

VICTOR CARVALHO PINTO

DIREITO URBANÍSTICO

PLANO DIRETOR E DIREITO DE PROPRIEDADE

Prefácio
FÁBIO NUSDEO

4.^a edição
revista, atualizada e ampliada



THOMSON REUTERS
REVISTA DOS
TRIBUNAIS™

VICTOR CARVALHO PINTO

DIREITO URBANÍSTICO

PLANO DIRETOR E DIREITO DE PROPRIEDADE

Prefácio
FÁBIO NUSDEO

4.^a edição
revista, atualizada e ampliada

THOMSON REUTERS
**REVISTA DOS
TRIBUNAIS™**

ANÁLISE ECONÔMICA DA POLÍTICA URBANA

SUMÁRIO: 1. Direito e economia – 2. Urbanismo e política urbana – 3. O mercado imobiliário urbano – 4. A regulação urbanística do mercado imobiliário – 5. A importância do urbanismo – 6. O desafio do direito urbanístico.

Neste capítulo, faz-se uma análise econômica da política urbana, com o objetivo de oferecer parâmetros de avaliação e reforma das instituições que regulam a política urbana. A modelagem aqui realizada pode instrumentalizar não apenas a elaboração de propostas de legislação, mas também a hermenêutica dos textos legais em vigor.

1. Direito e economia

A utilização da economia como ferramenta decorre de seu realismo na análise do comportamento dos agentes, que oferece um valioso contraponto ao idealismo próprio das análises jurídicas tradicionais.

De fato, grande parte da atividade legislativa opera pela simples positivação de desejos, independentemente de uma análise mais profunda sobre os reais efeitos das regras sobre o comportamento das pessoas. Muitas vezes as obrigações assim criadas são contrárias ao interesse dos que as devem executar ou inviáveis tecnicamente. Não deve causar surpresa o fato de que muitas delas não sejam executadas ou produzam efeitos contrários aos pretendidos.

A despeito da ineficácia prática desse tipo de legislação, ela continua a ser produzida, em virtude de seu sucesso político. Em vez de instrumento de ordenação e de transformação da sociedade, a lei converte-se em símbolo representativo de ideias. A positivação de promessas de campanha oferece ao político a confortável posição de transferir a responsabilidade pelos problemas aos Poderes Executivo e Judiciário, que podem então ser acusados de “omissão” na aplicação das leis.

Tal situação constitui um desafio ao intérprete e ao aplicador do direito, que se deparam com leis vagas, contraditórias e irrealistas. Em lugar de fazer uma interpretação gramatical dos textos legais para em seguida constatar sua ineficácia, cumpre adotar uma hermenêutica teleológica, que ofereça soluções viáveis

e eficazes para os problemas, respeitados os limites necessários à preservação da segurança jurídica.

Faz-se necessário, muitas vezes, respeitar a interpretação dada a uma norma de hierarquia superior pelo órgão incumbido de regulamentá-la ou aplicá-la. Em matéria constitucional, tal orientação deve estar particularmente presente, haja vista a ampla utilização de conceitos jurídicos indeterminados.¹ A interpretação constitucional, explícita ou implícita, adotada pelo legislador ordinário, deve ser aceita pelo intérprete, salvo se ela acarretar a violação clara de algum princípio estrutural.

A adoção deste tipo de hermenêutica exige do jurista a utilização de métodos desenvolvidos por outras disciplinas científicas, que se propõem a explicar e prever o comportamento dos indivíduos e a oferecer diretrizes para influenciá-lo. A economia apresenta-se como um instrumento indispensável ao jurista, na medida em que estuda os diversos efeitos das instituições sobre os agentes econômicos, estejam eles operando dentro ou fora do mercado. A economia permite ainda identificar os *trade-offs*² existentes entre os diversos objetivos políticos, deixando transparentes os custos e benefícios das alternativas institucionais disponíveis.

No plano normativo, a economia oferece importantes elementos para a escolha de modelos institucionais. O conceito de eficiência apresenta-se aqui como critério neutro de normatividade, na medida em que seja entendido como critério de escolha de arranjos institucionais que permitam atingir os objetivos públicos e conciliar os interesses privados ao menor custo possível. A neutralidade apontada decorre do fato de que a economia não trata diretamente desses interesses e objetivos, mas apenas da melhor maneira de harmonizá-los.

De outro lado, a compreensão do fenômeno jurídico mostra-se cada vez mais relevante para a economia. Têm crescido extraordinariamente os estudos econômicos sobre as instituições. Considera-se que os agentes econômicos atuam em função de incentivos que, por sua vez, decorrem de normas jurídicas formais e informais.³ O desenvolvimento econômico depende da constituição

1. Bucci (2003: 248), Canotilho (1994: 401-415).

2. A expressão *trade-off* não encontra tradução adequada em língua portuguesa. O conceito diz respeito à situação em que se mostra impossível atingir diversos objetivos simultaneamente, havendo a necessidade de abrir mão de algum deles em alguma medida para obter os demais. As expressões que mais se aproximam do conceito em língua portuguesa são “em detrimento de”, “à custa de” e “compromisso”. No entanto, nenhuma delas transmite fielmente este conceito fundamental da teoria econômica, razão pela qual ele será utilizado em inglês ao longo do texto.

3. Para uma explanação introdutória sobre o conceito econômico de *incentivo*, ver Rhoads (1985: 39-58).

de relações de confiança entre os agentes econômicos, que só pode ser criada por instituições adequadas.⁴

As pessoas agem conforme as expectativas que tenham com relação ao comportamento alheio. Nem sempre essas expectativas correspondem ao que cada agente promete realizar. A simples palavra tem valor apenas entre pessoas mutuamente conhecidas, que realizam uma série de transações ao longo do tempo. Em sociedades de massa, em que a maior parte das transações econômicas é realizada entre desconhecidos, só o direito estatal é capaz de induzir as pessoas a acreditarem nas promessas feitas pelas outras. Daí por que é necessário que o Estado regule e exija o cumprimento dos contratos. Onde não há segurança no cumprimento dos contratos, não há poupança, crédito e investimento, mas apenas autoprodução e vendas à vista.⁵

É preciso, por outro lado, garantir que o próprio Estado não se apose do patrimônio privado. Para isso, não basta a simples promessa dos governantes. Faz-se necessário que essa promessa seja dotada de credibilidade. Nesse ponto, adquirem importância as instituições que conformam o estado de direito. É preciso que o governo se submeta a regras que não possam ser mudadas arbitrariamente. Essas regras são o que os economistas chamam de “constituição econômica”.⁶ Elas não estão necessariamente contidas na Constituição jurídica. São as regras que não podem ser alteradas pelos agentes econômicos, aí incluído o próprio governo. Uma boa “constituição econômica” permite à iniciativa privada investir com segurança, sem receio de ações oportunistas por parte dos governantes.⁷

A busca das instituições adequadas para cada setor da economia constitui o campo do *desenho institucional*. Trata-se de identificar as regras jurídicas aptas a criar os incentivos econômicos capazes de induzir as pessoas a se comportarem segundo objetivos previamente definidos. O método ora apresentado, embora possa à primeira vista parecer apropriado unicamente à atividade legiferante, pode ser também de grande utilidade na interpretação de textos normativos e na decisão de casos particulares. O aplicador da lei dispõe sempre de algum grau de liberdade e precisa de critérios que o orientem em sua atividade. Além disso, praticamente não há legiferação que não pressuponha em alguma medida a interpretação de normas superiores, ainda que sejam as contidas na Constituição.⁸ Se toda criação

4. Para uma teoria geral da importância das instituições para o desenvolvimento econômico, ver North (1990).

5. Olson (2000: 173-199).

6. Buchanan e Tullock (1997).

7. North (1996) explica como a formação do estado de direito foi fundamental para o desenvolvimento econômico da Inglaterra.

8. O próprio poder constituinte tem que, em alguma medida, interpretar a cultura jurídica e ética da população. Neste sentido, ver Bachof (1994: 64-70).

de norma pressupõe interpretação, a recíproca é verdadeira: toda interpretação pressupõe criação. Daí a inevitável aproximação entre ambas as atividades e seus respectivos métodos.⁹

2. Urbanismo e política urbana

Em resposta aos problemas urbanos, desenvolveram-se diversas políticas públicas, que envolvem desde a provisão direta de bens coletivos, serviços públicos e infraestrutura até a regulamentação minuciosa da construção civil e da utilização das edificações urbanas.

A política urbana é o setor da atuação do Estado que trata da ordenação do território das cidades, mediante alocação do recurso “espaço” entre os diversos usos que o disputam. O urbanismo é uma técnica destinada a ordenar a ocupação do território das cidades, a fim de que elas possam abrigar todas as atividades necessárias à sociedade, mas sem que umas interfiram negativamente sobre outras.¹⁰ A política urbana constitui um conjunto de *ações* que pode ser descrito e compreendido, enquanto o urbanismo apresenta-se como um conjunto de *técnicas*, que podem ou não ser empregadas na prática. Não há, portanto, uma coincidência entre os conceitos. A política urbana justifica-se enquanto instrumento do urbanismo, mas pode contrariar, na prática, seus mais elementares princípios. A expressão “política urbana” supõe, portanto, um conceito descritivo, enquanto o termo “urbanismo” define um conceito normativo.¹¹

-
9. Para uma aplicação dos métodos da ciência política à análise do direito positivo, ver Ferejohn (1995). Para uma visão do direito como uma hierarquia de normas em que, a cada momento de positividade, se interpretam as normas superiores, ver Kelsen (1984: 463-473).
 10. O principal *site* sobre urbanismo na Internet é Tasman (2000), em que podem ser obtidas informações e *links* sobre inúmeros temas e organizações. Uma boa apreensão dos desafios do urbanismo pode ser experimentada pelo uso dos simuladores Sim City, que podem ser instalados em computadores pessoais. O jogador pode colocar equipamentos e infraestruturas e determinar as áreas que podem ser ocupadas, com as respectivas densidades máximas. O computador simula o comportamento do mercado, que pode ocupar ou não as áreas programadas. Para uma descrição do programa e respectivos pressupostos, ver Bremer (1993).
 11. O conceito de política urbana aqui proposto guarda correspondência com a literatura sobre o tema e com o emprego dado pela Constituição, que o vinculou claramente à ideia de ordenamento territorial ou, no jargão técnico, à política de “uso do solo”. Cumpre registrar, entretanto, que a expressão também é utilizada, especialmente no governo federal, para designar o conjunto das políticas setoriais de habitação, saneamento, trânsito e transportes urbanos. Preferiu-se utilizar os termos “desenvolvimento urbano” nesta segunda acepção. A expressão “planejamento urbano” é frequentemente utilizada para designar a coordenação mais ampla de todas as políticas setoriais sediadas na cidade, seja

Os dois grandes campos de atuação da política urbana são a localização dos equipamentos públicos e a regulamentação da construção civil.

No primeiro caso, incluem-se tanto as edificações necessárias aos serviços públicos – como hospitais, praças e escolas – quanto as redes de infraestrutura utilizadas para o abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica, telecomunicações e sistema viário.¹²

Não é função da política urbana, entretanto, definir os elementos de cada uma das políticas setoriais que farão uso dos equipamentos públicos.¹³ A necessidade de escolas, hospitais, delegacias de polícia e estações de tratamento de esgoto decorre da estruturação das políticas de educação, saúde, segurança e saneamento. A demanda por cada um destes equipamentos pode ser alterada por mudanças em cada política setorial. O ensino a distância pode reduzir a necessidade de escolas. O mesmo se pode dizer do atendimento domiciliar, com relação aos hospitais, e assim por diante. Estas decisões competem a cada uma das políticas setoriais, que deverão levar em consideração a disponibilidade ou escassez de equipamentos.

A política urbana toma as demandas por espaço como dadas e procura harmonizá-las. Caso isso não seja possível, faz-se uma opção por uma delas, mas todos os interesses devem ser necessariamente ponderados, ou seja, levados em consideração.

Seria desejável conjugar em uma única política a alocação de espaço com as opções setoriais que determinam sua demanda, mas esta tarefa exigiria uma metodologia sofisticada e ainda inexistente, que considerasse simultaneamente as inúmeras variáveis envolvidas em cada política setorial.

O objeto da política urbana é, portanto, mais restrito, limitando-se à localização dos equipamentos necessários às demais políticas.¹⁴ Ela assemelha-se

no aspecto espacial, seja no aspecto financeiro. Neste texto, é empregada em sentido mais restrito, abrangendo apenas o aspecto urbanístico.

12. A Lei 6.766/1979 adota a seguinte terminologia: “Consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares” (art. 4.º, § 2.º); “Consideram-se urbanos os equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado” (art. 5.º, parágrafo único).
13. Dunham (1958) atribui à política urbana um papel de reconciliação dos efeitos externos dos equipamentos com as considerações de economia e eficiência de responsabilidade de cada departamento setorial. A responsabilidade principal pela localização dos equipamentos seria do órgão setorial, cabendo ao órgão de planejamento urbano somente um papel de coordenação, a fim de que as decisões de um departamento não venham a prejudicar o trabalho de outro.
14. Campos Filho (2003) discorre sobre a localização de equipamentos públicos no contexto do planejamento de bairros.

à política financeira, que se limita a alocar os recursos orçamentários entre as demandas formuladas pelas políticas setoriais, sem discutir o mérito de cada demanda. Enquanto na política urbana o recurso alocado é o espaço,¹⁵ na política financeira, é o dinheiro.

A coordenação territorial das atividades estatais seria insuficiente na ausência de um controle das atividades privadas. As redes de infraestrutura e os serviços existentes em cada região são projetados para serem utilizados de determinada maneira por uma certa quantidade de pessoas. A regulação da construção civil abrange duas dimensões: a distribuição territorial das atividades, visando a reduzir efeitos negativos sobre a vizinhança e o controle das densidades, de modo a compatibilizar o uso do solo com a disponibilidade de infraestrutura. A política urbana distribui as atividades privadas no espaço, programando o uso a ser dado a cada porção do território. A ocupação do território é dirigida mediante o controle da urbanização, da construção e das atividades que se desenvolvem no interior das edificações.

Embora as atividades urbanas sejam complementares em termos agregados, há inúmeros incômodos associados à contiguidade de usos incompatíveis. A proximidade entre indústrias e mercado de trabalho é útil para ambas as partes, mas o uso industrial é altamente incômodo para residências situadas na sua vizinhança. Da mesma forma, as pessoas gostam de morar em uma cidade que ofereça opções de lazer, mas não gostam de ser vizinhas de bares, boates ou casas noturnas. Ter uma feira por perto é bom, desde que ela não ocorra na rua onde se mora. Assim sendo, uma das funções do urbanismo é a distribuição territorial de todas as atividades necessárias à cidade, de tal forma que elas não incomodem aos moradores.

Deve haver sempre um equilíbrio entre a infraestrutura disponível e o uso do solo permitido. Ruas mais largas comportam edifícios mais altos. Já o tráfego gerado por casas térreas poderá fluir satisfatoriamente em ruas mais estreitas. Entretanto, a substituição posterior das casas por prédios mais altos poderá causar transtornos, uma vez que o sistema viário não fora projetado para aquela densidade. O caso contrário também não é desejável. Usos de baixa densidade em áreas dotadas de muita infraestrutura representam uma subutilização do investimento público e encarecem os custos de urbanização.

Em uma sociedade democrática, é muito difícil controlar diretamente a densidade demográfica de cada região. O direito de ir e vir é assegurado constitucionalmente e não pode ser suprimido por controles internos do deslocamento da

15. Correia (2001: 238).

população. O urbanismo procura controlar a densidade demográfica de cada região da cidade por meio do controle das edificações que nela poderão ser construídas. Isto se faz pelo estabelecimento de índices urbanísticos¹⁶ relativos às características básicas das obras de urbanização e edificação, como áreas mínimas e máximas de lotes, largura de ruas, recuos frontais, laterais e de fundos, coeficientes de aproveitamento, gabaritos, taxas de ocupação, alinhamento e nivelamento. Os índices urbanísticos servem também para impedir que as edificações interfiram negativamente umas com as outras. Os recuos, por exemplo, visam a assegurar que cada edificação tenha acesso à iluminação, à aeração e à paisagem.

Além destes aspectos funcionais, o urbanismo apresenta também um componente estético. Assim como a arquitetura com relação à edificação, o urbanismo tem que propiciar simultaneamente conforto ao usuário e beleza ao transeunte. A coordenação entre diversos projetos arquitetônicos pode propiciar um efeito de harmonia, criando uma paisagem agradável.

O urbanista dispõe de um repertório de técnicas consagradas, que podem ser combinadas criativamente. A *hierarquização do sistema viário* consiste na organização das ruas de tal modo que os deslocamentos de grande distância se façam em vias largas e ininterruptas, reservando-se as vias mais estreitas para o tráfego local. A *unidade de vizinhança* consiste na segregação do tráfego de veículos, a fim de que os usos institucionais e o comércio local possam ser acessados a pé a partir da residência. A *segregação de usos* consiste na delimitação de zonas específicas para abrigar atividades incômodas aos vizinhos etc.¹⁷ O *alinhamento* fixa o traçado do sistema viário e estabelece a linha divisória entre o terreno de propriedade particular e o logradouro público.¹⁸

Para compreender o ambiente em que se desenvolve a política urbana, é preciso estudar as características específicas do mercado imobiliário e suas técnicas de regulação. A fundamentação do urbanismo decorre simultaneamente da existência de falhas neste mercado e de técnicas capazes de corrigi-las. Entretanto, nem o mercado nem a técnica atuam em um vazio institucional. A eficiência do mercado depende das regras que o organizam. Da mesma forma, a aplicação das técnicas urbanísticas variará conforme as regras que organizam o sistema político.

16. "Os índices urbanísticos constituem, com a dimensão dos lotes, os instrumentos normativos com que se definem os modelos de assentamento urbano, em função da densidade populacional e edificação desejável para determinada zona ou área." Silva (1995: 227).

17. Para uma apresentação das principais técnicas do urbanismo, ver Souza (2001), Ferrari (1991), Rodrigues (1986) e Mausbach (1981). Campos Filho (2003) apresenta diversas aplicações práticas do urbanismo, como elementos para o planejamento de bairros.

18. Silva (1995: 189).

3. O mercado imobiliário urbano

A concentração de atividades em cidades constitui um fenômeno espontâneo, que decorre das chamadas economias de aglomeração. A proximidade de atividades complementares permite ampliar a divisão do trabalho, aumentando a especialização das unidades econômicas e a produtividade geral da economia. Maiores densidades demográficas permitem uma redução dos custos unitários de bens e serviços, públicos e privados.¹⁹ A proximidade entre produtores e consumidores reduz os custos de transporte e permite a formação de economias de escala. A partir de certo ponto, entretanto, o crescimento das cidades passa a apresentar deseconomias de aglomeração, ou seja, problemas decorrentes da densidade demográfica excessiva.

O mercado permite que a sociedade faça uso do conhecimento disperso existente na mente de cada pessoa, uma vez que são as unidades econômicas que, voluntariamente, decidem o que, como e quanto devem produzir, comprar ou vender, à luz dos custos e das preferências que só elas conhecem. Esse conhecimento não pode ser adquirido por nenhuma autoridade central, uma vez que é um conhecimento de particularidades, e não de totalidades.²⁰ O sistema de preços

19. Barat (1976a) e (1976b).

20. "The problem of securing an efficient use of our resources is thus very largely one of how that knowledge of the particular circumstances of the moment can be most effectively utilized; and the task which faces the designer of a rational order of society is to find a method whereby this widely dispersed knowledge may best be drawn upon. It is begging the question to describe this task, as is usually done, as one of effectively using the 'available' resources to satisfy 'existing' need. Neither the 'available' resources nor the 'existing' needs are objective facts in the sense of those with which the engineer deals in his limited field: they can never be directly known in all relevant detail to a single planning body. Resources and needs exist for practical purposes only through somebody knowing about them, and there will always be infinitely more known to all the people together than can be known to the most competent authority. (It is important to remember in this connection that the statistical aggregates, upon which, it is often suggested, the central authority could rely in its decisions, are always arrived at by a deliberate disregard of the peculiar circumstances of time and place.) A successful solution can therefore not be based on the authority dealing directly with the objective facts, but must be based on a method of utilizing the knowledge dispersed among all members of society, knowledge of which in any particular instance the central authority will usually know neither who possesses it nor whether it exists at all. It can therefore not be utilized by consciously integrating it into a coherent whole, but only through some mechanism which will delegate the particular decisions to those who possess it, and for that purpose supply them with such information about the general situation as will enable them to make the best use of the particular circumstances of which only they know.

"This is precisely the function which the various 'markets' perform. Though every party in them will know only a small sector of all the possible sources of supply, or of the uses

carrega consigo uma informação preciosa sobre a escassez de cada produto à luz das preferências manifestadas pelos consumidores.²¹

O funcionamento perfeito dessa extraordinária capacidade autorregulatória do mercado depende da presença de uma série de condições que raramente se verificam plenamente na realidade. A ausência destas condições acarreta desvios – denominados genericamente “falhas de mercado” – cuja correção é a principal justificativa econômica para a atuação estatal. Dentre as falhas conhecidas, têm impacto maior para a política urbana: os bens coletivos, os monopólios naturais, as externalidades e a assimetria de informações.

O mercado imobiliário urbano é um dos mais imperfeitos de que se tem notícia. Bens coletivos, externalidades e monopólios naturais são tão frequentes que parecem ser a regra. Apesar disso, as casas, os lotes e os apartamentos são bens privados para cuja alocação o mercado ainda é bastante eficiente, refletindo em grande medida as preferências dos consumidores.

Bens coletivos são aqueles cuja fruição é sempre aberta ao conjunto dos indivíduos.²² Seus proprietários não conseguem excluir os não proprietários de seus benefícios. Exemplos urbanos de bens coletivos seriam as praças e ruas, classificadas pelo direito administrativo como bens de uso comum do povo. Os bens coletivos constituem uma falha de mercado porque não conseguem impedir a figura do caroneiro (*free-rider*), que é o indivíduo que se beneficia do bem, mas não contribui para financiá-lo.²³ Não há incentivo econômico para sua produção, já que a maioria das pessoas não pagará por um bem que poderá ser obtido de graça. Isto não significa que não haja demanda pelos bens coletivos. Eles são apreciados e desejados pelos indivíduos, tanto quanto os bens privados. O problema é que essa demanda não se traduz

of a commodity, yet, directly or indirectly, the parties are so interconnected that the prices register the relevant net results of all changes affecting demand or supply. It is as such an instrument for communicating to all those interested in a particular commodity the relevant information in an abridged and condensed form that markets and prices must be seen if we are to understand their function. They help to utilize the knowledge of many people without the need of first collecting it in a single body, and thereby make possible that combination of decentralization of decisions and mutual adjustment of these decisions which we find in a competitive system.” Hayek (1979: 176).

21. Exposições didáticas do funcionamento do mercado podem ser encontradas em Nusdeo (1997: 131-140), Pindick e Rubinfeld (1994: 753-793), Friedman (1990: 9-37) e Gwartney e Stroup (1997: 55-86).
22. Na literatura econômica, utiliza-se mais frequentemente a expressão “bens públicos”. Como esta expressão tem um significado distinto na doutrina jurídica, preferiu-se fazer uso da expressão “bens coletivos”.
23. O conceito de caroneiro foi introduzido na literatura econômica pelo clássico Olson (1992).

na estrutura de preços do mercado. Não tem, portanto, como saber as características e quantidades de bens coletivos que deveriam ser produzidos e o quanto cada pessoa estaria disposta a pagar por eles. Em consequência, há uma subprodução destes bens quando o mercado atua espontaneamente.²⁴ Só serão produzidos os bens que beneficiem muito aos seus produtores, a ponto de que compense para eles investir recursos em atividades que beneficiarão igualmente a outros agentes econômicos. Nesta situação, ocorre uma “exploração dos grandes pelos pequenos”.²⁵

A provisão de instituições eficientes pode ser considerada um bem coletivo, uma vez que beneficia a todos os agentes econômicos. O próprio funcionamento do mercado depende da existência de um Estado eficiente, que garanta os direitos de propriedade e faça cumprir os contratos.²⁶ Daí a dificuldade inerente à promoção de reformas institucionais.²⁷

Os bens coletivos podem ser puros ou impuros. Os primeiros beneficiam a um número indefinido de pessoas e sua fruição por alguns não impede a fruição dos demais.²⁸ Pode-se citar como exemplo a segurança pública, a defesa nacional e a provisão de informações. Já os bens coletivos impuros comportam um número finito de beneficiários ainda que, enquanto não seja esgotada sua capacidade, eles se comportem como bens coletivos puros. Exemplo seriam o uso do sistema viário pelos automóveis, a utilização dos recursos naturais renováveis, a caça e a pesca, que apresentam congestionamento ou escassez, uma vez atingidos níveis de saturação.²⁹

Quase todos os serviços públicos concentram-se nas cidades, exigindo uma alocação de espaços específicos para praças, ruas, escolas, hospitais, cemitérios, rodoviárias, aeroportos etc. Muitos destes são bens coletivos cujo fornecimento pelo mercado ficaria aquém do necessário. Um exemplo deste tipo de situação são os assentamentos informais, onde praticamente não há espaços reservados para uso coletivo. De outro lado, no caso dos bens coletivos impuros, uma vez produzidos, eles ficam sujeitos aos fenômenos de saturação e congestionamento, como o tráfego em horário de *rush* e a utilização de redes de infraestrutura.³⁰

24. Nusdeo (1997: 186-190), Pindick e Rubinfeld (1994: 871-880), Gwartney e Stroup (1997:774-777) e Stiglitz (1988: 119-144).

25. Olson (1982).

26. Moore (1978: 391).

27. Para uma análise da reforma institucional do Estado brasileiro como um bem coletivo, ver Geddes (1995).

28. Esta característica é denominada na teoria econômica como não rivalidade.

29. O estudo clássico sobre os bens coletivos sujeitos a utilização excessiva é Hardin (1968), que cunhou a expressão “tragédia dos comuns”. Para uma análise das soluções institucionais para a gestão deste tipo de bem, ver Ostrom (1996).

30. Para uma fundamentação do urbanismo enquanto provedor de bens coletivos, ver Moore (1978).

Monopólios naturais são atividades que não podem ser desenvolvidas simultaneamente por mais de um agente econômico em um mesmo território. Esta restrição pode decorrer de fatores tecnológicos ou econômicos. Na primeira hipótese, a impossibilidade de competição é total, como é o caso das redes de infraestrutura de abastecimento de água, coleta de esgoto e fornecimento de energia elétrica. Na segunda, a competição é tecnicamente possível, mas os custos para um segundo fornecedor são proibitivos. Esta situação decorre de uma estrutura de custos que exige grandes investimentos iniciais para o início da produção (*sunk costs*), apresentando custos marginais insignificantes. É o caso das usinas geradoras de energia elétrica, cujo custo é praticamente o mesmo, quer sejam produzidos poucos quilowatts, quer seja esgotada a capacidade do potencial hidrelétrico. Os monopólios naturais podem ser supridos pelo mercado, mas apenas em estrutura de monopólio. A ausência de competição retira poder do consumidor e dificulta o desenvolvimento tecnológico, uma vez que há uma tendência para a acomodação do produtor.³¹

A alta densidade demográfica das cidades torna inviáveis algumas soluções tecnológicas satisfatórias no meio rural, como poços artesianos e fossas sépticas. Nas cidades, o relacionamento de cada edificação com o meio ambiente se dá por meio de redes de infraestrutura, pelas quais circulam fluxos de água, esgoto, energia elétrica e comunicações. Em decorrência de restrições tecnológicas, estas redes apresentam-se como monopólios naturais.

Externalidades são situações em que a atividade de uma unidade econômica prejudica ou beneficia outras unidades. No primeiro caso, a externalidade é negativa. No segundo, positiva. As externalidades negativas apresentam uma distribuição dos custos da atividade econômica para unidades que dela não se beneficiam. As positivas acarretam o contrário: unidades econômicas aproveitam-se de uma atividade para cuja produção elas não contribuem. O funcionamento livre do mercado leva a uma produção excessiva de bens que apresentam externalidade negativa e a uma produção insuficiente de bens que apresentam externalidade positiva.³²

As externalidades negativas e positivas podem ser exemplificadas respectivamente pela poluição ambiental e pela valorização imobiliária decorrente de obras públicas. As atividades poluidoras acarretam um custo para a sociedade, representado pelos gastos em saúde e em recuperação ambiental. São custos gerados pela atividade poluidora, mas que não se refletem no preço do produto final ou nos cálculos da unidade produtora. As obras públicas podem ser fruídas por todos,

31. Nusdeo (1997: 174), Stiglitz (1988: 185-189) e Gwartney e Stroup (1997: 570).

32. Nusdeo (1997: 176-186), Gwartney e Stroup (1997: 765-774), Pindick e Rubinfeld (1994: 845-871) e Stiglitz (1988: 213-235).

mas beneficiam principalmente os proprietários de imóveis localizados nas suas proximidades. Este benefício incorpora-se ao preço dos imóveis, mas é financiado pelo conjunto dos cidadãos.

A alta densidade encontrada nas cidades também é responsável pelas inúmeras externalidades nelas presentes. São muitas as atividades que produzem ruídos, odores, tráfego, poluição do ar ou das águas, erosão etc. Além disso, a presença de uma edificação pode retirar a insolação, a vista, o acesso ou a aeração de outra. Ao mesmo tempo, as obras públicas e privadas valorizam os imóveis vizinhos, sem que sejam deles cobradas. Assim, os proprietários de imóveis em áreas deterioradas não têm incentivos para neles investir, uma vez que este investimento beneficiará principalmente os vizinhos, sem que haja qualquer garantia de que eles investirão igualmente em seus imóveis.³³ Muitas vezes, as obras públicas também prejudicam uma parte dos moradores, seja pela demora na indenização dos desapropriados, seja pela desvalorização dos imóveis lindeiros.

Para que o mercado funcione bem, é preciso que as qualidades dos produtos sejam conhecidas pelo consumidor. Em muitas situações, entretanto, este não tem como saber se o produto corresponde à expectativa criada pelo vendedor. A *assimetria de informações* verifica-se quando uma das partes de uma transação dispõe de informações inacessíveis à outra parte.

Trata-se de fenômeno muito amplo, que ocorre tanto no mercado quanto dentro de organizações. O dirigente de uma empresa não sabe se seus funcionários estão se esforçando ou se estão ociosos. Uma agência reguladora não conhece os custos da atividade econômica regulada. Um cliente não sabe se o trabalho do profissional que contratou é satisfatório ou não. Os políticos não sabem se as soluções propostas pelos técnicos são efetivamente as melhores. O morador não sabe se o imóvel onde vive é alagável ou se está sujeito a desabamento.

A impossibilidade de avaliação pelo morador comum da qualidade e dos riscos envolvidos na alteração do meio ambiente, mediante urbanização e edificação, evidencia uma forte assimetria de informações com relação aos produtores do espaço urbano. Esta assimetria de informações verifica-se tanto na ocupação de uma edificação por seus moradores quanto nos efeitos das obras públicas e privadas sobre os vizinhos e demais moradores. Riscos para a segurança, como as possibilidades de desmoronamento e alagamento e para a saúde – como doenças decorrentes de gases tóxicos emitidos por fábricas e automóveis – só são avaliáveis por especialistas nas respectivas áreas. O mesmo se pode dizer dos efeitos das diversas intervenções urbanísticas sobre a qualidade de vida dos moradores.

33. Moore (1978: 393).

O resultado de uma urbanização conduzida apenas pelo mercado pode ser encontrado no início da revolução industrial, quando ainda não havia respostas para o rápido afluxo de pessoas em direção às cidades. Escassez de água potável, esgotos a céu aberto, ausência de áreas verdes, despejo de lixo sobre as vias públicas, edificações insalubres, mal iluminadas e sem privacidade, promiscuidade entre residências e indústrias poluentes, um conjunto de incômodos, enfim, que não difere muito do encontrado nas favelas e nos cortiços brasileiros da atualidade.

4. A regulação urbanística do mercado imobiliário

A participação do Estado na economia muitas vezes não atinge os objetivos a que se propõe, contribuindo, pelo contrário, para distorcer o sistema de mercado. A escola teórica da *public choice* (escolha pública) denomina de “falhas de governo” os desvios mais comuns na atuação estatal.³⁴

O maior problema verificado na atuação do Estado reside na inexistência de um sistema de preços que permita conhecer adequadamente a demanda por seus serviços. Eles são financiados por contribuições compulsórias e beneficiam pessoas cuja preferência não pode ser aferida. Não há um parâmetro objetivo para determinar a qualidade e a quantidade dos bens a serem produzidos.

No mercado, os preços sinalizam, para o produtor, os desejos do consumidor, e, para o consumidor, o custo dos diversos produtos.³⁵ Cada consumidor pode escolher os produtos que correspondam à sua preferência em termos da correlação entre preço e qualidade. Nas cidades, entretanto, a ausência de preços impede que os investimentos públicos sejam direcionados para a produção de bens que de fato correspondam à vontade dos moradores. Neste sentido, a cidade pode ser caracterizada como um sistema de preços distorcidos.³⁶

Como os serviços são gratuitos ou subsidiados, a demanda é excessiva e desconhece seus custos reais, que são financiados, indistintamente, por usuários e não usuários, por meio dos impostos ou subsídios cruzados. A demanda excessiva

34. Para uma apresentação abrangente da teoria das falhas de governo, ver Wolf Jr. (1979). Para uma comparação entre as abordagens pigouviana, da *public choice* e dos custos de transação aplicadas à política urbana, ver Webster (1998). Para uma revisão da literatura econômica sobre o zoneamento, ver Pogodzinski e Sass (1990).

35. “The central role of price is to allocate – across the board – scarce resources among competing ends to the point where the value of another unit of any good or service is equal to the incremental cost of producing that unit. Expressed loosely, in the long run we turn from using prices to dampen demand to fit a fixed supply to adjusting the supply to fit the quantity demanded, at a price which reflect the production costs.” Thompson (1976: 78).

36. Thompson (1976).

provoca, por sua vez, um investimento excessivo na provisão dos bens e serviços de consumo coletivo, uma vez que os custos não são pagos pelos usuários.³⁷ A expansão urbana é estimulada pela fixação de tarifas de serviços públicos homogêneas, enquanto o custo real de sua provisão varia conforme as características do terreno e a densidade de ocupação.³⁸ Os impostos cobrados dos motoristas são os mesmos, independentemente do trajeto e do horário escolhidos. Na ausência de preços, o racionamento do bem escasso acaba sendo feito pelo tempo e pela qualidade de vida, ou seja, o morador “paga” pelo uso do sistema viário não por meio de dinheiro, mas em horas perdidas e desgaste psicológico decorrentes de congestionamentos.

A alocação de recursos públicos é feita pelo sistema político, que apresenta dois traços distintivos em comparação com o mercado. Em primeiro lugar, o eleitor não escolhe um produto de cada vez, mas “compra” pelo voto um pacote de produtos, correspondente ao conjunto de ações que serão realizadas pelo governo. Em segundo lugar, o eleitor tem sua margem de escolha reduzida a uns poucos candidatos, tendo que optar, portanto, entre um pequeno número de pacotes de produtos.³⁹

Isso leva à escolha de soluções homogêneas, que não correspondem aos interesses nem dos estratos mais ricos, nem dos mais pobres da população. É possível supor, por exemplo, que o segmento mais rico da população preferiria pagar mais em tributos para ter ruas menos congestionadas e que o segmento mais pobre preferiria pagar menos e abrir mão do uso do automóvel privado em benefício do transporte coletivo. Entretanto, a opção seguida é a do uso do automóvel privado em ruas congestionadas, o que corresponde possivelmente à preferência da classe média, que dispõe de recursos para adquirir um automóvel, mas não quer financiar obras de ampliação do sistema viário. Em um mercado normal, não haveria necessidade de impor uma solução única a toda a sociedade. Cada segmento optaria pela correlação entre conforto e preço que melhor lhe conviesse. O mesmo raciocínio

37. “In the private sector, preferences are indicated when consumers shop around to purchase products from different suppliers. Willingness to pay the price is an indication of consumer preference. Exchanges of this type seldom occur in the public sector. Instead, preferences for public goods and services are expressed through voting, lobbying, public opinion polls, petitions, public hearings, demonstrations, court proceedings, political party organizations and other indirect manners, including recourse to violence and civil disobedience when things are desperate. None of these institutional arrangements translate preferences into products in a perfectly responsive manner. What is more, incentive systems within such arrangements frequently lead citizens to ‘demand’ public goods, not because they value goods more than the costs of producing them, but because taxing mechanisms disassociate costs on somebody else.” Bish e Ostrom (1976: 108-109).

38. Para uma crítica dos subsídios cruzados e de seus impactos negativos sobre o desenvolvimento urbano, ver Pinto (2003).

39. Bish e Ostrom (1976: 109).

aplica-se ao grau de pureza da água dos rios. A pureza da água necessária para a navegação é diferente da necessária para a natação, que é diferente da necessária para a pesca, e assim por diante. Entretanto, a inexistência de um sistema de preços obriga a que o Estado fixe um padrão único de pureza da água, cujos custos recairão indiscriminadamente sobre todos e que fatalmente será excessivo para alguns e insuficiente para outros.

Em resposta a essa homogeneização imposta, surge o fenômeno da fragmentação territorial. Os mais ricos buscam residir em Municípios que lhes garantam melhor qualidade de vida, ainda que a preço de maiores gastos em aluguel ou custo do terreno e impostos. A descentralização e a fragmentação do território oferecem uma alternativa ao consumidor de bens coletivos, pela qual ele, embora não possa comprar cada bem separadamente, pode “comprar” um pacote de bens que mais se aproximem de suas preferências.⁴⁰

40. A formulação clássica deste argumento é de Tiebout (1956): “Consider for a moment the case of the city resident about to move to the suburbs. What variables will induce his choice of a municipality? If he has children, a high level of expenditures on schools may be important. Another person may prefer a community with a municipal golf course. The availability and quality of such facilities and services as beaches, parks, police protection, roads, and parking facilities will enter into the decision-making process. Of course, non-economic variables will also be considered; but this is of no concern at this point. The consumer-voter may be viewed as picking that community which best satisfies his preference pattern for public goods. This is a major difference between central and local provision of public goods. At the central level the preferences of the consumer-voter are given, and the government tries to adjust to the pattern of these preferences, whereas at the local level various governments have their revenue and expenditure patterns more or less set. Given these revenue and expenditure patterns, the consumer-voter moves to that community whose local government best satisfies his set of preferences. The greater the number of communities and the greater the variance among them, the closer the consumer will come to fully realizing his preference position. (...) Just as the consumer may be visualized as walking to a private market place to buy his goods, the prices of which are set, we place him in the position of walking to a community where the prices (taxes) of community services are set. Both trips take the consumer to market. There is no way in which the consumer can avoid revealing his preferences in a spatial economy. Spatial mobility provides the local public-goods counterpart to the private market’s shopping trip”.

“The implications of the preceding argument may be shown by postulating an extreme model. Here the following assumptions are made: 1. Consumer-voters are fully mobile and will move to that community where their preference patterns, which are set, are best satisfied. 2. Consumer-voters are assumed to have full knowledge of differences among revenue and expenditure patterns and to react to these differences. 3. There are a large number of communities in which the consumer-voters may choose to live. 4. Restrictions due to employment opportunities are not considered. It may be assumed that all persons are living on dividend income. 5. The public services supplied exhibit no external

A fragmentação não pode, entretanto, ser superior à abrangência territorial do bem público, pois isso acarretaria externalidades para as unidades territoriais vizinhas. Muitas das disfunções verificadas no funcionamento do mercado e do sistema político urbanos decorrem, portanto, de uma divisão inadequada de competências entre as unidades políticas, tanto em termos verticais quanto horizontais.⁴¹ Uma adequada distribuição de competências entre unidades regionais e locais de governo, conjugada com uma divisão territorial adequada dos governos locais, visando a atribuir a provisão de cada bem público à unidade territorial que melhor corresponda à sua abrangência, seria uma das reformas institucionais mais importantes para a melhoria da qualidade de vida nas cidades.⁴²

Apesar de provocar ineficiências no mercado, a intervenção estatal beneficia segmentos específicos da sociedade. Por esse motivo, cria-se um “mercado de regulações”, em que há uma demanda por parte de grupos econômicos e uma oferta por parte de políticos e burocratas.⁴³

economies or diseconomies between communities. 6. For every pattern of community services set by, say, a city manager who follows the preferences of the older residents of the community, there is an optimal community size. 7. Communities below the optimum size seek to attract new residents to lower average costs. Those above optimum size do just the opposite. Those at an optimum try to keep their population constant.”

O zoneamento é apontado como um dos instrumentos utilizados para estabilizar a população de uma comunidade que tenha atingido um tamanho ótimo: “The case of the community which is at the optimum size and tries to remain so is not hard to visualize. Again proper zoning laws, implicit agreements among realtors, and the like are sufficient to keep the population stable”.

Quando o pressuposto 5 não se verifica, a integração é indicada: “In cases in which the external economies and diseconomies are of sufficient importance, some form of integration may be indicated”.

41. Para uma apresentação deste argumento com relação ao problema do desenho institucional das regiões metropolitanas, ver Ostrom, Tiebout e Warren (1961), Bish e Ostrom (1976) e Moore (1978).
42. Ostrom, Tiebout e Warren (1961), em artigo clássico, apontam os seguintes critérios, que nem sempre convergem, como guias para a determinação do território adequado a cada governo local: controle – inclusão dos fatores a serem utilizados no interior das divisas da unidade política; eficiência – tamanho suficiente para fazer uso das economias de escala na provisão de bens e serviços; representação política – inclusão tanto dos beneficiários quanto dos prejudicados pelas políticas públicas; autodeterminação local – atribuição de competências para o nível de governo mais descentralizado possível.
43. Olson (1982) identifica nas regulações conseguidas por grupos de pressão para estabelecer barreiras à concorrência a principal causa da estagnação econômica. A influência dos grupos seria crescente com o decorrer do tempo, uma vez que depende do estabelecimento de relações pessoais de confiança com integrantes do Estado. Assim sendo, quanto mais antigas, mais cartelizadas e menos eficientes seriam as economias.

Os benefícios econômicos dos grupos favorecidos pelo Estado não decorrem de uma atividade produtiva, mas de mudanças institucionais que alteram o valor relativo dos bens e das atividades por eles controlados. Na medida em que a presença do Estado se amplia, torna-se também maior o esforço dos grupos para influenciá-lo. Com isso, desviam-se recursos econômicos que poderiam ser empregados produtivamente para atividades que visam a influenciar o Estado.⁴⁴ Essas atividades de *lobby* são denominadas na literatura econômica de *rent seeking* (caçadoras de renda).⁴⁵

A capacidade de influência de cada segmento é diretamente proporcional à intensidade dos seus interesses e inversamente proporcional ao seu tamanho. Grupos pequenos e que podem ser altamente prejudicados ou beneficiados por uma política pública tendem a ser mais influentes do que grupos grandes cujo benefício ou prejuízo seja pequeno.⁴⁶ Como resultado, verifica-se frequentemente a “captura” dos órgãos públicos pelos segmentos mais organizados, que muitas vezes deveriam ser por eles regulados e fiscalizados. Os órgãos públicos passam a favorecer esses segmentos, sob o pretexto de controlá-los. A regulação pode, por exemplo, servir como instrumento para restringir a competição, criando barreiras à entrada de novas empresas, mediante o estabelecimento de padrões excessivos de desempenho.

A influência dos grupos de pressão sobre o sistema político pode assumir diversas formas:⁴⁷ financiamento de campanhas, contratação de ex-funcionários, ações

44. “To the degree that there are large payoffs to influencing the rules and their enforcement, it will pay to create intermediary organizations (trade associations, lobbying groups, political action committees) between economic organizations and political bodies to realize the potential gains of political change. The larger the percentage of society’s resources influenced by government decisions (directly or via regulation), the more resources will be devoted to such offensive and defensive (to prevent being adversely affected) organizations.” North (1990: 87).

45. “A large part of the literature that addresses the efficiency of zoning assumes that optimal regulations are imposed, but does not address the question of whether participants, i.e., zoning boards, developers, and residents, have an incentive to follow the optimal rules. The law, however, gives zoning authorities a great deal of discretion. Systematic deviation from optimal zoning, i.e., the zoning which would correspond to an efficient allocation by controlling externalities, may occur if incentives are inappropriately structured. A favorable zoning decision confers increased value to the owner of a site so zoned. In anticipation of such an increase in value the owner may devote resources toward obtaining such a favorable decision. Since these resources have an alternative use, and since their use in obtaining the favorable zoning decision is an inherent part of the system of zoning, the zoning mechanism inevitably generates a rent-seeking cost.” Pogodzinski e Sass (1990: 299). Ver também Silva (1997).

46. O estudo clássico a respeito é Olson (1992).

47. Nusdeo (1995: 76-77).

judiciais, promoção de seminários, além de métodos ilícitos como a corrupção. Sua atuação não deve ser vista, entretanto, de forma exclusivamente negativa. Eles aportam importantes informações aos centros de tomada de decisão e permitem que os órgãos públicos avaliem antecipadamente a reação de cada segmento às políticas que podem ser adotadas.⁴⁸ O importante é ter consciência da parcialidade de suas contribuições e da existência de interesses difusos na sociedade que não são adequadamente representados.⁴⁹

A influência excessiva dos segmentos que apresentam interesses concentrados pode explicar muitas intervenções do Estado nas cidades. Um exemplo são as frequentes alterações nas regras urbanísticas destinadas a ampliar as possibilidades de uso dos lotes. O imenso impacto do zoneamento sobre o valor das propriedades gera um forte incentivo no sentido da organização de proprietários e empreendedores para influenciar os políticos e burocratas locais.⁵⁰ Proprietários de sítios rurais querem transformá-los em lotes urbanos. Uma vez ocupados, o Poder Público será pressionado pela população a investir em infraestrutura e serviços. A provisão de infraestrutura a determinado terreno depende de sua conexão às redes de água, esgotos, energia elétrica, telecomunicações etc. Muitas vezes, para estender essas redes até uma área ocupada, é preciso atravessar outras áreas ainda não ocupadas, acarretando sua valorização. Os proprietários dessas terras têm incentivos para

-
48. O neocorporativismo é uma corrente teórica que defende a representação dos grupos de pressão no interior do Estado, sem substituir, no entanto, a representação política tradicional. Já o corporativismo tradicional defende a organização pelo Estado dos interesses existentes na sociedade, até como forma de criar uma representação para os segmentos muito dispersos. Para uma exposição de ambas as doutrinas, ver Nusdeo (1995: 43-87). Para uma análise da influência destas doutrinas sobre o regime das profissões e de setores da economia, ver Moreira (1997: 133-167).
49. "Group bargaining also fails adequately to provide collective goods and services which provide small benefits to a large number of individuals. In small groups, each member receives a substantial proportion of the gain from a collective good; as a result, it is clearly in their interest to ensure that the good be provided. For large groups, individual benefits are so small and organizational costs are so large that it is in no one's immediate interest to provide for the common good. The result is an 'exploitation of the great by the small' in which small groups with narrow, well-defined interests can organize more effectively to achieve their objectives than larger groups such as consumers who share more broadly defined interests. By turning government power over to the most interested parties and excluding the public from the policy formulation and implementation process, pluralist bargaining systematically neglects the political spill-over effects of government actions and policies on unrepresented groups and individuals." Klosterman (1985: 11).
50. "Since favorable zoning creates value, and assuming that the probability of a favorable zoning decision can be influenced by expenditure of resources, than landowners will spend up to the entire expected benefit to obtain the advantageous decision." Pogodzinski e Sass (1990: 312).

retê-las sem aproveitamento à espera de valorização futura. Com isso, os novos loteamentos só ocorrem a grande distância da mancha urbana, enquanto áreas já urbanizadas são mantidas ociosas, o que resulta em um padrão de urbanização rarefeito e de alto custo.⁵¹

Nas regiões já urbanizadas, por sua vez, há uma pressão no sentido de intensificar as atividades nelas permitidas.⁵² Ampliam-se os índices urbanísticos para permitir a construção de prédios onde antes só havia casas. Criam-se corredores comerciais onde só eram permitidas residências. Em consequência, a densidade supera as possibilidades da infraestrutura, exigindo do Poder Público novos investimentos para o seu reforço.⁵³

As decisões são comandadas pelos interesses de grupos de pressão, como loteadores, incorporadores, empreiteiros de obras públicas e proprietários de imóveis.⁵⁴ A população de baixa renda faz-se representar apenas por intermédio dos movimentos de moradores, que expressam reivindicações específicas.⁵⁵ Os segmentos desorganizados, que muitas vezes são exatamente aqueles em situação de maior carência, não são representados.

A soma dos interesses dos grupos de pressão não corresponde ao conjunto dos interesses existentes na sociedade. Os produtores do espaço urbano, ainda que não tenham interesses convergentes entre si, tendem a ser mais influentes que os consumidores da cidade, que não se encontram organizados.⁵⁶ O interesse difuso

51. Campos Filho (1989: 49-52), Kovarick (1993: 35-36) e Campanário (1984:14).

52. “Logo, como resultado dessa densificação e verticalização, a infraestrutura instalada fica com sua capacidade de atendimento superada, exigindo sua substituição por outra de maior capacidade, e assim sucessivamente, a custos públicos e sociais crescentes, que são repassados, via impostos e tarifas, para o conjunto da população.” Campos Filho (1989: 58).

53. Campos Filho (1989: 50). Souza (1994) e Somekh (1997) são estudos específicos sobre a verticalização de São Paulo.

54. Campos Filho (1989: 41).

55. A literatura associada ao movimento da reforma urbana atribui aos movimentos sociais um papel decisivo na reversão do processo excludente de urbanização. Ver Rolnik (1997: 207-208). Um clássico internacional é Castels (1983).

56. “Para compreender a natureza dos conflitos de uso numa cidade, que induzem situações recorrentes de regulação pública pelo zoneamento, é útil identificar dois tipos de usuários da cidade: os produtores do ambiente urbano e os consumidores finais desse ambiente. Entre os primeiros, temos os que usam a cidade como lugar do processo produtivo, em suas várias fases, nos setores secundário, terciário e quaternário. Seria possível acrescer a eles os usuários que criam condições de ambiente urbano para terceiros, mesmo que não estejam produzindo no sentido econômico. (Por exemplo, ao guiar perigosamente um carro numa rua residencial ou em que se localize uma escola, ou ao ouvir música ruidosa tarde da noite, está-se de algum modo ‘produzindo’ o ambiente urbano. Da mesma forma, ao esmerar-se nos cuidados de um belo jardim à frente de uma residência, ou ao não entulhar a via pública

de moradores, pedestres e contribuintes raramente se manifesta. O mesmo se diga do interesse geral dos empresários por uma cidade eficiente e dinâmica.

Os políticos, por sua vez, dependem do apoio dos grupos de pressão para se elegerem. Isto faz com que procurem atender aos seus interesses, atuando explícita ou implicitamente como seus representantes. Este fato dá origem a outra distorção encontrada no sistema político, especialmente no Legislativo, que é a troca de votos (*logrolling*), pela qual medidas que atendem a interesses de um grupo de pressão são aprovadas em troca da aprovação de medidas que atendam a outro grupo.⁵⁷

A defasagem entre usuários e financiadores de um bem coletivo aumenta conforme o tamanho da unidade territorial responsável por sua provisão. Em qualquer unidade política, há uma coexistência de bens que beneficiam toda a população com bens de interesse mais restrito. A maioria dos bens coletivos beneficia diretamente um conjunto limitado de moradores, ainda que possa indiretamente beneficiar um número muito maior. A demanda por esses bens será expressa no sistema político

com lixo, pode o indivíduo estar também 'produzindo' o mesmo ambiente urbano.) Já ao falar de 'consumidores' finais desse ambiente, encaramos as pessoas como residentes, no papel de receptores, não de criadores da cidade.

"Obviamente, produtores e consumidores são categorias que se sobrepõem nas mesmas pessoas. São papéis distintos, desempenhados pelos mesmos indivíduos. O dono do empreendimento comercial é, também, um residente da cidade. Mas, nesse último papel, pode não ter contato ou proximidade física com a sua atividade comercial, não lhe sofrendo os efeitos, portanto. Podem, assim, configurar-se conflitos entre os papéis de produtores e consumidores finais do solo urbano. Mas esses conflitos não se darão necessariamente dentro das mesmas pessoas, como ocorreria, por exemplo, no caso do industrial cuja fábrica poluente prejudicasse sua própria residência.

"Os conflitos possíveis de usos do solo podem dar-se tanto entre as categorias gerais de produtores e consumidores finais do ambiente urbano quanto dentro dessas mesmas categorias.

"Não vemos como encaixar o zoneamento num molde predominantemente classista, próprio de políticas públicas que seriam, em última instância, facilitadoras da exploração. Ele partilha, ao contrário, com outras políticas regulativas, de certa frouxidão nas ligações com os interesses sociais, sobretudo os de classe". Cintra (1988: 43 e 46).

"As parcialidades mobilizadas normalmente pelas organizações públicas nas suas relações simbióticas com os interesses privados favorecem os produtores contra os consumidores, em todas as dimensões. Raramente favorecem a redistribuição e programas mais generosos em termos sociais. Negligencia-se a produção de bens e serviços públicos, concebidos mais amplamente (controle da poluição, proteção de áreas verdes, conservação de conjuntos e monumentos com valor histórico, entre outros)." Cintra (1983a: 38).

57. Nusdeo (1995: 115) e Gwartney e Stroup (1997: 796). Buchanan (1975:155) argumenta que a reunião de todos os projetos em um único "pacote" para votação pode reduzir em alguma medida esta distorção. Uma revisão da literatura pode ser encontrada em Stratsmann (1997).

por meio de reivindicações formuladas por políticos ou lideranças locais, que terão de sensibilizar aos representantes de outros bairros. Esta mesma situação repete-se com relação aos demais usuários de bens ou serviços específicos. O resultado deste cruzamento de interesses é a troca de votos entre os representantes de cada reivindicação particular.⁵⁸ Neste sentido, a troca de votos é uma forma de expressão das preferências dos consumidores por bens de uso coletivo. Ela conduz, entretanto, a uma provisão excessiva de bens, uma vez que os custos são distribuídos entre todos os contribuintes, inclusive os que não são usuários dos bens em questão.

Também os interesses difusos poderão ser defendidos pelos políticos, desde que suficientemente intensos. Apresenta-se nesta situação risco inverso ao da captura pelos grupos de pressão, qual seja o esmagamento dos interesses da minoria pela maioria.⁵⁹

Em algumas situações, moradores de áreas bem servidas de infraestrutura rejeitam o adensamento a fim de preservar sua qualidade de vida.⁶⁰ O fenômeno é mais comum em Municípios pequenos e homogêneos, constituídos principalmente por moradores de classe média e alta. Para tanto, adotam-se padrões elitistas de urbanização, mediante a exigência de lotes grandes, edificações baixas e delimitação de área urbanizável reduzida. A restrição à produção de novas habitações favorece os atuais proprietários, uma vez que reduz a oferta e aumenta os preços dos imóveis edificados. Isto pode levar, entretanto, a uma subutilização da infraestrutura e à segregação da população de baixa renda.

Estas políticas excludentes explicam-se na medida em que os futuros moradores da cidade, que viriam a adquirir ou alugar os imóveis que seriam construídos, não estão representados no sistema político local. Seus interesses são defendidos indiretamente pelos empresários interessados em atuar na cidade, mas estes têm pouca influência diante do interesse dos atuais moradores.⁶¹

58. Para uma apresentação clássica desse argumento, ver Buchanan e Tullock (1997: 134-140). Ver também Moore (1978). Buchanan (1975:155) argumenta que a reunião de todos os projetos em um único "pacote" para votação pode reduzir em alguma medida esta distorção. Uma revisão da literatura pode ser encontrada em Stratzmann (1997).

59. Komesar (1994: 53-89) analisa o processo político como sujeito às possibilidades de viés minoritário ou majoritário. O primeiro caso corresponde às preocupações clássicas com a influência excessiva dos grupos de pressão. O segundo corresponde à influência excessiva da maioria. Exemplo de viés majoritário seria a legislação urbanística restritiva da produção imobiliária, que decorre do interesse dos moradores na preservação de sua qualidade de vida. Entretanto, em jurisdições maiores, o viés minoritário tende a prevalecer, com os interesses empresariais sobrepujando os dos moradores (1994: 73, 79, 81).

60. Rolnik (1997: 188).

61. "The views of the people who might benefit from the development carry little weight. Newcomers do not have votes; the people who might move into the development are

O elitismo das normas urbanísticas também resulta do viés profissional de muitos urbanistas, que não estão preparados para avaliar o impacto da regulação por eles proposta sobre o mercado imobiliário.⁶² Exigências excessivas encarecem o preço das unidades produzidas, excluindo do mercado parcela significativa da população de baixa renda.⁶³

Em virtude das normas elitistas, surge um estímulo ao descumprimento da lei, com a formação de assentamentos informais, como as favelas, os cortiços e os loteamentos clandestinos. A população neles residente pressiona o Poder Público pela regularização urbanística e fundiária, que depende sempre da intermediação de políticos.⁶⁴ Nos assentamentos informais, não apenas a propriedade da terra é irregular, mas também a forma de urbanização, edificação e utilização dos terrenos. O acesso a redes de infraestrutura é feito por meio de ligações clandestinas realizadas pelos próprios moradores. Na medida em que esses assentamentos são tolerados, acaba por haver um verdadeiro estímulo à sua formação, uma vez que os moradores não pagam impostos e não são cobrados pela água e energia elétrica que consomem.

A politização das empresas públicas responsáveis pela provisão de serviços públicos e dos órgãos encarregados da fiscalização e punição administrativa das irregularidades urbanísticas permite que sejam pressionados pelos moradores ou por políticos no sentido de aceitar os assentamentos informais e eventualmente regularizá-los.⁶⁵ Os moradores desses assentamentos, enquanto grupo de interesses

unidentified and almost unrepresented. They are represented at the enquiry only by the developer and by the owners of the land who seek permission for the houses to be built for them, who can be represented as acting solely from motives of greed and intending to destroy the environment for the sake of a quick buck. The political system therefore does not actually balance the advantages and disadvantages of development in the way that the public interest theory of economic regulation suggests. The political system always favours the existing residents." Evans (1991: 866).

62. Para uma análise do conflito entre economistas e outros profissionais, especialmente engenheiros, ver Rhoads (1985: 13-17). Para uma análise genérica sobre o papel dos profissionais na definição de padrões tecnológicos, ver Fischhoff (1981: 61-78). Moretti (1997) é um estudo voltado especificamente para a compatibilização das exigências técnicas com o objetivo de reduzir os custos de urbanização.
63. Motta (2001: 39).
64. Campos Filho (1989: 41-43), Maricato (1996: 23-24), Rolnik (1997: 167-170, 204-207).
65. É possível supor que a privatização das concessionárias de serviços públicos venha a alterar este quadro, uma vez que elas terão incentivos econômicos para reprimir as ligações clandestinas e resistir a extensões ineficientes de suas redes. Pinto (2003) discute os incentivos das concessionárias sobre o desenvolvimento urbano conforme o método de tarifação adotado pelo regulador.

concentrados, consegue assim transferir para os demais moradores da cidade o custo dos serviços públicos que utilizam.

Os políticos apresentam interesses próprios, distintos dos interesses dos grupos de pressão. Destaca-se, neste sentido, a necessidade de mostrar resultados ao eleitorado ainda dentro do período de mandato, o que reduz os incentivos para que se desenvolvam políticas públicas de longo prazo. Em consequência, privilegiam-se as políticas curativas e conjunturais sobre as preventivas e estruturais.⁶⁶ A pressão por resultados de curto prazo impede que sejam feitos estudos sobre os efeitos colaterais das políticas adotadas.⁶⁷ Leis são aprovadas e programas são anunciados sem que haja condições de implementá-los.⁶⁸

Os próprios burocratas têm interesses próprios, que os levam a ocultar informações a fim de maximizar seu papel na estrutura governamental.⁶⁹ Na medida em que este fenômeno se generaliza, incorre-se na distorção tecnocrática, que se

66. Gwartney e Stroup (1997: 799).

67. "Strong political pressure for nonmarket intervention may create an affective demand for action before there is adequate knowledge or time to consider potential side effects. Furthermore, derived externalities are generally more likely to occur later than sooner. Hence, the short time horizon and high time discounts of political actors predispose them to overlook potential externalities." Wolf Jr. (1979:126).

68. "In the political process, which mediates these demands, rewards often accrue to legislators or executives from articulating and publicizing problems, and legislating proposed solutions rather than assuming responsibility for implementing them.

"In part as a consequence of this reward structure, the rate of time discount of political actors tends to be higher than that of 'society'. Furthermore, there is often an appreciable disjunctive between the time horizons of political actors and the time required to analyze, experiment, and understand a particular problem (namely, a market inadequacy) in order to see whether a practical remedy exists at all.

"The result of these demand characteristics is often a premature, but politically effective, demand to establish public programs for producing some nonmarketed output, as a symbolic response to the originally perceived market inadequacy. (...) The sources of these nonmarket failures lie in the demand and supply characteristics associated with nonmarket output. As public awareness of the inadequacies of market outcomes grows, demands for remedial action intensify. Dissatisfaction with existing circumstances may result in misperceiving the cause as a market failure, rather than something more intractable like genetics, physical laws, or resistant sociology. With rewards frequently accruing in the political arena to publicizing the problems and initiating action labeled as a remedy, nonmarket activities may be authorized which have quite infeasible objectives. Objectives may be internally inconsistent (...) Or objectives may be specified for which no known technology exists." Wolf Jr. (1979: 115, 124).

69. Para uma análise da burocracia e de suas disfunções, ver Downs (1994).

verifica quando os técnicos passam a determinar não apenas os meios, mas também os objetivos da política pública.⁷⁰

No Executivo, por sua vez, verifica-se a fragmentação institucional em inúmeras agências,⁷¹ cada uma das quais perseguindo objetivos próprios. Em geral, as agências desconsideram o impacto de suas ações sobre os objetivos das demais agências e sobre o mercado.⁷² Um exemplo típico é a política de universalização da energia elétrica, que contribui para a expansão do tecido urbano e para a

70. “O campo por excelência do cientista ou do técnico não é o da definição de fins, mas o da escolha de meios, ou seja, das formas mais idôneas para se chegar a eles. Na prática, no entanto, não se pode negar ser muito estreita a participação dos técnicos e, em particular, dos economistas na condução ou orientação do processo político, voltado ao estabelecimento de objetivos precisos para o desempenho do sistema. Isso ocorre em primeiro lugar quando se trata de avaliar a sua viabilidade, isto é, a factibilidade de serem alcançados e a possível extensão em que isso se dará. Em segundo lugar caberá a eles identificar as zonas de complementaridade e de conflito entre eles. Uma terceira e importante contribuição dos economistas neste particular vem a ser a conversão dos fins, expressões ainda genéricas e vagas de preferências da sociedade, politicamente manifestadas, em conceitos mais operacionais e tecnicamente trabalháveis. (...)”

“A chamada tecnocracia surge quanto o corpo técnico, ao invés de se limitar às três tarefas supraindicadas, passa a fixar diretamente os fins a serem alcançados pela sociedade, substituindo-se a ela, portanto. Uma segunda modalidade da mesma tecnocracia verifica-se quando as íntimas relações existentes entre fins e meios, em termos não apenas funcionais mas axiológicos, são ignoradas. Com efeito, não importa apenas à sociedade fixar uma determinada meta, mas interessa-lhe igualmente saber de que forma será atingida. Isto porque aquilo que para os técnicos pode não passar de simples meio, para a comunidade muitas vezes representa um fim em si. (...) Em suma, muitas vezes será mais importante e melindroso decidir o meio do que concordar com o fim, o que exige um permanente controle social sobre o processo de formulação e aplicação da política econômica.” Nusdeo (1997: 197).

71. O termo “agência” não é usado aqui como sinônimo de “autarquia especial”, mas como designação genérica para órgão ou entidade pública, da administração direta ou indireta.

72. “Não há, destarte, à ausência de procedimentos especialmente criados para tanto, qualquer tipo racional ou razoável de controle, de disciplina ou de coordenação apto a assegurar um processo decisório regular e confiável. Além do mais, se algum equilíbrio para a ação grupal possa jamais ter existido, ele certamente não subsistiria quando, em boa parte, o processo de edição de normas de política econômica se dispersou por inúmeras e variegadas agências, cada qual com os seus objetivos, com os seus procedimentos, com os seus critérios de avaliação e de programação, cada uma delas, na maioria das vezes, desconhecendo o que se passa na outra. Nessas condições, a ação desconcatenada e aleatória dos grupos de interesse, longe de levar a qualquer forma de triagem ou articulação de decisões, mais se assemelha a um processo anárquico de resultados absolutamente incontroláveis, tendentes a reproduzir no setor público os mesmos problemas do mercado quando inteiramente entregue a si mesmo.

consolidação de assentamentos irregulares, à margem de qualquer consideração ambiental ou urbanística.⁷³ Ao buscar objetivos internos, elas perdem eficiência na consecução dos objetivos sociais para os quais foram criadas. Esta ineficiência traduz-se em uma oferta excessiva de bens e em aumento de custos.⁷⁴ Os agentes econômicos têm de atender a sinais contraditórios e superpostos, arcando com um ônus que não guarda qualquer correspondência com benefícios ou com uma política de distribuição de renda.⁷⁵ Cria-se aí um *déficit* de execução, uma vez que

“O ativismo econômico dos Estados modernos tem levado a uma multiplicação exponencial dessas agências, que passam a integrar um conjunto disperso e heterogêneo de órgãos os mais diversos, cuja atividade, vista em seu conjunto, contrariamente ao que ocorre no mercado, não tem a presidência qualquer mecanismo automático de coordenação, algo parecido com a *mão invisível* de Adam Smith.” Nusdeo (1995: 74, 89).

73. Pinto (2003) analisa os possíveis impactos urbanos de diferentes modelos de regulação de serviços públicos. Pinto (2007) estuda o caso particular da distribuição de energia elétrica.

74. Wolf Jr. (1979:117) denomina de “internalidades” a esses objetivos particulares das agências, em paralelo com as externalidades presentes nos mercados.

“The existence of externalities means that some *social* costs and benefits are not included in the calculus of *private* decision makers. The existence of internalities means that ‘private’ of *organizational* costs and benefits are included in the calculus of *social* decision makers. (...) In the nonmarket context, ‘internalities’ boost agency *supply* curves above technically feasible ones, resulting in redundant total costs, higher unit costs, and lower levels of real nonmarket output than the socially efficient ones; hence there is a nonmarket failure. (...) Which failure is the greater, nonmarket or market, depends on whether the supply distortions created by internalities in nonmarket output are larger or smaller than the demand distortions created by externalities in market output.” Wolf Jr. (1979: 119-122) cita como exemplos de internalidades os seguintes objetivos burocráticos: maximização do orçamento, de receitas e do número de funcionários; busca de excelência tecnológica independente de custos.

75. “No campo da justiça econômica, ganha relevância o problema da distribuição dos ônus trazidos pelas medidas voltadas à colimação de vários objetivos específicos. O desenvolvimento econômico, a conquista de mercados externos, a industrialização, a própria redistribuição de renda trazem em sua implementação custos cuja atribuição a um ou a outro setor da comunidade deve ser sopesada e decidida dentro de princípios nítidos de justiça, sob pena, mais uma vez, de se desencadear perigosas tendências desagregadoras. Assim, a abertura de vias urbanas não poderá ser feita à custa de alguns proprietários insuficientemente compensados pela perda de seus imóveis, enquanto outros veem os seus valorizarem-se; mais espaço para automóveis não pode implicar falta de espaço para as famílias; o comércio exterior incentivado não deverá levar à redução da receita de determinadas unidades políticas, tornadas assim incapazes de produzir os serviços públicos essenciais; a disseminação da propriedade rural não poderá se fazer às expensas da espoliação pura e simples dos antigos titulares. As medidas de política econômica, em grande número de casos, incidem a esmo sobre a comunidade, favorecendo a alguns de

os agentes econômicos veem-se na contingência de ter de optar entre a execução da lei e o fechamento de suas empresas.⁷⁶

Como as leis urbanísticas são antes o resultado de pressões localizadas que de um planejamento técnico, os órgãos do Executivo passam a criar exigências próprias para a aprovação de projetos de loteamento e edificação. Concessionárias de serviços públicos estabelecem padrões técnicos para a infraestrutura a ser fornecida pelos loteadores. Órgãos ambientais passam a exigir estudos de impacto para projetos de grandes dimensões. O mesmo ocorre com os órgãos responsáveis pelo trânsito. Tombamentos são realizados pelos órgãos responsáveis pelo patrimônio histórico à revelia de seus impactos sobre as demais políticas. Tende a haver uma sobreposição de competências de diversos órgãos, cada um dos quais dispendo de poder de veto sobre o uso do território. Assim sendo, as normas gerais de zoneamento oferecem cada vez menor segurança jurídica, visto que novas exigências podem ser estabelecidas no momento de aprovação dos projetos.

A fragmentação institucional também se verifica entre os órgãos responsáveis pela realização de obras públicas, como o sistema viário e as redes de infraestrutura. Como cada órgão é avaliado segundo suas realizações setoriais, não há incentivos para uma cooperação ou articulação que implique o sacrifício de suas metas específicas em nome de uma racionalidade administrativa mais ampla. Muitas vezes, ao buscar um objetivo setorial, um órgão poderá estar prejudicando objetivos gerais ou setoriais de outros órgãos. Assim, um dos principais desafios do urbanismo consiste na coordenação das próprias agências estatais.⁷⁷ Entretanto, as agências

seus setores enquanto impõem sacrifícios ou custos a outros, inclusive em decorrência da ação dos grupos de pressão, os chamados *lobbies*." Nusdeo (1997: 204).

76. "No creo, por mi parte, que pueda afirmarse de manera rotunda y general que el legislador – o la Administración al dictar un reglamento – ponderó entre economía y ecología al establecer determinadas exigencias, que tendrán sus correspondientes costes. Precisamente es esa ponderación en términos realistas la que con mucha frecuencia se echa a faltar en unas normas medioambientales que pueden parecer dictadas para mantener expectativas electorales o para acallar la conciencia colectiva, pero no para se cumplidas, puesto que no parecen tener en cuenta la concreta realidad empresarial, administrativa y social a la que se dirigen. Esa abierta divergencia esquizofrénica entre las normas y la realidad a la que se dirigen es lo que en muy buena medida explica el ya famoso *déficit* de ejecución, que no habrá que imputar tanto a sus aplicadores y destinatarios, sino a las normas que no parecen conocer las reales limitaciones y posibilidades de éstos y aquéllos. Pondere con realismo el legislador o la Administración esa relación entre economía y ecología, o cualquier otra, y entonces aplíquense con todo el rigor, sin excepción alguna, las normas resultantes, posiblemente menos y más precisas y realistas que las actuales." Pardo (1999: 102).

77. Para uma análise das dificuldades do planejamento integrado brasileiro diante da resistência de agências setoriais, ver Cintra (1983a e 1983b).

setoriais favorecem com frequência clientelas organizadas, enquanto os órgãos de planejamento urbano favorecem interesses difusos.⁷⁸

O resultado da regulação urbanística tende a ser muito pequeno, na medida em que as falhas do mercado imobiliário são apenas parcialmente resolvidas e ao custo da geração de novas falhas associadas ao funcionamento do sistema político.⁷⁹ Muitas vezes, portanto, a utilização dos poderes conferidos ao Estado em nome da correção das falhas de mercado imobiliário resulta no seu agravamento.⁸⁰

A possibilidade de correção das falhas do mercado decorre da existência de uma técnica capaz de fazê-lo. No caso do mercado imobiliário, esta técnica é o urbanismo. No entanto, sua utilização efetiva é reduzida, uma vez que ele beneficia interesses difusos e desmobilizados, que não se expressam politicamente. O peso dos produtores públicos e privados (que são um grupo pequeno e coeso) tende a sobrepujar o dos consumidores (grupo disperso e latente).⁸¹ As falhas de governo frequentemente induzem a política urbana a contrariar os mais elementares prin-

78. "Programas unilaterais levados a efeito por órgãos setoriais articulam clientelas coesas e dispersas. Objetivos superiores do governo são alimentados por eles. Criar obstáculos a sua realização ao longo de trilhas convencionais choca-se com fortes resistências. Demais, *integração* nessa segunda acepção (controle de externalidades e efeitos indiretos sobre terceiros) corre o risco de ser objetivo árduo de conceitualizar e operacionalizar, para se contrapor com êxito ao saber setorial já consolidado. Por outra parte, os interesses servidos por esse tipo de integração tendem a ser difusos e desmobilizados." Cintra (1983a: 28).

79. "Aunque la zonificación puede justificarse de esta forma como un instrumento para corregir una falla del mercado y generar así una asignación espacial eficiente de los recursos, en realidad la zonificación es una institución marcadamente política que guarda escasa semejanza con el balanceo frío y tecnocrático de costos y beneficios implicado por nuestro modelo. Un cambio de la zonificación, o el otorgamiento de una exención (llamado una varianza) al dueño de una propiedad particular, puede traducirse a menudo en un incremento del valor de la tierra en múltiplos de 2, 3, o aún 100. Con estos múltiplos en juego, las juntas de zonificación no pueden dejar de estar sujetas a presiones de los interesados, de tipo marcadamente político, y existe la posibilidad de que se corrompan." Cooter e Ulen (1998: 226).

80. "O Poder Público também colabora para a supervalorização de certas áreas, para o melhor êxito da especulação, para a maior anarquia das localizações e dos fluxos, para o empobrecimento cumulativo das populações. Ao empobrecimento pela economia, isto é, pelo mercado, junta-se o empobrecimento pela má organização do território pelo poder político." Santos (1987: 115).

"Apesar dos evidentes benefícios públicos de uma regulação urbana bem concebida e aplicada, esta pode apresentar várias consequências involuntárias que podem impor fortes custos à sociedade e inverter seus objetivos originais, resultando em efeitos perversos." Motta (2001: 42).

81. Cintra (1983a) desenvolve este ponto, mas aponta a opinião pública, manifestada principalmente pela imprensa, como uma possível aliada do urbanismo.

cípios deste mesmo urbanismo. O equacionamento desta situação demanda uma análise, portanto, do urbanismo e das possibilidades de sua institucionalização.

5. A importância do urbanismo

Em geral, os resultados alcançados pelo urbanismo estão muito aquém da expectativa criada pelos urbanistas. A ambição de integrar todas as políticas públicas e de dirigir o mercado imobiliário no sentido do bem comum não apenas é politicamente inviável, como tecnicamente irrealizável. Cada política setorial apresenta peculiaridades que o urbanista não conhece. O mercado atende a infinitas variações de preferência, custo e poder aquisitivo de consumidores e produtores, que nenhum cálculo intencional poderia coordenar. A despeito deste fato, o urbanismo constitui-se em uma técnica extremamente relevante, desde que limitada a objetivos mais modestos.⁸² É preciso, portanto, ter presente algumas das principais limitações do urbanismo, uma vez que elas podem levar a consequências indesejáveis para a sociedade.

Em primeiro lugar, o viés excessivamente regulamentador, que por vezes obstrui a capacidade do mercado imobiliário de propiciar o encontro entre oferta e demanda, dificultando à indústria da construção o atendimento da vontade do consumidor.⁸³ Este problema é agravado pelo escasso conhecimento de economia por parte dos urbanistas, cuja formação ainda se dá em conjunto com a arquitetura.⁸⁴ Muitas vezes, adota-se um modelo de urbanização sem levar em consideração

82. Para uma análise das limitações do planejamento integrado praticado durante a década de 70, ver Cintra (1980) e (1983a).

83. "Se se planeja, é porque os mecanismos de mercado (e, por generalização, os movimentos espontâneos) não estão produzindo bens coletivos necessários ou os estão produzindo em qualidade não aceitável, quantidade insuficiente, ou ambas as coisas ao mesmo tempo. É fácil, portanto, extrapolar e propor como função do planejador a recomposição, mecanismo por mecanismo, peça por peça, segundo uma proposta detalhada, da realidade urbana, que é vista como matéria informe, desorganizada, caótica mesmo, apenas recuperável pelo planejamento." Cintra (1988: 40).

84. "Contudo, a Economia Urbana, a Sociologia e a Antropologia têm insistido em mostrar que, por debaixo da 'desordem' da cidade não planejada, se esconde uma ordem mais complexa, não captável nas estruturas físicas toscas que o planejador urbano manipula. Essas disciplinas nos dizem que não nos deparamos com o 'caos' de elementos disparatados, não relacionados uns com os outros, insuscetíveis de captação racional. Ao contrário, há mecanismos que é preciso desvendar. Do ponto de vista normativo, alguns desses mecanismos e conexões causais resultam na exploração de grupos por outros grupos, produzem segregação de classes, refletem exercício abusivo do poder econômico, social ou político, e devem, portanto, ser alvo de políticas públicas corretivas. Outros mecanismos, contudo, resultam das tramas de sociabilidade entre os moradores, levam a interpenetração e complementação funcional de usos e atividades, expressam soluções

seu custo, impossibilitando a produção de moradias populares. Outras vezes este pode ser exatamente o objetivo pretendido, como forma de afastar de bairros ou cidades a população de baixa renda.⁸⁵

A segunda limitação diz respeito à capacidade de prever como as pessoas realmente utilizarão os espaços físicos projetados. Com o dinamismo da sociedade moderna, que recebe o impacto quotidiano de novas tecnologias e estilos de vida, torna-se cada vez mais difícil controlar o uso que as pessoas fazem das edificações, o que fragiliza uma das condições indispensáveis para o gerenciamento das densidades populacionais e dos usos incômodos. Com o passar dos anos, edificações projetadas para uma finalidade podem ser utilizadas para outra atividade não prevista, a exemplo das antigas mansões transformadas em cortiços.

A despeito destas limitações, o urbanismo já demonstrou ser capaz de propiciar boa qualidade de vida, por meio da organização de espaços belos, agradáveis e funcionais. Trata-se de uma técnica que se aperfeiçoa a cada dia e que tende a corrigir seus próprios defeitos na medida em que novos métodos são utilizados e avaliados.

Um urbanismo consciente de suas limitações poderá exercer uma correção parcial das falhas de mercado, sem com isso tornar-se instrumento de grupos econômicos e políticos melhor organizados. A aplicação dos princípios urbanísticos permite que se promovam bens coletivos e que se evitem externalidades negativas, contribuindo assim para que o sistema urbano funcione mais eficientemente.

Não se deve esperar do urbanismo um papel de redistribuição de renda no interior da cidade. Isto poderá ser objetivo de outras políticas sociais, como a habitacional. O urbanismo poderá ter um efeito redistributivo apenas indireto, na medida em que a população pobre sofre mais intensamente os problemas urbanos, como o alto custo da moradia, a poluição, a erosão, o congestionamento de trânsito e o alagamento de bairros.⁸⁶

criativas dos problemas de convívio e sobrevivência na urbe, e devem ser protegidos, estimulados ou promovidos pelo planejador urbano." Cintra (1988: 42).

85. Rolnik (1997: 173, 188).

86. "O planejador urbano mais cômico de seu papel sabe que os homens que fazem a cidade são desigualmente fortes e que essa desigualdade pode ser exercida em detrimento dos mais fracos na apropriação do espaço. Produz-se uma cidade espontânea, sim, mas onde se segregam grupos e se adicionam aos demais mecanismos perversos da ordem social, outros que tornam a vida na cidade ainda mais difícil para os pobres. Não é muito o que se pode esperar do zoneamento quanto a este aspecto. Não é uma política redistributiva. Mas, em alguma de suas implicações, quando mais não seja ao se despir de traços elitistas, pelo menos não será fator de agravamento das desigualdades. Na medida em que permitir uma cidade mais 'funcional', onde as densidades, usos e sistemas viários se adequem mutuamente, algum impacto redistributivo indireto pode dar-se. Uma cidade 'não funcional' prejudica mais aos mais fracos." Cintra (1988: 50).

Embora alguns interesses sejam ocasionalmente prejudicados por uma ou outra medida urbanística, sem dúvida alguma tende a haver, de um modo geral, um benefício agregado amplamente compensador para todos.⁸⁷ O urbanismo constitui uma técnica capaz de promover os interesses difusos dos moradores e usuários da cidade que, por serem um grupo latente, têm dificuldade em se fazer representar no sistema político e na própria sociedade civil organizada.⁸⁸ Mais que meros executores de ordens políticas, os urbanistas são muitas vezes os principais defensores dos interesses difusos dos consumidores do ambiente urbano. São eles que podem apresentar as alternativas viáveis de estruturação da cidade, em torno das quais os atores políticos deverão negociar e decidir.⁸⁹ É preciso, portanto, reconhecer-lhes um papel ativo na formulação de propostas urbanísticas, capaz de servir de contrapeso à influência desproporcional dos grupos de produtores organizados.⁹⁰

-
87. "A Lei de Uso do Solo de Belo Horizonte revelou-se, pois, uma política pública em que um certo paradigma, sustentado por um grupo profissional e refletindo um certo estágio de evolução da profissão no próprio âmbito internacional, traduzia os seus valores próprios, as suas crenças e concepções, sobre a cidade ideal e sobre o interesse público. Estava bem longe de constituir mera tradução dos interesses politicamente fortes e articulados de uma classe social num instrumento que, inequivocamente, os viesse beneficiar. Na verdade, não era, predominantemente, uma política redistributiva, mas sim uma política regulatória, extremamente complexa quanto aos beneficiários e de efeitos incertos sobre os interesses das classes sociais." Cintra (1988: 50).
88. "É, porém, nas situações regulativas que o potencial do zoneamento é maior na proteção do interesse público, que é, por definição, o interesse do conjunto de grupos e classes ameaçado por interesses particulares. Na verdade, à medida que os males públicos afligem diferentemente aos grupos e classes, há também um lado redistributivo na regulação pública. Aqui, também, se espera do zoneamento que oriente o Poder Público no restabelecimento de equilíbrio entre forças desiguais ou de simetria entre atores de peso diverso na capacidade de consecução do interesse próprio. A contraposição que se dá no zoneamento é entre atores cujas atividades produzem externalidades negativas e o restante da comunidade. Os 'outros', ou 'terceiros', a comunidade, são o que Olson chama grupo latente. O grupo latente é dificilmente mobilizável para defender-se, donde a necessidade de ação reequilibradora do Poder Público." Cintra (1988: 50).
89. "A 'lei de uso do solo' é complexa, ambígua quanto a quem beneficia e a quem prejudica. Exige, para se cristalizar, a ativa intermediação de um grupo profissional como o dos planejadores urbanos, que nele expressa princípios, crenças, ideais urbanísticos e sociais próprios do paradigma perfilhado pela profissão. Esse grupo encontra aliados esparsos, que lhe cabe diligentemente soldar numa coalizão de apoio. A essa coalizão caberá fazer da lei de uso do solo instrumento aceitável de regulação pública." Cintra (1988: 47).
90. "O zoneamento, como política regulativa, não pode, portanto, vir do puro arbítrio do planejador urbano. Se critérios técnicos existem para orientá-lo, há, também, ampla área de escolha valorativa, de opções por funções de utilidade, que cabe ao processo político maior fazer. Nesse processo, contudo, o planejador não será ente passivo, circunscrito

O fortalecimento do papel dos profissionais do urbanismo não pode, entretanto, conferir-lhes prerrogativas políticas que os levem a impor à sociedade seus valores e preferências.⁹¹ A assimetria de informações existente entre técnicos e leigos deve ser reduzida, mediante a adoção de processos decisórios que favoreçam a explicitação dos pressupostos valorativos e paradigmáticos adotados pelos primeiros. Além disso, a delegação de decisões para os técnicos, ainda que realizada a título de execução de orientações políticas, deve ser reduzida ao mínimo, uma vez que no domínio de uma ciência normativa como o urbanismo a adoção de técnicas específicas sempre estará indissociavelmente ligada a preferências subjetivas do profissional.

6. O desafio do direito urbanístico

Feita a caracterização dos principais problemas encontrados na política urbana, cumpre agora apontar algumas diretrizes para seu equacionamento, com base em uma análise econômica de caráter normativo.

A política urbana apresenta algumas características que tornam seu desenho institucional um desafio extremamente complexo. A concentração demográfica torna ubíquas as externalidades e os bens coletivos, o que favorece a atuação estatal. Entretanto, a proximidade entre reguladores e regulados acentua a força dos grupos de pressão e induz à troca de votos no interior do Legislativo, o que reduz a racionalidade das políticas públicas. De outro lado, o caráter altamente técnico do

a um papel burocrático ou de mero ouvinte e relator dos humores da opinião pública. A própria natureza da política regulativa examinada exigirá do planejador ativa contribuição profissional na estruturação da demanda, no esclarecimento da opinião pública, na formação da coalizão de apoio ao zoneamento pelo governo e pelos cidadãos, na ajuda, em suma, à coletividade, para que esta, na prática cotidiana, encontre as soluções mais satisfatórias para o convívio na *civitas*.” Cintra (1988: 51). No mesmo sentido, ver Souza (2001: 97).

91. “O campo coberto pela ideia de externalidade negativa é muito amplo, estendendo-se desde fenômenos onde os fatores psicológicos e sociológicos predominam – por exemplo, certos aspectos da poluição sonora ou, sobretudo, visual, sobre as quais pode exercer-se a regulação – até aqueles em que considerações de ordem técnica ganham primazia. Neste último caso, é possível ver também um aspecto amplo, onde também entram valores, preferências e interesses. Que tipos de usos e atividades podem ou devem estar próximos ou distantes uns dos outros é um problema suscetível de tratamento técnico. Os usos podem requerer maior ou menor espaço, proximidade de cursos d’água, de terminais ferroviários ou rodoviários, de fontes de matéria-prima. Podem exigir mais ou menos a rede viária, podem ser mais ou menos poluentes, apresentam risco maior ou menor de acidentes. A localização é portanto suscetível de tratamento objetivo, mas sempre estará presente na política de localização a pergunta ‘a quem beneficia’, por onde se reintroduz o aspecto normativo e político.” Cintra (1988: 51).

urbanismo dificulta o controle democrático das políticas que visam implementá-lo, apesar de suas medidas terem efeitos diretos sobre os moradores. A política urbana ilustra, portanto, todos os principais desafios do Estado contemporâneo em grau acentuado.

A eficiência das cidades enquanto provedoras de qualidade de vida para seus habitantes depende do modo como funcionam o mercado imobiliário urbano e a atuação do Estado. Tanto um como outro dependem, entretanto, do arranjo institucional que os estrutura. Este arranjo não é produto apenas de uma escolha consciente por parte dos legisladores, pois decorre em grande medida de efeitos não intencionais de decisões tomadas no passado, além de adaptações espontâneas realizadas e de modelos mentais esposados pelos agentes envolvidos. O caráter não planejado das instituições vigentes não impede, entretanto, que se busque aprimorá-las intencionalmente, sempre tendo presente que os aspectos que podem ser alterados são limitados.

Tanto a teoria das falhas de mercado quanto a das falhas de governo fazem a crítica de modelos idealizados, demonstrando que eles não refletem a realidade. É preciso, portanto, evitar conclusões precipitadas que à primeira vista poderiam ser delas derivadas. A constatação de que determinado mercado apresenta falhas não justifica automaticamente a intervenção estatal. Por outro lado, a existência de falhas de governo não implica necessariamente que a intervenção estatal seja indesejável.

Na realidade, não há um modelo único de mercado ou de Estado. O que há são vários tipos de mercado e de Estado, que se definem pelas suas instituições. O funcionamento do mercado depende da maneira como são definidos juridicamente os direitos de propriedade e os contratos. Analogamente, o sistema político articulará de maneira distinta os interesses existentes na sociedade, conforme as regras relativas ao sistema eleitoral, financiamento de campanhas, organização dos órgãos públicos, processos de votação etc.

Assim sendo, mais produtivo do que fazer uma escolha abstrata entre mercado e Estado é comparar as diversas alternativas institucionais disponíveis para a regulação de cada um, confrontando-as com o arranjo institucional existente.⁹²

92. "It is my belief that the failure of economists to reach correct conclusions about the treatment of harmful effects cannot be ascribed simply to a few slips in analysis. It stems from basic defects in the current approach to problems of welfare economics. What is needed is a change of approach. Analysis in terms of divergences between private and social products concentrates attention on particular deficiencies in the system and tends to nourish the belief that any measure which will remove the deficiency is necessarily desirable. It diverts attention from those other changes in the system which are inevitably associated with the corrective measure, changes which may well produce more harm than

A escolha entre mercado e Estado será apenas um dos aspectos – embora talvez o mais importante – de um desenho institucional, e deverá ser qualificada pela explicitação dos modelos de mercado e de Estado adotados.

A separação dos poderes pode ser considerada uma técnica de desenho institucional particularmente relevante para o controle das falhas de governo. Ao se distinguir as funções de legislação, administração e julgamento, atribuindo-as a Poderes constituídos segundo princípios distintos, cria-se um sistema de “freios e contrapesos”, no qual os excessos de um Poder podem ser revertidos por um outro Poder.

Os Poderes Legislativo e Executivo são os responsáveis pela correção das falhas de mercado. Trata-se de função que exige a implementação de políticas públicas, o que demanda recursos financeiros e humanos vultosos, além da legitimidade política capaz de expressar a vontade dos cidadãos. O papel do Poder Judiciário nesse contexto é conter as falhas de governo verificadas nos demais Poderes. Ele pode fazê-lo por ser constituído independentemente da política eleitoral, o que lhe permite defender os interesses difusos de pessoas que não se fazem representar no sistema político. Não lhe cabe determinar aos demais Poderes, por outro lado, a implementação de políticas públicas. Seu papel é apenas eliminar os excessos.

the original deficiency. (...) But it is not necessary to approach the problem in this way. Economists who study problems of the firm habitually use an opportunity cost approach and compare the receipts obtained from a given combination of factors with alternative business arrangements. It would seem desirable to use a similar approach when dealing with questions of economic policy and to compare the total product yielded by alternative social arrangements.

“Actually, very little analysis is required to show that an ideal world is better than a state of *laissez faire*, unless the definitions of a state of *laissez faire* and an ideal world happen to be the same. But the whole discussion is largely irrelevant for questions of economic policy since whatever we may have in mind as our ideal world, it is clear that we have not yet discovered how to get to it from where we are. A better approach would seem to be to start our analysis with a situation approximating that which actually exists, to examine the effects of a proposed policy change and to attempt to decide whether the new situation would be, in total, better or worse than the original one.

“It would clearly be desirable if the only actions performed were those in which what was gained was worth more than what was lost. But in choosing between social arrangements within the context of which individual decisions are made, we have to bear in mind that a change in the existing system which will lead to an improvement in some decisions may well lead to a worsening of others. Furthermore we have to take into account the costs involved in operating the various social arrangements (whether it be the working of a market or of a government department), as well as the costs involved in moving to a new system. In devising a choosing between social arrangements we should have regard for the total effect. This, above all, is the change in approach which I am advocating.” Coase (1960: 42-46).

A federação é outra técnica de repartição do poder que pode contribuir para criar instituições urbanísticas mais fortes. Na medida em que o direito urbanístico seja definido por uma esfera de governo distinta daquela que executa a política urbana, ele passa a representar uma “constituição econômica”, ou seja, em um conjunto de regras que não podem ser alteradas oportunisticamente pelo Município, notadamente quando aplicadas por uma instância independente como o Poder Judiciário. Quando o estabelecimento das regras e sua aplicação (os planos urbanísticos) são realizados pela mesma entidade, reduz-se a segurança jurídica, uma vez que as expectativas criadas passam a ter pouca credibilidade.

Ao definir os limites do direito de propriedade e as condições de exercício dos poderes regulatórios do Estado, o direito urbanístico configura o quadro institucional em que opera a política urbana. A redução das falhas de mercado e de governo depende, portanto, dos princípios e institutos do direito urbanístico. Ele define a estrutura de incentivos que influencia o comportamento tanto de proprietários de terras quanto dos agentes públicos. Só um direito urbanístico forte pode garantir a institucionalização do urbanismo, sem o que a política urbana corre o risco de degenerar em casuísmo e corrupção.

O desafio do direito urbanístico é reduzir as falhas de mercado sem ampliar as falhas de governo. Em termos jurídicos, este desafio reflete-se nos temas do direito de propriedade e do planejamento. Quanto ao primeiro, trata-se de definir um regime para a propriedade urbana que maximize o potencial autorregulatório do mercado imobiliário, assegure ao mesmo tempo segurança jurídica para o investidor e internalização dos benefícios e custos de sua atividade. Quanto ao último, trata-se de assegurar ao Estado as prerrogativas de que ele necessita para regular o mercado imobiliário, mas impedindo-o de exercê-las em benefício de interesses particulares. Um adequado tratamento do direito de propriedade deve ter por objetivo a neutralidade do planejamento.⁹³ Se os planos não puderem favorecer ou prejudicar os proprietários em particular, estes deixarão de pressionar os órgãos públicos para satisfazer interesses particulares. De outro lado, na medida

93. “Os cidadãos ficam perplexos com a facilidade com que qualquer técnico, com um simples traço de lápis, pode determinar decisivamente o valor de um terreno. Não aceitam, por isso, que o plano, atribuindo a uma área um determinado destino e a outra um destino completamente diferente, possa *decuplicar ou quase reduzir a zero* o valor de um terreno. Rejeitam que o plano seja algo semelhante a um jogo *de lotaria*, qualquer coisa de ‘fortuito’ ou o produto de uma ‘boa ou má sorte’. O estabelecimento de instrumentos ou de mecanismos de correção dos efeitos desigualitários dos planos constitui, assim, a via que pode levar à *aceitação* dos planos pelos particulares e, simultaneamente, o caminho que pode conduzir à eliminação de toda a sorte de ‘pressões’ dos proprietários na fase de elaboração dos planos (é, como se sabe, o chamado princípio da ‘neutralidade de interesses do plano’, meta que devemos esforçar-nos por atingir.” Correia (2001: 481).

em que se preserve o caráter técnico dos planos, cria-se um insulamento contra as pressões econômicas e políticas, o que permite que eles sirvam efetivamente ao interesse público.

Nos capítulos seguintes serão desenvolvidos os temas do direito de propriedade e do planejamento urbanístico, sempre buscando respostas para o desafio aqui colocado.

