Planejamento urbano na Inglaterra: um sistema em crise?*

Edesio Fernandes**

Sumário: 1. Introdução; 2. Breve histórico da legislação; 3. 1947: o novo sistema de planejamento; 4. De 1947 ao Town and Country Planning Act de 1990; 5. Tendências e conclusões.
Palavras-chave: planejamento urbano; legislação urbana; política urbana.

Análise da evolução da legislação de planejamento urbano na Inglaterra entre 1947 e 1990, centrada na consideração de três aspectos principais: os objetivos do planejamento, as condições de funcionamento do aparato institucional de ação e controle e os principais problemas financeiros envolvidos na gestão do planejamento urbano.

Urban planning in England: a system in a crisis?
This article aims at discussing the gradual politico-ideological changes in the orientation of the activities of town planning in England, by means of an analysis of the evolution of the applicable legislation from 1947 to 1990. Special emphasis is placed on the consideration of three main aspects, namely, the objectives of planning, the conditions of functioning of the institutional apparatus for State action and control, and the main financial problems involved in the management of urban planning.

1. Introdução

Criado pelo governo trabalhista de Clement Attlee através do Town and Country Planning Act (Ato de Planejamento de Cidades e do Campo) de 1947, o sistema inglês de planejamento urbano sofreu profundas transformações ao longo do tempo.[1] Conceitos, objetivos e instrumentos da legislação original foram freqüentemente revistos, claramente refletindo a série de mudanças pelas quais o país tem passado.

Na verdade, quando da implantação do sistema no pós-guerra já havia uma defasagem significativa entre o quadro teórico que definia a natureza (e os limites) da atividade de planejamento urbano e o correspondente aparato jurídico-institucional. Essa defasagem foi crescendo ao longo dos anos, devido especialmente à alternância no governo dos dois principais partidos políticos, o Labour Party (Partido Trabalhista) e o Conservative Party

* Artigo recebido em ago. e aceito em nov. 1993.

** Bacharel em direito pela UFMG. Mestre em direito pela Warwick University (UK). Candidato ao doutorado em direito — Warwick University (UK). Técnico do Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Plambel). (Endereço: 1 Hereford Mansions — Hereford Road — London W2 5BA — UK.)

---

[1] Este artigo propõe-se tão-somente a analisar o caso inglês, pois, embora haja muitas afinidades entre a legislação inglesa e aquela aplicável à Escócia e ao País de Gales, há também divergências significativas quanto a vários aspectos fundamentais, em especial quanto à gestão do planejamento. Além disso, este artigo limita-se a examinar a questão do planejamento urbano, a despeito do fato de que a maior parte das leis refere-se também ao planejamento rural; para uma análise detalhada das condições de planejamento rural na Inglaterra, ver Davidson, J. & Wibberley, G. *Planning and the rural environment.* Oxford, Pergamon, 1977.

(Partido Conservador). Contudo, foram especialmente os anos de dominância do Conservative Party no poder, inaugurados pela sra. Thatcher em 1973 — prometendo a criação de uma *property-owning democracy* (democracia de proprietários) —, que trouxeram as mudanças mais dramáticas para o planejamento urbano na Inglaterra.

Desde então, o "fluxo de legislação tem sido incessante, em parte por causa da experiência crescente, em parte por causa da mudança de perspectivas políticas, mas talvez acima de tudo por causa da mudança do clima social e econômico dentro do qual o planejamento urbano e rural funciona.[2]

Diversos novos conceitos e instrumentos foram criados no período — tais como *urban development areas* (áreas de desenvolvimento urbano), *enterprise zones* (zonas de empreendimentos), *simplified planning zones* (zonas de planejamento simplificado) —, enquanto novos agentes se incorporaram ao processo de planejamento, como por exemplo as *urban development corporations* (empresas de desenvolvimento urbano), as *housing associations* (associações de habitação) e o mais recente de todos, a *urban regeneration agency* (agência de regeneração urbana), comprometendo progressiva e irremediavelmente os princípios básicos estabelecidos pela legislação de 1947.

As diversas leis aprovadas nos anos 80 foram recentemente consolidadas através do Town and Country Planning Act de 1990, o qual, juntamente com o Listed Buildings and Conservation Areas Act (Ato dos Prédios Protegidos e das Áreas de Conservação), o Hazardous Substances Act (Ato das Substâncias Perigosas), o Planning Consequential Provisions Act (Ato de Planejamento/Disposições Decorrentes), todos de 1990, e o Planning and Compensation Act (Ato de Planejamento e Indenização) de 1991, compõe o quadro legal básico em vigor.

Embora por si mesma tal consolidação não tenha provocado uma mudança significativa na legislação aprovada no período, cumpriu um papel simbólico fundamental ao estabelecer, de maneira explícita, um novo referencial conceitual para a atividade de planejamento urbano no país. Após uma década confusa, em que tentativas de várias ordens expressaram as disputas por hegemonia entre os diferentes enfoques político-ideológicos do planejamento urbano, o Town and Country Planning Act de 1990 finalmente consolidou certos princípios defendidos pelo Conservative Party, determinando um novo paradigma para o planejamento urbano.

Tal mudança de rumos do planejamento urbano tem necessariamente de ser compreendida no contexto mais amplo da crise do *Welfare State* (Estado do bem-estar social) na Inglaterra, em face do avanço das idéias neoliberais defendidas pelo Conservative Party, as quais, por sua vez, refletem as profundas dificuldades econômicas e monetárias que o governo enfrenta para redefinir os rumos da economia do país — internamente, no contexto europeu e no contexto da ordem econômica global.[3]

O papel do Estado é questionado pelas propostas de privatização, livre concorrência e respeito às regras do mercado, especialmente no que toca às políticas sociais para as áreas em que a ação do Estado tradicionalmente tem um caráter intervencionista — tais como educação, saúde, previdência social, habitação e transporte público. A mudança de orientação é reiterada nas ações e nos pronunciamentos do governo: como disse recente-

---

[2] Cullingworth, J. B. *Town and country planning in Britain*. London, Unwin Hyman, 1988. p. 17.

[3] Para maiores informações e dados sobre a atual conjuntura econômica na Inglaterra, ver Gibb, R. (ed.). *The conference guide*. London, BBC Westminster Political Research Unit, 1992; e Mckie, D. (ed.). *The election — a voters' guide*. London, Fourth Estate, 1992.

mente um secretário de Estado, trata-se de acabar com a *something-for-nothing society* (sociedade do algo-por-nada), mesmo porque, na já célebre definição da sra. Thatcher, "*there is no such thing as society*" (essa tal de sociedade não existe).

Contudo, no que se refere à atividade de planejamento urbano, a mudança da ação do Estado tem uma outra característica. Ao mesmo tempo em que o Estado se libera de certas atribuições, entregando-as à dinâmica do mercado imobiliário e financeiro, nunca a intervenção do Estado foi tão significativa e volumosa como acontece em certos projetos especiais de desenvolvimento urbano como, por exemplo, o de Docklands, em Londres.

Na verdade, a mudança mais importante diz respeito à orientação da atividade de planejamento e, conseqüentemente, à determinação dos seus principais beneficiários. Em uma total inversão da situação anterior, enquanto a sólida dimensão regulatória do sistema de planejamento idealizado em 1947 foi relaxada, para facilitar a ação do setor privado, a dimensão positiva, criativa e indutiva do planejamento — que, sempre ineficiente, vinha sendo progressivamente relegada a segundo plano — ganhou novo peso e novo sentido.

O planejamento tem sido considerado pelo governo uma atividade importante para o estímulo e promoção do desenvolvimento econômico, e para tal objetivo dirigiram-se todos os esforços. Na pior das hipóteses, o governo espera que, se de todo não puder produzir oportunidades de crescimento, o planejamento ao menos não sirva de obstáculo à ação daqueles agentes que se propuserem a tanto. De qualquer forma, o governo parece certo de que os ideais e propósitos tradicionalmente associados à atividade de planejamento, notadamente os de caráter social, não mais se aplicam à Inglaterra dos anos 90.

É nesse contexto que se discute amplamente a crise — falência, para alguns; redefinição, para outros — do sistema inglês de planejamento. Submetidos a críticas de várias ordens, os planejadores urbanos tentam responder à questão crucial: tal como concebido há 50 anos, o planejamento urbano ainda vale nestes tempos de profunda crise econômica?

Este artigo propõe-se examinar alguns aspectos fundamentais desse processo através do exame da evolução da legislação inglesa até a edição do Town and Country Planning Act de 1990, de forma a mostrar como as alterações na política econômica determinaram mudanças progressivas na concepção e nas práticas de planejamento urbano, assim como um comprometimento irreversível dos seus princípios originais. Além disso, será mostrado que o que está em jogo — e em xeque — é toda uma concepção do direito de propriedade e, conseqüentemente, as possibilidades de intervenção do Estado no domínio da propriedade privada.

Três aspectos principais serão considerados no exame da legislação: os objetivos do planejamento, as condições de funcionamento do aparato institucional de ação e controle, e os principais problemas financeiros envolvidos na gestão do planejamento urbano. Interessa mostrar como tem havido um sacrifício de valores sociais para atender às exigências imediatas da crise econômica, bem como uma centralização crescente do processo decisório e da gestão urbana, com a conseqüente exclusão dos governos locais, além do agravamento do desequilíbrio do tradicional binômio indenização/contribuição de melhoria.

Acredito que tal reflexão se justifique não só pela importância do processo em si mesmo, mas ainda mais pelo fato de que o sistema inglês de planejamento — se não integralmente, pelo menos parcialmente — foi ampla e indevidamente apropriado e/ou reproduzido por vários países, sem que fosse submetido a uma crítica mais adequada quanto às condições internas e externas de seu funcionamento. Mais grave ainda, tal assimilação da experiência inglesa se deu sem que houvesse uma compreensão acerca do

seu profundo caráter político-ideológico, especialmente no que toca à concepção subjacente do direito de propriedade privada.[4]

2. Breve histórico da legislação

O conceito de planejamento urbano como função governamental originou-se das políticas de saúde pública e habitação formuladas desde a segunda metade do século XIX, as quais foram estendidas na primeira metade do século XX no sentido de criar um novo e específico papel para o Estado na ordenação do crescimento das cidades. Até a edição do Town and Country Planning Act de 1947, entretanto, o incipiente aparato governamental de planejamento gerou poucos efeitos, devido a restrições conceituais e limitações de ordem administrativa, legal e financeira — que, na verdade, apenas refletiram a dificuldade política de se intervir no domínio da propriedade privada.[5]

Antecedentes

As primeiras intervenções do governo inglês no sentido da ordenação do crescimento urbano se deram ainda em meados do século XIX, quando os graves problemas de saúde pública decorrentes das condições alarmantes do crescimento intensivo das cidades após a Revolução Industrial — descritos de maneira vívida e impressionante pelo jovem Engels em 1845 — ameaçavam escapar de qualquer controle, comprometendo até mesmo as condições de vida da burguesia. Confrontado com o custo econômico do tratamento de áreas insalubres e superpovoadas, bem como com os riscos da tensão social crescente, pela primeira vez o governo reconheceu a necessidade de interferir nas forças do mercado no interesse do "bem-estar social".

Os atos do Parlamento de 1848, 1855 e 1866, juntamente com uma série de *byelaws* (estatutos) aprovados por conselhos locais, determinaram as primeiras restrições à liberdade dos proprietários para construírem o que quisessem, constituindo progressivamente um novo papel de controle social para o governo.

Tais atos abriram caminho para o importante Public Health Act (Ato de Saúde Pública) de 1875, o qual, além de consolidar os atos anteriores, deu aplicação nacional às medidas de alguns atos locais mais avançados. A partir de então, todas as autoridades locais passaram a contar com poderes para não só determinar e controlar os padrões de drenagem e instalações sanitárias, mas também regulamentar, em alguma medida, elementos de planejamento urbano, tais como gabarito e estrutura das edificações, tamanho dos quartos, densidade de ocupação, espaço entre casas e largura das ruas.

Tais poderes na área de saúde pública foram complementados pela legislação sobre habitação introduzida pelos atos de 1868, 1875 e 1890, especialmente no que se refere à construção de casas populares.

Escrevendo em 1892, Engels atestou que, embora o padrão das construções continuasse péssimo, houve uma melhora significativa em relação à situação urbana anterior.

---

[4] McAuslan, P. *Land, law and planning*. London, Weidenfeld & Nicolson, 1975.

[5] Para uma descrição histórica da evolução da legislação sobre planejamento até o ato de 1947, ver o clássico relato de Ashworth, W. *The genesis of modern British town planning*. London, Routledge & Kegan Paul, 1954.

Embora afirmando que a burguesia teria feito ainda maiores progressos na "arte de esconder a miséria da classe operária", Engels admitiu que a Inglaterra teria superado "o estado juvenil de exploração capitalista" descrito anteriormente por ele.[6]

Com a aprovação da reforma do estatuto dos governos locais em 1894, levando ao estabelecimento de conselhos distritais urbanos e rurais em todo o país, por volta do fim do século passado já havia na Inglaterra um incipiente sistema de administração local com poderes significativos nos campos da saúde pública e habitação.

Os primeiros atos de planejamento urbano

A idéia de que as autoridades locais deveriam contar com poderes específicos de planejamento para controle da ocupação de novas áreas urbanas, além daqueles da ordem da polícia sanitária e do controle das edificações, surgiu ainda na segunda metade do século XIX. A campanha pelo planejamento urbano foi liderada pelo National Housing Reform Council (Conselho Nacional de Reforma da Habitação), apoiado por várias organizações profissionais ligadas à administração local, como a Association of Municipal Corporations (Associação de Empresas Municipais), o Royal Institute of British Architects (Instituto Real dos Arquitetos Britânicos), o Surveyors' Institute (Instituto dos Corretores), e a Association of Municipal and County Engineers (Associação dos Engenheiros Municipais e dos Condados).

Embora inspirados, entre outros, pelo movimento das New Towns (Cidades Novas) de Ebenezer Howard, assim como pelas idéias de Geddes, Warren e Davidge — que viam o planejamento como parte de uma ampla política nacional de planejamento econômico e social —, todos os atos aprovados até o final da II Guerra Mundial foram baseados principalmente no conceito restrito de *planning scheme* (esquema de planejamento), visando o estabelecimento de padrões de "amenidade" e "conveniência", e o controle de uso dos prédios existentes. Na prática, o planejamento urbano não passou de uma mera extensão dos controles de saúde e habitação.

O Housing, Town Planning, Etc. Act (Ato de Habitação, Planejamento de Cidades Etc.) de 1909 determinou que as autoridades locais deveriam preparar planos que assegurassem padrões adequados de saneamento, amenidade e conveniência, aplicáveis apenas à ocupação de áreas suburbanas. Embora não contivesse uma definição precisa do que tal planejamento envolveria, o ato fez referências aos aspectos isolados relativos a densidade de ocupação, controle de aparência e de uso, além de cogitar da possibilidade de criação de zonas de uso.

Embora tais princípios teóricos tenham sido aceitos sem maiores resistências, devido certamente à progressiva experiência anterior das políticas de saúde e habitação, na realidade pouquíssimos planos foram completados até a I Guerra Mundial principalmente por conta do complicado e demorado procedimento burocrático-administrativo determinado pelo Local Government Board (Conselho de Governo Local), na tentativa de atender a pressões políticas por interesses diversos e contraditórios. O vago potencial da legislação foi ainda mais esvaziado pelas altas taxas sobre a propriedade e uso do solo estipuladas pelo governo central, assim como pelas exigências da I Guerra Mundial.

---

[6] Engels, F. *The condition of the working class in England*. London, Penguin, 1987.

O Housing and Town Planning Act (Ato de Habitação e Planejamento das Cidades) de 1919 tornou a preparação de planos obrigatória para quaisquer áreas urbanas com mais de 20 mil habitantes, mas não gerou maiores efeitos, já que as dificuldades administrativas persistiam, a tal ponto que o prazo originariamente estipulado para a elaboração de tais planos foi abolido.

Na realidade, o ato de 1919 trouxe maior avanço na área de habitação do que na de planejamento ao aceitar o princípio de que o Estado deve subsidiar a habitação popular, gerando assim a construção de *council housing estates* (conjuntos habitacionais municipais) por todo o país — assim como alguns efeitos perversos para as autoridades locais. Os novos padrões de habitação popular estabelecidos implicaram a necessidade da ocupação pioneira de vastas áreas periféricas; os *estates* municipais cresceram junto com subúrbios privados, acionando o desenvolvimento acelerado do sistema viário e de transporte. A incipiente estrutura de planejamento não teve como acompanhar tantas mudanças.[7]

O Town and Country Planning Act de 1932 estendeu os poderes regulamentares de planejamento para quase todos os tipos de áreas, construídas/ocupadas ou não; contudo, dadas as dificuldades contínuas de preparação e aprovação dos planos pelas autoridades locais (o procedimento completo levava em média três anos), o ato admitiu a hipótese de ocupação provisória, facultativa e imediata, de áreas por particulares, mesmo sem aprovação prévia de seus projetos, sob o risco de terem de arcar com as conseqüências (por exemplo, demolição), caso tais projetos fossem posteriormente rejeitados. Tal faculdade só não foi estendida para as áreas afetadas pelo Restriction of Ribbon Development Act (Ato de Restrição ao Desenvolvimento de Margens) de 1935, que tinha por objetivo o controle da ocupação ao longo de estradas.

Contudo, tais medidas eram totalmente inadequadas, pois, quando aprovados, os planos locais corresponderiam a meros zoneamentos de usos, assegurada a aprovação automática de todos os projetos individuais de acordo com tais usos. Na realidade, tais planos acabaram apenas por confirmar as tendências de ocupação determinadas pelo mercado imobiliário. Isso se deveu principalmente à legislação civil sobre o direito de propriedade privada então em vigor, pela qual soluções urbanísticas mais radicais, que implicassem maiores restrições de uso, assim como a hipótese de aquisição compulsória de áreas, acarretariam o pagamento de indenização cujo valor seria determinado pelo uso potencial mais lucrativo da área — com o qual as empobrecidas autoridades locais não poderiam arcar.[8]

Tais obstáculos financeiros e administrativos se tornaram ainda mais intransponíveis devido ao fato de que a formulação do planejamento era atribuição de uma extensa e fragmentada rede de pequenos conselhos distritais — em 1944, havia mais de 1.400 autoridades locais de planejamento —, enquanto a autoridade central à época, o Ministério da Saúde, não tinha maiores poderes para iniciar ou conduzir o processo (além de mero controle de critérios) nem para dar qualquer ajuda financeira.

---

[7] Cullingworth, J. B. Op. cit.

[8] As zonas estabelecidas de acordo com tal ato eram tão grandes, e as restrições tão vagas, que equivaleram à ausência de qualquer plano: em 1937, quando metade do país estava coberta por esboços de planos, as zonas reservadas para habitação poderiam acomodar mais de 300 milhões de pessoas (Cullingworth, J. B. Op. cit., p. 6), enquanto na realidade as autoridades locais não tinham condições políticas nem recursos financeiros para recusar projetos e pagar indenizações.

Em suma, o precário sistema de planejamento existente na Inglaterra antes da II Guerra Mundial não gerou maiores efeitos. A atividade de planejamento foi concebida nos termos limitados de poderes exclusivamente regulamentares e restritivos, com o que o governo não teria como assegurar que a ocupação acontecesse, mas tão-somente que ela se desse dentro de critérios de controle estabelecidos pelos planos. Contudo, nem mesmo tal dimensão regulamentar pôde ser efetivada de maneira satisfatória, já que, além de ser exclusivamente local em caráter, o planejamento era na prática opcional para as autoridades locais (e para os promotores imobiliários), sendo que o governo central não tinha quaisquer poderes de iniciativa ou de coordenação de planos locais. Para piorar ainda mais a situação, o "fantasma da indenização" fez com que muito da emperrada máquina administrativa não funcionasse.

Na prática, os valores que orientavam as tentativas de planejamento eram da ordem da estética, condições ambientais e de conforto; a preocupação com a forma construída e com a organização do ambiente prevaleceu sobre a necessidade de regulamentar de alguma forma o processo de produção econômica.[9] Nesse contexto, a incipiente estrutura de planejamento existente contou com poucos poderes para controlar efetivamente o *boom* imobiliário e a intensificação da indústria da construção civil da década de 30, bem como para intervir no processo de metropolização de Londres e outras cidades. Contudo, o futuro da atividade de planejamento foi fundamentalmente afetado e determinado pela experiência da II Guerra Mundial.

3. 1947: o novo sistema de planejamento

Uma nova era para o planejamento urbano começou com o Town and Country Planning Act de 1947, o qual, embora parcialmente modificado por atos posteriores, teve validade até o começo dos anos 80. Tal ato estabeleceu o novo quadro conceitual para a atividade de planejamento, agora tida como função governamental e direito social, além de uma eficiente máquina administrativa para esta. O quadro legal foi complementado pelos Distribution of Industry Act (ato de Distribuição da Indústria), National Parks and Access to the Countryside Act (Ato dos Parques Nacionais e do Acesso ao Campo), New Towns Act (Ato das Cidades Novas) e Town Development Act (Ato de Desenvolvimento das Cidades), além das modificações introduzidas pelos Town and Country Planning Acts posteriores.[10]

A legislação aprovada pelo Conservative Party na década de 80, contudo, veio a comprometer irreversivelmente os dispositivos do ato de 1947, no que se refere tanto aos objetivos e instrumentos de planejamento, quanto às condições da gestão do sistema. De qualquer forma, é importante ressaltar que, uma vez que o ato refletia claramente o projeto

---

[9] Ambrose, P. *Whatever happened to planning?* London, Methuen, 1986.

[10] A literatura sobre o ato de 1947 é enorme. Para análises detalhadas, ver Cullingworth, J. B. Op. cit.; Telling, A. E. *Planning law and procedure*. London, Butterworths, 1990; Grant, M. *Planning law handbook*. London, Sweet & Maxwell, 1981; Grant, M. *Urban planning law*. London, Sweet & Maxwell, 1982; McAuslan, P. Op. cit.; McLoughlin, J. B. *Control and urban planning*. London, Faber & Faber, 1973; Purdue, M. *Cases and materials on planning law*. London, Sweet & Maxwell, 1977; Reade, E. *British town and country planning*. Milton Keynes, Open University, 1987.

político-ideológico de *Welfare State* do Labour Party, então no poder, a sua formulação, aprovação e conseqüente implementação provocaram diversas tensões, as quais foram se aprofundando e se tornando de mais difícil controle à medida que o Conservative Party foi ganhando hegemonia em relação ao Labour Party.

Antecedentes

A política de planejamento urbano aprovada em 1947 originou-se das conclusões de relatórios elaborados por comissões especialmente formadas durante a II Guerra Mundial, quais sejam o Barlow Report (Relatório Barlow), de 1940, e os relatórios do Uthwatt Committee on Compensation and Betterment (Comitê Uthwatt sobre Indenização e Melhoria), do Scott Committee on Land Utilisation in Rural Areas (Comitê Scott sobre Utilização do Solo em Áreas Rurais) e do Beveridge Committee on Social Insurance and Allied Services (Comitê Beveridge sobre Seguro Social e Serviços Afins), todos de 1941.

De todos, o Barlow Report, elaborado pela Royal Commission on the Distribution of the Industrial Population (Comissão Real sobre a Distribuição da População Industrial), merece menção especial. Após ampla e crítica consideração dos problemas trazidos pela crescente concentração populacional e industrial, bem como daqueles decorrentes da decadência econômica de regiões industriais tradicionais, a comissão concluiu que a legislação até então não tinha lidado com a questão do planejamento a partir de uma perspectiva nacional, além de estabelecer um aparato administrativo totalmente inadequado para lidar com tais problemas.

Tendo base exclusivamente local, o planejamento então existente não influenciava a distribuição geográfica de população e atividades econômicas entre as localidades; como os problemas mais graves eram de caráter nacional, a comissão propôs não só a implementação de planejamento nacional, mas também o estabelecimento de uma autoridade central específica para lidar de maneira positiva com vantagens e desvantagens da concentração industrial e da aglomeração urbana, determinando as condições de concentração/dispersão de população e atividades econômicas, além de medidas preventivas da depressão econômica regional. Tal autoridade central teria necessariamente o direito de controlar os planos locais, de forma a adaptá-los ao interesse nacional.[11]

A experiência de "governo coletivo" durante a II Guerra Mundial, especialmente no que toca às atividades de reconstrução de cidades e áreas devastadas em caráter urgente e em larga escala (envolvendo esforços comparáveis a uma operação militar), definiu os futuros rumos do planejamento urbano abrangente.

O ato de 1943 estendeu as medidas do ato de 1932 para todo o país, além de criar o Ministry of Town and Country Planning (Ministério do Planejamento de Cidades e do Campo). Já o ato de 1944, indo além dos tradicionais poderes regulamentares, deu às autoridades locais poderes para reurbanização de áreas bombardeadas ou obsoletas, por si ou por agentes privados, além de ampliar as possibilidades de aquisição compulsória.

Ainda em 1944, um importante documento governamental recomendou que as políticas públicas setoriais considerassem a previsão de adequado uso do solo como requisito essencial para o progresso do governo na reconstrução do país — envolvendo a construção

[11] Já em 1934 o Special Areas Act tinha tentado, sem sucesso, lidar com a questão da decadência econômica das áreas industriais do norte da Inglaterra e do sul do País de Gales.

de casas, projetos de renovação urbana e reurbanização, programas de distribuição de indústrias, medidas de preservação de parques, florestas e áreas de lazer, além de melhores soluções de transporte e sistema viário. Todas essas atividades de uso do solo deveriam ser consideradas partes relativas de um único programa de reconstrução nacional, e o governo deixou claro que seria essencial que tais reclames sobre a terra fossem harmonizados para compatibilizar os objetivos de "bem-estar individual" com os de "prosperidade nacional".

Tais relatórios e experiências concretas — em que o trabalho crítico e progressista de servidores públicos foi decisivo —[12] abriram o caminho para a aprovação, imediatamente após o fim da II Guerra Mundial, de um novo quadro conceitual para o planejamento urbano já não mais limitado a medidas regulamentares, dentro de um clima de otimismo e confiança para enfrentar problemas sociais e econômicos de longa duração.

O Town and Country Planning Act de 1947

Em vigor a partir de 10 de julho de 1948, o Town and Country Planning Act de 1947 estabeleceu as bases do sistema moderno de planejamento na Inglaterra. Em termos conceituais, o ato consolidou a mudança da concepção de planejamento em termos de "amenidade" e "conveniência", buscando possibilitar o estabelecimento de controle efetivo sobre o uso do solo.

De acordo com o ato, a propriedade do solo não mais implicaria o direito de uso do solo. Com isso, houve uma mudança fundamental da dimensão regulamentar do planejamento urbano, já que a elaboração de novos planos de desenvolvimento, que seriam preparados para todo o país, também não mais implicaria a existência automática de quaisquer direitos de desenvolvimento urbano por particulares: todos os projetos de uso e ocupação foram submetidos ao controle compulsório e aprovação prévia, condicionada ou não, pelas autoridades locais.

O ato enfatizou que, além de sua função regulamentar, o planejamento deveria ter uma ampla dimensão positiva, e nesse sentido ampliou o conceito de "áreas declaratórias para reurbanização", que não mais se limitavam às áreas bombardeadas.

Aspectos da gestão do planejamento

A gestão do planejamento urbano foi entregue a um poderoso sistema de administração central, tendo o Ministry of Town and Country Planning como autoridade central. Ao mesmo tempo, houve um fortalecimento do papel das administrações locais, as quais tiveram seus poderes ampliados, devendo efetivamente elaborar os complexos planos de estrutura, a serem revistos a cada cinco anos, combinando fatores físicos, sociais e econômicos — sempre sob a coordenação do governo central.

Dado o amplo caráter do planejamento proposto, a questão da criação de uma autoridade central de planejamento dentro da estrutura organizacional do governo foi objeto de vários conflitos político-institucionais, mesmo antes da edição do ato de 1947.

---

[12] Pelling, Henry. *The Labour governments*. London, Macmillan, 1984.

Depois de intensas lutas políticas entre ministérios e personalidades — envolvendo especialmente o antigo órgão Office of Works (Departamento de Obras), encarregado de construções governamentais, o Ministry of Works and Buildings (Ministério de Obras e Edificações), criado em 1940, e principalmente o Ministry of Health (Ministério da Saúde) —, o Ministry of Town and Country Planning foi criado em 1943 para responder pelas atividades de planejamento. Contudo, o acordo final estabelecido pelo ato de 1947 determinou que o Ministry of Health seria responsável pelas políticas de habitação, enquanto o Board of Trade (Junta do Comércio) seria responsável pelas amplas políticas de localização industrial.

As novas cidades seriam construídas por companhias *ad hoc* financiadas pelo Treasury (Tesouro); em 1952, novos poderes para a expansão planejada de cidades foram dados às autoridades locais. A National Parks Commission (Comissão dos Parques Nacionais) deveria designar parques nacionais e áreas de significativa beleza natural, sendo que as autoridades locais receberam mais poderes para garantir o acesso do público ao campo, para preservar amenidades, árvores, prédios históricos e monumentos antigos, bem como para exercer controle sobre poluição de rios e ar, lixo e poluição sonora.

No que toca às autoridades locais de planejamento, o ato de 1947 transferiu a competência sobre a questão para as maiores autoridades existentes no nível local, os *county councils/county borough councils* (conselhos dos condados/conselhos dos municípios dos condados), em vez dos *district councils* (conselhos dos distritos) anteriores, reduzindo assim o número de autoridades de 1.441 para 145 e naturalmente ampliando a área de atuação de cada uma. Contudo, os *county councils* deveriam contar com a colaboração dos *district councils* na elaboração dos planos. Não havia lugar na nova organização para as autoridades regionais, que vieram a ter alguma função posteriormente; embora o governo central pudesse apontar *regional officers* (representantes regionais), de fato não havia um agente intermediário entre a autoridade central e as locais.

Aspectos financeiros do planejamento

Embora de modo bem menos avançado do que o proposto pelo Uthwatt Committee, mas de qualquer forma constituindo um notável avanço em relação à situação anterior, o Town and Country Planning Act de 1947 propôs uma solução para o problema da indenização, que até então havia fundamentalmente inibido a ação dos governos locais.

Como regra geral, foi estipulado que nenhuma indenização seria devida se os projetos de desenvolvimento urbano não fossem aprovados, ou se fossem aprovados mediante condições; apenas quando, com a rejeição total do projeto, não houvesse possibilidade de uso razoável do solo, ou se sua venda se tornasse inviável, certas categorias de proprietários poderiam se valer de uma "ordem de compra" contra o governo.

Os direitos de uso e ocupação do solo foram nacionalizados, de tal forma que todos os proprietários passaram a ter apenas os direitos existentes de uso e os correspondentes valores de suas terras. Para compensar a perda de valores potenciais, o governo propôs que uma indenização fosse paga apenas uma vez, e de uma vez por todas, através de um fundo nacional estipulado em 300 milhões.

Por outro lado, o ato de 1947 explicitou o princípio da recuperação, pela comunidade, dos valores acrescidos às propriedades de particulares pela ação direta ou indireta do poder público, através de planos e obras urbanísticas. Uma conseqüência da nacionalização do

direito de uso do solo foi o fato de que os promotores imobiliários teriam de pagar uma taxa de desenvolvimento de até 100% do aumento do valor da terra resultante de projetos de desenvolvimento, uso e ocupação. Dessa forma, o governo esperava arrecadar fundos suficientes para acabar com o "fantasma da indenização".

Como será discutido posteriormente, tais dispositivos financeiros não funcionaram, tendo sido modificados logo depois do fim do governo do Labour Party.

Os atos posteriores

O ato de 1947 foi modificado parcialmente por várias emendas nos anos seguintes: os atos de 1953 e 1954 mudaram aspectos do tratamento da questão financeira; os atos de 1959 e 1960 modificaram parcialmente o sistema de controle do planejamento; tais medidas foram consolidadas pelo ato de 1962; o Civic Amenities Act (Ato das Amenidades Cívicas) de 1967 introduziu o conceito de "áreas de conservação", reiterando as medidas anteriores quanto a árvores e edifícios de interesse histórico e arquitetônico.

O ato de 1968 determinou a elaboração de planos mais flexíveis, distinguindo entre os amplos planos de estrutura a serem aprovados pelo ministério e os planos locais que dispensavam tal aprovação; todos já foram aprovados (alguns já foram até revistos), mas os planos do tipo 1947 continuam em vigor até serem explicitamente revogados.

Diversos atos foram aprovados entre o Town and Country Planning Act de 1971 e a nova consolidação de 1990. Os atos aprovados em 1990 coexistem com o New Towns Act (Ato das Cidades Novas) de 1981, o Town Development Act (Ato de Desenvolvimento de Cidades) de 1952, o National Parks and Access to the Countryside Act (Ato dos Parques Nacionais e do Acesso ao Campo) de 1949, o Countryside Act (Ato do Campo) de 1968, e o Wildlife and Countryside Act (Ato da Fauna e Flora do Campo) de 1981.

4. De 1947 ao Town and Country Planning Act de 1990

Quando de sua aprovação, o novo sistema de planejamento já apresentava limitações em relação às propostas que determinaram a sua elaboração, notadamente quanto à questão crucial de *compensation/betterment* (indenização/melhoria). Aos poucos os instrumentos e as condições de gestão do planejamento foram sendo modificados e adaptados por outros atos, mas ainda dentro de um mesmo quadro conceitual, embora distorcido.

Contudo, os anos 80 trouxeram uma mudança notável no cenário político, que veio determinar também uma mudança conceitual da atividade de planejamento, a tal ponto que já se pode afirmar que uma "nova e clara filosofia emergiu: o objetivo do planejamento agora é facilitar a empresa privada com o mínimo de restrições".[13]

Embora tais aspectos sejam inseparáveis, apenas para fins de melhor compreensão tal processo será analisado em termos das mudanças quanto à natureza do planejamento, às condições político-institucionais de sua gestão e aos problemas de ordem financeira envolvidos.

---

[13] Cullingworth, J. B. Op. cit.

Mudanças na natureza do planejamento urbano

De forma coerente, a despeito de sua fragmentação, a legislação aprovada na última década levou ao comprometimento e mesmo ao sacrifício dos ideais e valores que orientaram a elaboração do ato de 1947. Os critérios de controle do planejamento têm sido progressivamente reduzidos pela legislação, por atos administrativos e por decisões judiciais, provocando o esvaziamento irreparável do poder regulamentar, que sempre constituiu a dimensão mais importante e eficiente daquele ato. Por outro lado, a dimensão positiva do planejamento proposto — que nunca foi implementada a contento, por razões que serão examinadas a seguir — ganhou um novo sentido.

A combinação de tais fatores determinou uma reformulação dos princípios e valores do planejamento.

Mudanças quanto ao caráter regulamentar do planejamento

Conforme já foi mencionado, o sistema implantado em 1947 dependia da combinação dos princípios básicos dos planos de estrutura com seus detalhamentos nos planos locais. Em princípio, todas as atividades que implicassem "desenvolvimento" do solo — conceito amplo, que originariamente compreendia uma gama enorme de atividades tais como edificações, obras de engenharia, mineração ou quaisquer outras operações que provocassem mudanças materiais das condições de uso e ocupação do solo ou de edificações — deveriam ser submetidas à aprovação prévia das autoridades locais. Após a rejeição dos projetos caberiam alguns direitos restritos de indenização, apelo para a autoridade central de planejamento, cuja decisão seria final, admitindo-se recurso ao Poder Judiciário apenas para questões de direito.

As autoridades locais contavam também com amplos poderes de revogação ou modificação da aprovação, certos poderes para requerer a alteração de uso de edificações, além de poderes adicionais de controle para preservação ambiental, incluindo o de designação de áreas de conservação. Por fim, as autoridades locais contavam também com poderes efetivos, de ordem administrativa e penal, para fazer valer as disposições dos planos, na hipótese de inadimplência ou descumprimento por parte dos particulares.[14]

Em suma, o funcionamento do sistema dependia fundamentalmente da definição do que fosse "desenvolvimento", bem como dos poderes atribuídos às autoridades locais para assegurar o objetivo de compatibilização entre os diversos interesses econômicos, de uso e ocupação do solo com os interesses sociais e do próprio poder público.

Contudo, desde a década de 60 tal modelo tem sofrido sucessivas mudanças. O ato de 1947 foi inicialmente objeto de várias críticas, na sua maioria adequadas, dado o caráter complexo, burocrático, lento e inflexível do planejamento proposto. Já em 1968, um novo Town and Country Planning Act determinou a simplificação dos planos de estrutura a cargo das autoridades locais.

As modificações introduzidas na década de 80, entretanto, foram de outra ordem. Com o agravamento dos problemas econômicos experimentados desde a década de 70, a promoção do desenvolvimento industrial, o estímulo às exportações e à criação de

[14] Para um exame detalhado das condições técnico-legais de aplicação dos controles de planejamento, ver Millichap, D. *The effective enforcement of planning controls*. London, Butterworths, 1991.

empregos passaram a ser os objetivos fundamentais do governo central, o qual passou a criticar vigorosamente os padrões de planejamento que vigoravam no nível local.

Já em 1984, uma circular do secretário do Meio Ambiente apontava para o "potencial para conflito entre planos aprovados e adotados" e "as presentes necessidades da indústria";[15] para que fossem "realistas e atualizados", os planos locais teriam de considerar as necessidades econômicas locais e nacionais, proporcionando condições adequadas para os presentes e possíveis futuros desenvolvimentos industriais, de forma a "minimizar esse conflito", além de se prestarem como "importante fonte de informação para a indústria".[16]

Várias outras circulares — que produzem o efeito de determinar a política oficial quanto à questão, inclusive para fins de orientação do julgamento dos apelos administrativos no caso de rejeição de projetos — deram forte ênfase a considerações econômicas. De acordo com a orientação do governo central, também quando da decisão sobre projetos individuais, há que levar em conta a necessidade de encorajar o desenvolvimento industrial e a criação de empregos, mesmo prevalecendo sobre outros objetivos de planejamento.

A década de 80 foi também marcada por um aumento considerável da pressão do mercado imobiliário sobre o solo urbano, gerando uma demanda sem precedente de novas construções. O número de pedidos de aprovação submetidos às autoridades locais aumentou 25% de 1987 a 1989, enquanto o número de apelos ao secretário dobrou no período de 1983 a 1989. Foram principalmente as ações do secretário, bem como algumas decisões judiciais no período, que levaram ao relaxamento, a ponto de comprometimento dos critérios básicos para elaboração de planos e para consideração de projetos.

Além disso, tem havido um esvaziamento progressivo das medidas de proteção ambiental e do patrimônio histórico-cultural.

Mudanças quanto ao caráter positivo do planejamento

A mesma mudança de orientação se verificou quanto à dimensão positiva do processo de planejamento, tal como prevista pela legislação de 1947. De acordo com aquele ato, ao prepararem os planos de estrutura e locais, as autoridades de planejamento deveriam identificar as áreas que requeressem tratamento compreensivo por meio de ações diretas de desenvolvimento urbano, reurbanização ou melhoria urbana, ou pela combinação de tais métodos.

Na verdade, ao longo dos anos pouco se conseguiu nesse sentido, principalmente no nível local, por conta das crônicas dificuldades financeiras das administrações locais e da conseqüente impossibilidade de adquirir grandes áreas para o empreendimento de projetos mais ambiciosos. As sucessivas crises de gastos públicos deixaram sua marca. Conforme será argumentado a seguir, o ato de 1947 falhou ao não garantir ao poder público condições adequadas para viabilizar tal propósito, como sugerido pelo Barlow Report. Por outro lado, o aumento populacional de quase zero reduziu a aparente necessidade de desenvolvimento a longo prazo do tipo das "cidades novas".

---

[15] As atribuições do minister of Town and Country Planning foram transferidas sucessivamente para o minister of Local Government and Planning em janeiro de 1951, para o minister of Housing and Local Government de novembro de 1951 até 1970, e finalmente para o secretary of State for the Environment.

[16] Telling, A. E. Op. cit., p. 23.

A década de 80, contudo, atribuiu um novo sentido a tal conceito de planejamento positivo: novos instrumentos foram criados, dentro do conjunto de iniciativas da administração Thatcher, no sentido da recuperação econômica e do estímulo às forças de mercado.

O ato de 1980 criou o conceito de *urban development areas* (áreas de desenvolvimento urbano), as quais, uma vez designadas pelo secretário de Meio Ambiente para fins de recuperação urbana, seriam entregues à administração de *urban development corporations* (empresas de desenvolvimento urbano). Tais empresas gozam de generosos subsídios públicos e passaram a exercer várias das funções do governo local, como a construção de moradias, de sistema viário e de obras de drenagem e saneamento básico. Várias áreas já foram designadas, sendo que as experiências mais significativas são as de Merseyside (Liverpool) e especialmente a de Docklands, em Londres.

O caso da reurbanização da área de Docklands revela de forma dramática a mudança de orientação do planejamento na Inglaterra: mais de £5 bilhões em subsídios e isenções fiscais foram concedidos pelo governo, especialmente através do Master Building Agreement (Acordo Principal de Construção) entre a Docklands Development Corporation e a companhia Olympia & York, constituindo o projeto privado de desenvolvimento urbano "mais intensivamente subsidiado na história do mundo". Milhares de pessoas foram removidas, orçamentos secretos foram elaborados — as *urban development corporations* foram excluídas do Local Government Access to Information Act (Ato de Acesso à Informação do Governo Local) de 1985 —, e o próprio Parlamento foi colocado de lado. Dez anos mais tarde, a companhia já teve sua falência declarada, e o projeto como um todo é um fracasso.[17]

Outro ato de 1980 criou o conceito de *enterprise zones* (zonas de empreendimentos), também designadas pelo secretário, nas quais os promotores imobiliários têm grande liberdade para conduzir projetos de desenvolvimento industrial e comercial sem necessidade de requerer aprovação prévia; tais firmas gozam de diversas vantagens e isenções fiscais.

No mesmo sentido, o ato de 1986 criou o conceito de *simplified planning zones* (zonas de planejamento simplificado), estendendo para outras áreas a possibilidade — e as facilidades — das zonas empresariais.

Em resumo, "o precário estado da economia fez ver a importância da promoção do desenvolvimento, em contraste com o seu controle".[18] Baseadas no princípio de que o enfoque tradicional de planejamento era inadequado para o tratamento dos problemas de decadência urbana e econômica, as experiências da década de 80 criam uma confusão crescente quanto ao papel do planejamento, gerando inclusive dúvidas quanto à sua validade em tempos de estagnação econômica, além de inspirarem uma atitude social de descrença generalizada no trabalho dos planejadores urbanos.

Mudanças do processo administrativo-decisório

O processo de gestão do planejamento também sofreu drásticas mudanças em relação ao sistema proposto pela legislação de 1947. As inovações introduzidas pelo Conservative

---

[17] Kellner, Peter. To the people of Tower Hamlets: we're sorry. *The Independent*, 22-5-1992. p. 5.

[18] Cullingworth, J. B. Op. cit., p. 386.

Party têm levado a uma centralização excessiva de poderes nas mãos do governo central, acarretando a perda do caráter democrático do planejamento. As administrações locais têm sido progressivamente esvaziadas e contornadas em favor de agências *ad hoc* designadas para promover o envolvimento do setor privado, enquanto os conselhos metropolitanos foram abolidos, e muitos dos requerimentos para a participação pública compulsória na preparação de planos foram suprimidos.

Desde a sua implantação em 1947, a gestão do novo sistema de planejamento sempre foi marcada por problemas de relacionamento entre as autoridades locais e o governo central. Conforme mencionado anteriormente, de acordo com o modelo então adotado, a administração do planejamento urbano estaria a cargo da ação conjunta do governo central e das autoridades locais de planejamento, sendo que estas últimas seriam responsáveis pela maior parte das iniciativas e pela efetiva elaboração dos planos, cabendo ao primeiro a compatibilização de tais ações com critérios gerais da política nacional de desenvolvimento econômico e social.

Entretanto, desde a década de 60 houve sucessivas modificações na divisão de atribuições entre as instâncias político-administrativas existentes na Inglaterra, inicialmente visando conferir maior eficiência, flexibilidade e dinamismo ao aparato institucional. Mais recentemente, contudo, tais mudanças — principalmente no contexto do governo do Conservative Party — levaram ao esvaziamento político, ao controle administrativo e ao empobrecimento financeiro das autoridades locais, com a conseqüente centralização de poderes políticos, administrativos e financeiros nas mãos do governo central. Tal processo naturalmente atingiu o sistema de planejamento urbano.

Já em 1974, muitas mudanças significativas aconteceram quando entrou em vigor o novo sistema de governo local e correspondente redivisão administrativa, aprovados pelo ato de 1972. O país foi dividido em *metropolitan counties* (condados metropolitanos) e *non-metropolitan counties* (condados não-metropolitanos). A administração local nestes últimos foi entregue ao sistema bicameral de *county councils* e *district councils*, substituindo os *county councils/county borough councils*. As *county planning authorities* (autoridades de planejamento dos condados) seriam responsáveis principalmente pela elaboração dos planos de estrutura, enquanto as *district planning authorities* (autoridades de planejamento dos distritos) deveriam elaborar os planos locais, além de administrar o controle do desenvolvimento de acordo com a legislação em vigor. Já os seis *metropolitan counties* então existentes, além do da Greater London (Grande Londres), foram divididos em *metropolitan districts* (distritos metropolitanos).

Desde então, a concentração crescente de amplos poderes político-administrativos do governo central levou não só ao relaxamento de critérios de planejamento, mas à mudança total de orientação de tal atividade. Muito além de suas tradicionais atribuições no sentido de manter a consistência e continuidade das políticas locais de uso e ocupação do solo, o secretário de Meio Ambiente (assim como o ministro de Transportes e o ministro da Agricultura, em menor escala) passou a exercer total controle sobre as políticas e as ações das autoridades locais, além de poder criar suas próprias políticas.

Os poderes discricionários do secretário abrangem a elaboração de regulamentos (*orders* e *regulations*) de extrema importância — por exemplo, a Use Classes Order (Ordem de Classes de Uso) exclui certas atividades do controle de planejamento, enquanto através de uma General Development Order (Ordem Geral do Desenvolvimento) o secretário pode aprovar projetos diretamente, no lugar das autoridades locais. Em suma,

tais ordens não só determinam políticas, mas excluem a aprovação prévia das autoridades locais.

Além disso, algumas ações básicas das autoridades locais (como, por exemplo, os planos de estrutura) só têm eficácia quando aprovadas pelo secretário, o mesmo acontecendo com ordens de revogação ou modificação de aprovação etc. De forma ainda mais radical, o secretário pode chamar para si e decidir qualquer caso, por razões de "interesse público", emitir ordens e notificações no lugar das autoridades locais, bem como revogar atos locais, se considerá-los ilegais.

As ações do secretário, por si ou quando provocado, seja através do exercício de suas funções estatutárias (que incluem "ordens", avisos, circulares, *planning guidance notices* [notas de diretrizes de planejamento], entre outras medidas), seja através das decisões das autoridades locais, acabaram por constituir um "código" de princípios que teve o efeito de redefinir o conceito central da atividade de planejamento, qual seja, o de desenvolvimento urbano.

Como somente questões de direito podem ser levadas à apreciação do Poder Judiciário, na verdade as políticas e decisões do secretário é que têm determinado o que seja "bom planejamento". Além de serem princípios administrativos, tais decisões têm cada vez mais um valor judicial, já que o secretário pode constituir comissões de inquérito e resolver disputas entre as autoridades locais e os particulares, tendo de responder tão-somente perante o Parlamento. Além disso, cabe a ele lidar com todos os pedidos de indenização.

Os diversos atos aprovados na década de 80 — como os já mencionados New Towns Act, o Simplified Planning Zones Act, o Enterprise Zones Act, o Urban Development Areas Act — contribuíram ainda mais para o esvaziamento das administrações locais, na medida em que o secretário passou a poder atribuir o exercício de funções de desenvolvimento urbano a companhias privadas.

Mudanças radicais foram introduzidas em 1986, com a extinção do Greater London Council (Conselho da Grande Londres) e dos Metropolitan County Councils (Conselhos dos Condados Metropolitanos), sendo que as funções de planejamento foram entregues, em Londres, aos Greater London Borough Councils, e, nos *metropolitan counties* (condados metropolitanos), aos Metropolitan District Councils (Conselhos dos Distritos Metropolitanos); no restante do país o resto do sistema bicameral continua em vigor, embora sempre em meio a rumores de mudanças iminentes.[19] De maneira contraditória, muitas funções de controle administrativo dos *counties* foram transferidas para os *districts*, separando ainda mais a elaboração de políticas da sua implementação.

Os problemas de organização do governo local tornaram-se cada vez mais graves, especialmente no que toca aos seus recursos financeiros: a maior parte das endividadas administrações locais encontra-se à beira da insolvência. Dadas as dificuldades políticas de proceder a uma reforma mais radical, o Conservative Party tem freqüentemente contornado a questão das administrações locais por meio das transferências de funções e de serviços para departamentos do governo, para autoridades *ad hoc*, ou principalmente para o setor privado.

Conforme prometido pelo último manifesto do Conservative Party, a mais recente de tais investidas tomou a forma do Housing and Urban Development Bill (Projeto de Lei de

[19] Existe uma proposta pela qual, na Greater London e nos *metropolitan counties*, os planos de estrutura e locais seriam substituídos por planos de desenvolvimento para cada um dos *boroughs* de Londres ou dos *metropolitan-districts*.

Habitação e Desenvolvimento Urbano), publicado em 22-10-1992. Tal projeto, além de conter disposições gerais quanto ao regime de propriedade, dá ao governo o poder de criar uma Urban Regeneration Agency (Agência de Regeneração Urbana) para proceder à recuperação de *derelict areas* (áreas abandonadas) e para administrar o Urban Programme (Programa Urbano) do Department of the Environment (Secretaria do Meio Ambiente), e prepara o caminho para, vencida a batalha com o Labour Party, proceder à introdução de princípios de competição compulsória na administração de *council housing* (habitação popular) pelas administrações locais.[20]

Mudanças no tratamento da questão financeira

Um dos problemas centrais do sistema de planejamento proposto pelo ato de 1947, e que nunca foi solucionado a contento — determinando não apenas as possibilidades da atividade de planejamento, mas principalmente os limites da intervenção do poder público no domínio da propriedade privada —, diz respeito ao equilíbrio do binômio "indenização-melhoria".

De modo geral, a legislação inglesa nunca possibilitou um tratamento adequado tanto dos proprietários cujas propriedades têm seu valor reduzido por ação tomada em virtude de planejamento, quanto principalmente daqueles cujas propriedades têm seu valor aumentado em função do planejamento. No que toca à questão da indenização, a lei inglesa adota dois princípios opostos: os tribunais insistem que a propriedade não deve ser compulsoriamente adquirida sem plena indenização, salvo se o Parlamento dispuser em contrário; por outro lado, nenhuma indenização deve ser paga por restrições ao uso da propriedade, salvo se o Parlamento dispuser em contrário.

Como já foi dito, embora suas disposições vão mais longe do que os atos tradicionais de saúde pública e construções, a legislação de planejamento não suprime a propriedade; porém, de alguma forma, elas retiram alguns direitos tradicionais quanto à propriedade: se os códigos de obras podem restringir os meios de ocupação do solo, a legislação de planejamento pode chegar a impedir certas formas de uso ou ocupação, conseqüentemente interferindo com os valores do solo.

O outro lado da questão — isto é, o fato de que, direta ou indiretamente, o planejamento pode provocar acréscimos de valor à propriedade privada — gera ainda maiores polêmicas, sendo um dos pontos centrais dos conflitos entre o Labour Party e o Conservative Party.[21]

O tratamento da questão até o ato de 1947

Até a aprovação do ato de 1947, o Parlamento reconhecia que muitas das restrições ao uso e ocupação de terras decorrentes do planejamento eram de fato confiscatórias de

---

[20] Bill gives flat owners right to buy freeholds. *The Independent*, 23-10-1992. p. 5; Owners of leasehold flats will gain right to freehold. *The Guardian*, 23-10-1992. p. 8.

[21] Para análises detalhadas do complexo procedimento de indenização, ver McAuslan, P. *The ideologies of planning law*. Oxford, Pergamon, 1980; e Davies, K. *Law of compulsory purchase and compensation*. London, Butterworths, 1984.

direitos de propriedade; para efeitos de indenização, o Parlamento dividia as restrições entre as que eram confiscatórias e as que eram meramente regulamentares da saúde pública. Anteriormente, vários atos de 1909 a 1925 haviam determinado que uma plena indenização seria devida quando as restrições impostas pelo poder público afetassem consideravelmente as possibilidades de aproveitamento econômico dos proprietários, com exceção daquelas que estipulassem critérios de densidade, altura e caráter das edificações. O ato de 1932 deu o mesmo enfoque à questão, incluindo entre as hipóteses de exceção as restrições que visavam a proteção da saúde ou de "amenidades" da vizinhança.

Existem maiores dificuldades quanto à questão do *betterment* (melhoria), isto é, qualquer acréscimo de valor da propriedade (incluindo as edificações existentes) que decorre da ação do poder público pela elaboração de planos e pela execução de obras ou melhorias, ou mesmo negativamente, pela imposição de restrições em outras terras. Várias tentativas foram feitas antes da aprovação do ato de 1947 no sentido de garantir a recuperação, pela comunidade, de tais valores.

Embora prevista desde o ato de 1662 quanto ao alargamento de ruas de Londres, os esforços de cobrança direta de *contribution of melioration* (contribuição de melhoria) pelo acréscimo de valor decorrente de obras públicas não têm dado bons resultados. Várias tentativas foram feitas no final do século passado e no começo deste, sempre sem muito sucesso, devido principalmente à dificuldade de avaliar a extensão da valorização.

Já no que toca à recuperação de *betterment* devido aos efeitos negativos do planejamento — valorizando as terras vizinhas àquelas diretamente afetadas por restrições —, desde 1909 tem-se defendido o princípio pelo qual, quando não se trata da hipótese de aquisição compulsória, a única possibilidade de recuperar a valorização seria através de cobrança direta — incorrendo, de novo, nas mesmas dificuldades já mencionadas.

Os atos de 1909 a 1925 autorizavam recuperação de 50% do acréscimo de valor, mas nunca foram aplicados; o ato de 1932 autorizava cobrança de 75% de tal acréscimo, mas na verdade teve pouca aplicação, pois eram escassos os planos existentes na época, enquanto os antecedentes eram altamente desencorajadores. Por outro lado, a responsabilidade por indenização impedia as autoridades locais de utilizarem o potencial da legislação de planejamento, especialmente porque o cálculo da indenização incluía os índices de inflação.

De 1947 em diante

Durante a II Guerra Mundial, o mencionado Uthwatt Committee considerou em 1941 os casos de *betterment-compensation*, e suas conclusões desde então influenciaram o tratamento da matéria.

O comitê recomendou a nacionalização dos direitos de desenvolvimento de terras fora de áreas construídas, de tal forma que as terras continuariam privadas, mas o projeto de desenvolvimento dependeria do poder público, o qual ou compraria a terra para revenda, ou concederia arrendamento para os promotores privados. Dessa forma, o comitê esperava excluir do processo de desenvolvimento urbano a possibilidade de especulação, tornando o poder público o principal iniciador de tal processo, com capacidade de controlar, através

de licenciamento, a indústria da construção civil — a qual ficaria em posição contratual com o Estado e teria lucro tão-somente com atividades de construção.[22]

Contudo, o sistema implantado em 1947 já nasceu com uma limitação básica: ao invés de regular efetivamente o processo de acumulação de capital e especulação no desenvolvimento urbano, o planejamento poderia apenas tentar controlar eventos por meio da estipulação de usos preferenciais do solo. Embora o ato de 1947 tenha nacionalizado os direitos de desenvolvimento, inclusive em áreas construídas, seus dispositivos não foram longe o suficiente para possibilitar ao poder público a compra das terras necessárias para novos projetos de desenvolvimento, além daqueles poderes de desapropriação; contudo, foi estabelecido que o proprietário privado deveria readquirir os direitos de desenvolvimento, pagando para tanto uma "taxa de desenvolvimento".

Conforme já foi mencionado, de acordo com o ato de 1947, como regra geral, não caberia indenização pela não-aprovação de projeto ou se a aprovação fosse condicionada ao cumprimento de quaisquer obrigações; por outro lado, a aprovação implicaria o pagamento de "taxa de desenvolvimento" (diferença entre o valor da terra com o benefício da aprovação e o valor existente); no caso de aquisição compulsória, a indenização seria limitada aos valores de uso existente, e a perda de direitos de desenvolvimento justificaria pedido de pagamento imediato de indenização, para nada mais exigir, dentro dos limites do fundo de £300 milhões criado para tanto. Com a mudança de governo, contudo, tais indenizações jamais chegaram a ser pagas.

Alguns tipos de desenvolvimento considerados integrantes do uso existente da terra foram excluídos do esquema de nacionalização e classificados como Third Schedule Development (Terceira Lista de Desenvolvimento); tal classificação foi repetida pelos atos posteriores, até se tornar o Schedule 3 (Lista 3) do ato de 1990. Em suma, os desenvolvimentos consistentes com o uso existente do solo ou do prédio em questão (por exemplo, conversão de uma casa grande em apartamentos residenciais, ou a construção de estábulos em fazenda), embora requeiram aprovação prévia, não implicam quaisquer "taxas de desenvolvimento", e quaisquer valores potenciais desses usos seriam levados em conta para fins de consideração da perda de valor, quando fosse o caso.

Tais dispositivos do ato de 1947 tornaram-se muito impopulares e foram duramente criticados por diversas entidades, como a Law Society (Ordem dos Advogados), o Royal Institute of Chartered Surveyors (Instituto Real de Corretores Registrados), o Chartered Auctioneers and Estate Agents Institute (Instituto dos Leiloeiros e Agentes Imobiliários Registrados), que alegaram que tais provisões financeiras seriam desencorajadoras de projetos de desenvolvimento, porquanto aumentariam o seu custo.

Tais críticas levaram a uma drástica revisão dos princípios pelo governo seguinte, através do atos de 1953 e 1954, voltando os direitos de propriedade a serem como antes de 1947: se a aprovação fosse concedida, não se cogitaria do pagamento de qualquer "taxa de desenvolvimento"; se recusada ou condicionada, haveria como regra geral direito à indenização, calculada em relação às possibilidades de uso antes de 1947.

Removida a maior parte das inibições à especulação, o setor privado retomou seu papel como principal promotor do desenvolvimento. Enquanto força regulamentar, o planejamento ficou com pouco mais do que um poder limitado de, através da elaboração

[22] Ambrose, P. Op. cit.

de planos, dizer como gostaria que o desenvolvimento urbano acontecesse, além do poder de vetar projetos.

Novas contradições no tratamento das propriedades foram introduzidas pelo ato de 1959, que estabeleceu que o pleno valor de mercado deveria ser levado em conta para o cálculo de indenização quando de aquisição compulsória; a indenização por restrições de planejamento seria calculada de acordo com o ato de 1954.

Uma nova tentativa foi feita no governo Labour de 1964, com a criação de *betterment levy* (contribuição de melhoria), correspondente a 40% do valor líquido do desenvolvimento; após arrecadação insignificante até 1967, tal princípio foi revogado pelo Land Commission Act (Ato da Comissão do Solo) de 1970. Posteriormente, houve uma nova tentativa, por outro governo Labour, através do Community Land Act (Ato do Solo da Comunidade) de 1975, e do Development Land Tax Act (Ato da Taxa de Desenvolvimento do Solo) de 1976, criando tributo que seria devido quando o desenvolvimento fosse realizado (geralmente quando a terra era vendida para desenvolvimento).

O Community Land Act foi revogado em 1980, quando o Conservative Party voltou ao poder, enquanto a nova "taxa de desenvolvimento", considerada desencorajadora de investimentos, foi abolida em 1985.

O Lands Tribunal (Tribunal de Desapropriação) lida com os pedidos de indenizacão por Schedule 3 (Lista 3) quando a aprovação tiver sido negada ou condicionada; cabe recurso ao Poder Judiciário apenas quanto a questões de direito. Além disso, aquele tribunal administrativo também lida com os pedidos de indenização por restrições em certos projetos de desenvolvimento que não os Schedule 3, quando as restrições do planejamento implicarem certos tipos de depreciação excepcional da terra, ou por revogação ou modificação de direitos, sempre na forma da lei; o procedimento para tanto é altamente complexo. Em sentido contrário, há mecanismos que garantem a devolução de indenização já paga, quando aprovação posterior possibilitar uma forma lucrativa de aproveitamento da propriedade.

O Planning and Compensation Act (Ato de Planejamento e Indenização) de 1991 tem sido bastante criticado por suas impropriedades técnicas e jurídicas; optando por um *patch-up job* (trabalho de remendos), o governo central perdeu uma boa oportunidade de resolver de uma vez por todas a questão do pagamento de indenizações. O atual tratamento da matéria tem sido duramente criticado tanto pelas empobrecidas autoridades locais, quanto pelos promotores imobiliários, que alegam que os valores pagos na Inglaterra são extremamente baixos em relação àqueles pagos na França e na Alemanha.

A questão dos planning gains (ganhos de planejamento)

O fracasso das diversas tentativas de resolver a questão da retenção, pelos proprietários, dos valores acrescidos às suas propriedades pela intervenção do poder público, através de ação direta ou de regulamentação de planejamento, especialmente no contexto da crise fiscal que tem afetado o poder público local, tem levado as autoridades locais a tentar recuperar um pouco de tal acréscimo na forma de *planning gains* quando da aprovação de certos projetos de interesse dos promotores privados.

Em outras palavras, é cada vez mais freqüente a prática pela qual as autoridades locais obtêm benefícios ou vantagens materiais dos promotores imobiliários quando da apreciação dos pedidos de aprovação de projetos de desenvolvimento. Mas se a concessão de tais

benefícios não é imediatamente vantajosa para os promotores, eles são compensados pelo tratamento mais favorável dado pelas autoridades locais aos seus projetos.

Tais ganhos se dão de várias formas, inclusive através da transferência dos custos de certas obras de infra-estrutura para os promotores imobiliários. De modo geral, tais práticas são bastante criticadas, havendo quem as considere meras vendas da aprovação de projetos.

Em si mesma, a idéia de admitir um certo grau de barganha no processo de planejamento não é tida como inaceitável; pelo contrário, já houve experiências interessantes de parceria entre as administrações locais e as empresas privadas para a reurbanização de centros urbanos. Além disso, o processo de barganha não se baseia necessariamente no conflito entre o poder público local e os empresários, que em muitos casos o vêem como um meio de garantir flexibilidade e eficiência ao planejamento urbano.[23]

A crítica maior que se faz diz respeito à falta de critérios e ao caráter pouco explícito dessas práticas, tais como elas acontecem: na falta de maior visibilidade e de uma clara distinção entre as esferas pública e privada, as negociações podem estar colocando em risco certos valores próprios do planejamento e da administração pública. Parece que, de forma pouco assumida, está havendo uma total mudança de enfoque de planejamento, no sentido de se adotar uma postura empresarial e corporativista quanto ao papel do poder público no controle do uso do solo.

Entre as conclusões da recente The Planning Balance in the 1990s Oxford Conference (Conferência de Oxford sobre o Balanço do Planejamento na Década de 90), ficou claro que os *planning gains* são a forma de cobrança do *betterment*, podendo, inclusive, se tornar uma opção melhor do que os tributos tradicionais sobre a valorização imobiliária. Entretanto, enfatizando a ineficiência do governo central quanto à questão, a conferência apontou a necessidade de racionalização de tais práticas e de definição dos limites das negociações, trazendo-as para fora do *closet*, de tal forma que elas se tornem objeto de prestação de contas.[24]

5. Tendências e conclusões

A análise dos últimos 50 anos de experiência de planejamento urbano na Inglaterra mostra que o sistema em vigor não sabe lidar com o processo político-econômico mais amplo. Incapaz de acompanhar as mudanças fundamentais que ocorreram na organização e funcionamento da produção capitalista desde 1945, no contexto doméstico e no contexto maior da ordem econômica mundial, a máquina do planejamento tradicional parece estar emperrada e, segundo muitos, definitivamente ultrapassada.

De fato, o sistema inglês de planejamento parece confuso e ineficiente. Os objetivos de bem-estar social, preservação e desenvolvimento parecem estar cada vez mais em conflito, e, de uma forma ou de outra, o governo central tomou a decisão política de reorientar a atividade de planejamento para estimular as forças do mercado.

Muitas das críticas feitas pelo governo central e por alguns grupos da sociedade civil, notadamente aqueles ligados aos interesses do capital imobiliário, têm alguma razão de

---

[23] Loughlin, M. Planning control and the property market. *Urban Law and Policy* (3): 1-22, 1980.

[24] De acordo com o sumário de David J. Holgate. *Journal of Planning and Environmental Law Occasional Papers* (18), 1992.

ser e merecem ser levadas em consideração. De fato, as autoridades locais de planejamento urbano precisam aprender a dar respostas rápidas, flexíveis e mais pragmáticas às tantas questões e demandas criadas pela crise econômica e monetária por que passa a Inglaterra. Não é de todo incorreto afirmar que muito do planejamento proposto tem uma forte conotação romântica.

Mais do que nunca, as mudanças na ordem capitalista global implicam uma redefinição do papel do Estado e um reequilíbrio entre os valores sociais e aqueles da produção econômica. As autoridades locais precisam urgentemente incorporar de maneira mais clara e decisiva a consideração das questões econômicas quando da elaboração dos planos locais e de estrutura, de tal forma que suas opções — políticas — ganhem mais consistência, credibilidade e legitimidade.

Muito se discute acerca do problema de "excesso de democracia", o qual, na visão do governo central, estaria contribuindo ainda mais para tornar o planejamento "irreal" e inviável: de novo, o caráter democrático do planejamento não seria necessariamente afetado se houvesse alguma medida de revisão das condições de participação popular no processo.

Tais críticas, bem como a falta de respostas adequadas, provocam uma descrença generalizada na atuação dos planejadores urbanos. Contudo, em que pese à propriedade de muitas dessas críticas, a verdade é que o sistema de planejamento foi tomado como bode expiatório, desviando a atenção da população dos problemas centrais que determinam as condições de seu funcionamento.

Trocando efeitos por causas, o argumento de que as autoridades locais são ineficientes, gastam muito e causam inflação (que, na verdade, se aplica a uma minoria delas) levou à excessiva centralização de poderes e à perda do caráter democrático das decisões;[25] o argumento de que os procedimentos do planejamento são lentos e burocráticos levou ao comprometimento dos critérios básicos; o argumento de que a participação popular se dá de forma pouco adequada levou à elaboração de orçamentos secretos. Em suma, há uma despolitização crescente do processo de planejamento.

A prevalecer o atual discurso governamental, pode-se esperar que, além da aceleração do processo de desregulamentação, novas soluções de mercado, com alguma medida de subsídio público, venham a substituir o planejamento estratégico (que envolve a promoção do desenvolvimento e a distribuição de recursos), em que pese ao fato de tais políticas serem economicamente contraprodutivas e socialmente divisórias, além de geradoras em potencial de danos ambientais. O mero esvaziamento do controle de uso, sem qualquer poder para afetar eventos, jamais se prestaria como instrumento de redistribuição da riqueza nacional.

Maiores impactos sociais e ambientais, além de acentuados desequilíbrios regionais, deverão ocorrer principalmente por conta das exigências do processo de unificação européia, particularmente quanto à provisão de infra-estrutura de habitação, transporte e comunicações, que se dá sem que haja políticas claras — econômica, regional, social e ambiental — por parte do governo central.

---

[25] De acordo com as conclusões da Planning for Growth and Decline Oxford Conference 1986, o controle financeiro sobre as autoridades locais é contraproducente, pois elas teriam como estimular o crescimento econômico se não estivessem tão reprimidas pelo governo central. *Journal of Planning and Environmental Law Occasional Papers* (13), 1987.

Sendo parte do pacote do *Welfare State* do pós-guerra, o sistema inglês de planejamento foi comprometido desde sua implantação, em 1947, pela impossibilidade política de se implementarem as ousadas estratégias de nacionalização do solo, recomendadas pelo Uthwatt Committee no sentido de resolver de vez o problema da terra. Desde então, e como acontecia anteriormente, valores econômicos foram socialmente criados e privativamente apropriados, sendo que a sua recuperação por meio de tributação tem sido altamente insatisfatória.

Longe de ter importância estrutural, entretanto, o planejamento implementado ao longo de todas essas décadas certamente trouxe ganhos significativos para a sociedade, em termos do padrão funcional, visual e ambiental do processo de uso e ocupação do solo. De qualquer forma, como Ambrose e Loughlin demonstraram, os interesses corporativos de companhias privadas são os maiores beneficiários, já que, além de prover informações para promotores imobiliários, o planejamento controla as condições de oferta e regula o mau funcionamento do mercado, protegendo os promotores das tendências autodestrutivas típicas de atividades puramente especulativas. Nesse contexto, as propostas mais radicais de se abolir completamente o planejamento enquanto controle regulamentar do desenvolvimento urbano encontram sérias resistências, até mesmo dos setores ligados ao capital imobiliário.

As modificações no sistema de planejamento levadas a cabo especialmente na última década serviram para ajustá-lo às condições de mercado e para minimizar os riscos de perdas pelos promotores imobiliários. Além disso, o governo interveio de maneira direta no sentido de proteger e estimular a dinâmica de acumulação de capital que deriva da propriedade e/ou controle do solo urbano, finanças ou recursos de construção.[26]

Nesse mesmo sentido, a ação do Poder Judiciário foi fundamental, colocando os objetivos mais amplos do planejamento em uma "camisa-de-força" legalista que os frustra. Distinguindo entre os regimes de propriedade, a interpretação dominante dos tribunais afirma que, no que concerne à propriedade privada, o planejamento regulamentar é mero meio de garantir a utilização eficiente do solo, tendo de respeitar as leis do mercado.[27] Como a lógica do mercado é determinada por decisões individuais, o planejamento acaba por enfatizar direitos individuais, não levando em conta de maneira adequada a questão das externalidades negativas e das necessidades e custos sociais. Em particular, a ação do Lands Tribunal — tido como um "augusto órgão orientado pelo direito privado (para não dizer propriedade privada)"[28] não estaria redefinindo os direitos de propriedade, mas sim anulando direitos sociais para afirmar direitos de propriedade.

Na opinião de Saunders, a preocupação histórica de "garantir que aqueles que têm propriedades possam usá-las, dispor delas e beneficiar-se delas como escolherem trans-

---

[26] Ambrose, P. Op. cit.

[27] Loughlin, M. Op. cit.; Loughlin, M. Planning gain: law, policy and practice. *Oxford Journal of Legal Studies* (1): 61-97, 1981.

[28] Loughlin, M. Planning control and the property market. Op. cit., p. 15.

formou-se na preocupação de conservar as condições econômicas necessárias para que a lucratividade seja mantida".[29]

Reafirmando que o direito de propriedade está "no coração de nossa filosofia", o último manifesto do Conservative Party propõe poderes para as *housing associations* e as *urban development corporations*, para "fazer valer o dinheiro". Por outro lado, o último manifesto do Labour Party — que, desmoralizado depois da derrota nas eleições de 1992, já não mais revela expressamente o seu caráter socialista — propõe a modernização e a descentralização do *Welfare State*, ao invés de sua privatização, e a mudança radical dos termos das *corporations for urban development* (empresas de desenvolvimento urbano) até sua extinção, dentro de um retórico "programa urbano coerente para gerar empregos e melhorar a qualidade de vida".

Nesse contexto, se é verdade que a sociedade inglesa estaria agora testemunhando "o fim do começo do direito de planejamento", tendo chegado "ao fim do período exploratório que começou nos anos 40",[30] tudo indica que o caráter definitivo dessa nova etapa vai depender da maneira como a sociedade reagir ao avanço indiscriminado das forças do mercado imobiliário e da produção econômica.

De modo geral, a participação popular garantida pela legislação — tão criticada pelos atrasos que provoca no planejamento — é o fator que ainda garante alguma medida de atendimento das questões sociais pelo governo, especialmente devido ao avançado grau de consciência de preservação da sociedade inglesa tradicional. Contudo, dada a dificuldade de se construir alianças para um consistente enfoque crítico das regras do mercado nas atuais circunstâncias políticas e econômicas,[31] resta saber até quando.

---

[29] A tendência de retorno à concepção conservadora dos direitos de propriedade foi denunciada pela Forbidden Britain Campaign, que, entre outras coisas, está tentando recuperar o acesso público às *common lands* (herança medieval, garantida por legislação de 1925), vetado por proprietários privados (Forbidden land, education guardian. *The Guardian*, 22-9-1992. p. 1-3). Para propostas alternativas às atuais condições do planejamento urbano, implicando maior controle sobre o mercado da terra, indústria da construção imobiliária, especulação e sobre o processo de uso e ocupação do solo, ver Brindley et alii (Brindley, T.; Rydin, Y. & Stoker, G. *Remaking planning — the politics of urban change in the Thatcher years*. London, Unwin Hyman, 1989) e especialmente o trabalho de Ambrose (Ambrose, P. Op. cit.; Ambrose, P. An alternative land strategy. In: Trench, S. & Taner, O. (eds.) *Current issues in planning*. Aldershot, Gower, 1990), o qual, seguindo o modelo sueco, propõe que o controle de desenvolvimento seja separado da propriedade pública de terra, para garantir oferta de terra pelo menor custo, benefícios para os setores público e privado e estímulo à indústria da construção civil. Ver também Saunders, P. *Urban politics: a sociological interpretation*. London, Hutchinson, 1979. p. 124.

[30] Sir David Williams, de acordo com o mencionado sumário de David J. Holgate. *Journal of Planning and Environmental Law Occasional Papers* (18):142, 1992.

[31] Brindley et alii. Op. cit.