municipal.

Conseqüentemente, o planejamento urbano, em seu sentido mais amplo, deve ser largamente orientado no rumo da promoção do desenvolvimento sócio-econômico, pela melhoria das condições de vida e correção das desigualdades de renda. Para conseguir isso, ao lado das estratégias de longo prazo, da mobilização de atitudes e da definição de programas e instrumentos a serem usados nos vários estágios do processo de planejamento, é essencial a coordenação de mecanismos legais, institucionais e financeiros, para garantia da consecução dos objetivos do desenvolvimento. Assim, é necessário transformar-se o planejamento urbano global, considerando os fatores econômicos, sociais e políticos, sobretudo na escala metropolitana.

As intervenções governamentais nos mercados urbanos através do planejamento destinam-se a preencher as lacunas deixadas pelos mecanismos de mercado, assegurando melhor distribuição de renda entre os setores urbanos e os grupos sociais. É desnecessário dizer que a decisão de planejar é uma decisão política e, como tal, exige: a) a introdução de mudanças no processo decisório, no sentido da racionalização e modernização da máquina administrativa; b) a representação no processo decisório, a fim de impedir que o planejamento constitua um fim em si mesmo. Sem isso, o planejamento mostrará ser um pobre substituto para os mecanismos de mercado, onde e quando estes sejam inadequados, e pode mesmo desencadear sérias distorções sociais, por deixar de lado algumas necessidades básicas da população urbana. Princípios dos planejadores, julgamentos de valor, sentimentos racionalistas, valores sociais hierárquicos e sofisticação tecnológica podem entrar em conflito com as preferências reais da sociedade, especialmente dos pobres, que são profundamente conscientes de suas necessidades básicas. Somente dispondo de mecanismos realmente representativos e ativos, formais e informais, e de canais de participação comunitária no processo decisório, pode o planejamento catalisar o processo urbano e promover a mudança social desejável.

Summary

The author starts his article with a brief description of the deep changes occurred in the Brazilian economy during the middle 40's, when industrialization and urbanization were accelerated.

He continues to criticize spatial dispersion in terms of the urban system as a whole, calling attention to the obvious regional unbalances prevailing in Brazil.

After a rapid commentary on some qualitative aspects of urban Brazilian development, the writer makes a brief evaluation of the institutional framework of urban planning in the country, procedure which only now is being effectively adopted in Brazil.

When dealing with urban planning, the author stresses that banks and other development agencies have not taken into account locational implications

inserted in macro-economic instruments and policies, also pointing out the lack of integration between urban policies and planning and the macro-economic objectives and instruments.

Once having described the financing of urban development in Brazil, he gives more attention to the study of São Paulo's metropolitan area, concentrating on the improvement of the city's municipal tax policy, due to the relatively high weight it assumes in São Paulo, and stresses the efforts made to improve and modernize procedures of real estate official registration and taxation mapping, as well as the tributary administration, with a view to increase the revenue as a whole.

The author finishes his study pointing out a really important topic: that only through the employment of mechanisms truly representative and active, formal and informal, and also of channels of community participation in the decision-making will planning be able to act as a catalyst in the urban process and to promote the social change so much desired.

RDA



Revista de Direito Administrativo

**Publicação trimestral
da Fundação Getúlio Vargas**