

O Público e o Privado

Políticas públicas urbanas

Maria do Amparo Albuquerque Aguiar*

Resumo: A falta de clareza entre o que é o Público e o Privado tem as suas raízes no pensamento Liberal, que também apresentou diferentes correntes com posturas que se contrapunham quanto à função do Estado, negando-lhe atribuições sobre o mercado ou atribuindo-lhe papéis relevantes na regulação da produção e como facilitador das actividades económicas. As mudanças sociais ocorridas pelo desenvolvimento do capitalismo não contribuíram para uma melhor definição entre as áreas do público e do privado. As próprias mudanças decorrentes do desenvolvimento mostraram situações de predomínio do Estado Liberal ou do Estado Intervencionista, acompanhados de sistemas jurídicos em constantes mudanças, complexificando as relações entre as duas instituições. Sob os efeitos dessa complexidade específica, e de tantas outras, as Políticas Públicas Urbanas sofrem dificuldades para se efectivarem satisfatoriamente.

Palavras-Chave: Público e Privado; Estado e Mercado; Políticas Urbanas.

Considerações Gerais

A discussão sobre o Público e o Privado foi durante muito tempo domínio dos filósofos, autores das mais antigas reflexões que norteiam, ainda hoje, grande parte dos estudiosos, pesquisadores e intelectuais que militam nas mais diversas áreas do pensamento. O Iluminismo, enquanto revolução no pensamento, agregou intelectuais preocupados com questões de ordem filosófica, política e económica. Este misto de adeptos da filosofia e da política preocupados com a economia tornaram-se alguns dos representantes máximos da Economia Clássica, adepta do Liberalismo e introdutora desse pensamento na vida económica.

Os juristas, também próximos à filosofia, enquanto formuladores, analistas e intérpretes das leis, são também estudiosos das regulações que são impostas à sociedade através dos tempos, no sentido de tornar possível a vida em comum. No entanto, a dinamicidade da vida social leva a frequentes mudanças no corpo das leis, procurando acompanhar o que de novo surge, seja na economia, avanços tecnológicos ou mudanças comportamentais, em geral. O Estado moderno, através dos seus poderes institucionais, Executivo, Legislativo e Judiciário

apercebe-se das necessidades que a sociedade exprime e trata de adaptar, através de mudanças e novas interpretações das leis, o aparato das regulações existentes.

Uma das maiores questões que se colocam na actualidade, no Brasil, diz respeito aos limites existentes entre público e privado. De acordo com a História político-económica, esse é um ponto sempre difuso e, mesmo quando parece muito claro, assim não o é, sendo passível de interpretações discrepantes. Assim, o que ao olhar das pessoas comuns pode parecer claro em algumas situações, torna-se cinza diante de interpretações divergentes, de acordo com os interesses mais diversos. Demonstra, este processo, as mudanças nas ideias de público e privado, de acordo com o que prevalece, em determinados momentos, nos comportamentos político e socioeconómicos. Desta forma, tem-se alargamentos e retracções naquilo que é considerado como pertinente a uma ou a outra esfera. A produção de riqueza e a definição do que é público e do que é privado, está estritamente vinculado ao papel que o Estado desempenha em diversos tempos e lugares.

O Estado Liberal levou à codificação, o que enquadrava as acções directamente nos espaços

* Professora do Curso de Ciências Económicas da Faculdade de Administração Ciências Contábeis e Ciências Económicas (FACE) da Universidade Federal de Goiás (Brasil).

que lhes eram cabíveis. Aos poucos, esse sistema tornou-se mais flexível e então tem-se a predominância do Estado Social (Bacellar Filho, 2008). Desta forma, sem que seja totalmente abolida a anterior, o Estado, preocupado com as diferenças sociais, passa a ser interventor e, ao colocar vários segmentos da população e da produção sob seu controle, assume um papel que lhe atribui a condição de condutor da vida económico-social. A esse Estado é dada a condição de interferir nos mais diversos aspectos da vida socioeconómica, inclusive na produção de bens e serviços, alargando de forma inusitada o seu raio de acção. Essa postura está de acordo com a ideia de que ao Estado cabe promover o desenvolvimento económico, resolvendo assim as discrepâncias sociais (Bacellar Filho, 2008). Uma vez cumprido o seu papel no processo de desenvolvimento da sociedade, o Estado Social perde força para o Estado Democrático de Direito que, além da globalização, passa pelas mais diversas ingerências, perdendo terreno no que se refere ao aparelho jurídico. Nesse contexto, confunde-se o público e privado, diluindo-se a separação entre ambos, existente nas propostas anteriores. “*No Estado Democrático de Direito, tenta-se um novo arranjo entre público e privado. No Direito brasileiro, a compreensão do fenómeno não pode ser deslocada da constitucionalização do Direito Público e do Direito Privado*” (Bacellar Filho, 2008).

Torna-se, portanto, possível deduzir que grande parte dos problemas com que se debatem os governantes, no sentido de encaminhar soluções para os problemas que surgem em vários âmbitos da vida social, dizem respeito a essa “confusão” entre o que realmente se constitui, materialmente, público ou privado. E isso não é uma questão fácil de ser resolvida, uma vez que envolve variáveis políticas, sociológicas, culturais, tendo como última instância a indefinição dos limites Estado/Mercado.

Para a população urbanizada, que no Brasil do século XXI já ultrapassa os 80%, além dos problemas gerais decorrentes de ser um país globalizado, há aqueles directamente afectos ao desenho do Estado e do seu corpo de leis. Daí, as acções que se devem concretizar para oferecer condições favoráveis ao melhor e mais agradável desempenho da vida social estarem muito condicionadas às questões que dizem respeito ao público e privado.

A questão que se coloca é, portanto, como actuar utilizando um corpo de políticas públicas

urbanas, de forma a beneficiar mais de 80% da população que vive nas cidades, sem equacionar, política e economicamente, as relações entre público e privado?

Público e Privado

As formas de Estado, explicitadas nos clássicos do Liberalismo, sejam economistas e/ou filósofos voltados para a política, mostram que havia uma preocupação em definir as áreas de actuação do Estado e a preocupação com possíveis interferências no mercado. Essa preocupação estava estritamente vinculada a outra, que era a definição de público e privado, uma vez que o mercado era tido como de domínio do privado e o Estado significava as regulações e interferências. Além disso, a revolução do Iluminismo não tinha uma única posição em relação ao mercado e Estado, como seria de se esperar.

A corrente que não era partidária da revolução situava-se, de acordo com Emma Rothschild (2003:40), nos seguintes termos:

A “direita”, ou os oponentes da revolução defendiam o Estado. “São estas obstruções, estas algemas, estas proibições que fazem a glória, a segurança, a imensidade do comércio da França”, argumentou o advogado de Séguier, contra Turgot, em 1776. No entender de Burke, “a provisão e a distribuição da riqueza pública” eram essenciais “para a prosperidade e o aprimoramento das nações”. Uma sociedade que destrói o tecido de seu Estado, logo estaria “perdida no pó e na poeira da individualidade”. Seriam os pobres, sobretudo, quem mais sofreria, pois o Estado “nutre a esperança pública. “Nele o homem mais pobre encontra sua importância e sua dignidade. O Estado “verdadeiramente público” deve ser olhado “com admiração devota e trémula solicitude”. Porém o Estado fiscal é em si mesmo um objecto de reverência”. A receita do Estado é o Estado...[D]ela, não apenas a magnanimidade e a liberalidade, a beneficência e a força, a previdência e a protecção tutelar de todas as boas artes derivam seu alimento e o crescimento dos seus órgãos”.

Essa é uma postura partidária de um Estado abrangente, que estaria mais próxima do que é chamado pelos juristas de Estado Social, porque há uma proposta de intervenção para evitar o individualismo, interferindo na distribuição da riqueza. Encontra-se num patamar acima do mercado, que, ao que tudo indica, é subordinado e diluído, não havendo referência ao privado. O Estado fiscal, nesse caso, é extremamente necessário, sem o qual não seria possível o “Estado verdadeiramente público”, segundo a mesma autora.

Por outro lado, a política revolucionária posiciona-se contra qualquer interferência no mercado:

A política revolucionária e a política imperial estavam associadas por toda a Europa, com a reforma e a desregulamentação das políticas económicas. Coleridge descreveu Napoleão como um seguidor dos economistas, compromissado com a visão de que o governo devia “preservar a liberdade para todos... Qualquer coisa que um governo faça além disso provém do mal: e seu melhor empenho é na revogação das leis e regulações, não no seu estabelecimento”. Emma Rothschild (2003, p. 40).

O que se pode depreender é que, mesmo no liberalismo, há correntes opostas que admitem, ou não, que o Estado desempenhe um papel importante na sociedade e, de maneira especial, na economia. A sua maior participação na economia vai resultar na alteração de todas as suas funções, uma vez que arrecadar fundos e regular o desempenho das actividades significa entrar no mundo da política e das relações sociais, em geral.

Tanto assim é que, para analisar as alterações pelas quais passa essa relação, pode-se perceber que esse tema ganha maior importância com o advento do Liberalismo, quando então se acentuam as preocupações acerca da produção de riqueza, trazendo à tona, de maneira central, a importância da terra.

Já durante a Revolução Industrial germinou a teoria política, que contrapunha ao estado absolutista a liberdade de acção racional do indivíduo; por meio do seu trabalho, o cidadão poderia, legitimamente, apropriar parcelas da natureza como sua propriedade privada. Reivindicava-se ainda a igualdade jurídica a todos os indivíduos proprietários, para o desenvolvimento de suas actividades económicas. (Dupas, 2005:135).

Nesse aspecto, há que se considerar um factor sumamente importante que é, segundo os teóricos da Economia Liberal, a importância atribuída ao Estado enquanto instituição reguladora da sociedade. A existência de um largo segmento de pobres caracteriza uma cisão social, sempre presente na preocupação dos teóricos, estando os pobres atrelados à expansão e queda da economia, cabendo ao Estado a responsabilidade do seu sustento, além de propiciar as condições para o bom funcionamento da economia.

O básico no liberalismo, que é o de que todos deveriam e poderiam produzir, tendo em vista que existiam possibilidades para que todos o fizessem,

subentendia uma separação entre o mercado, atribuição privada, e o Estado, propiciador das condições para o seu funcionamento.

Desde esse ponto, o da produção de riqueza, os recursos considerados eram privados e o público não se delineava de forma inteligível como tal, a não ser que o seu domínio fosse considerado como o cuidado com os pobres, a educação e a segurança. Ou seja, não estão explicitados o que lhe poderia pertencer, mas sim os serviços que deveria prestar. Entretanto, essa prestação de serviços, bem como a garantia do ir e vir das pessoas, subentendem alguma propriedade fora do domínio privado, de uso comum, podendo-se pensar serem esses espaços as vias, praças, edificações, etc., públicos.

Com o que se pode considerar aperfeiçoamentos, decorrentes do próprio funcionamento da economia, esse tipo de relação entre público e privado permaneceu por séculos, até que a sociedade e, fundamentalmente, os agentes económicos, deram-se conta da necessidade de mudanças mais fortes do que aquelas decorrentes do próprio processo de expansão das actividades económicas e do alargamento e fortalecimento do capitalismo. Passou-se, em primeiro plano, a discutir ideias que se contrapunham ao capitalismo liberal, que mostrava aspectos cada vez menos controláveis pelo mercado, como seria de se esperar.

Somente a partir da crise mundial que, embora já fosse latente, explodiu na década de 30 do século XX, é que se pode considerar como efectivas as novas posturas do Estado em relação à sociedade em geral e à economia, em particular. É então que o Estado passa a assumir uma posição mais contundente, tendo um papel de preponderância na sociedade. O Keynesianismo, como política de combate à crise, foi definitivo para que a postura intervencionista se instalasse de forma intensa na economia mundial e permanece até agora, disputando espaço com as políticas liberais, sendo que nenhuma das duas consegue uma posição hegemónica.

O Público e o Privado no Brasil

No Brasil, pode-se pensar em algo diferente, uma vez que, ao chegarem os portugueses, tomaram posse de todas as terras, que passaram a ser consideradas como pertencentes à Coroa Portuguesa. Não foram, portanto, levados em consideração os habitantes que já estavam nas terras do Brasil,

pois a sua cultura baseava-se em preceitos que não consideravam a terra como passível de se tornar propriedade de alguém em particular.

A Coroa Portuguesa, de posse dessas terras, passou a fazer concessões de lotes àquelas pessoas que se dispusessem a explorá-las. Tem-se então uma situação em que o público concede terras a particulares, mediante compromisso de torná-las produtivas, o que difere da situação europeia onde a terra foi privatizada mediante compra. Dada a distância física das autoridades, a falta de um sistema administrativo com um mínimo de eficiência e também a vastidão das terras, principalmente se for levado em consideração a quantidade de habitantes, a apropriação de terras pelos que habitavam a colónia, mesmo sem a permissão do Rei, tornou-se a regra.

A tardia legislação sobre a propriedade da terra, que foi promulgada em 1850 e que proibiu a ocupação de terras a não ser mediante compra, não foi suficiente para deter a ocupação ilegal que continuou a ser a prática comumente adoptada. Estabeleceu-se, portanto, um tipo de relação entre o público e o privado, que pode ser considerada fora do vigente, à época, na Europa.

A formação de capital no Brasil deu-se de forma favorável ao estabelecimento de tendências, principalmente levando-se em consideração aquilo que os estudiosos observam para o Estado Liberal. A condição de colónia de exploração que se estabeleceu na fase ainda plenamente mercantilista, emprestou ao processo de ocupação das terras brasileiras características muito mais promíscuas entre público e privado, desde épocas anteriores ao próprio liberalismo.

A complexificação da economia, bem como da vida política, evoluíram no sentido de um profundo intrincamento que diminui a autonomia das partes, tornando mais difícil as decisões isoladas, o que também implica em novos papéis para o Estado, ou que sua actuação se diferencie da anterior. Mesmo que limite seu papel às questões de justiça social, não poderá exercer-lo sem os recursos advindos das actividades económicas e com todos os envolvimentos que a política requer. Dessa forma, as exigências de um liberalismo radical são inócuas e as relações entre público e privado tornam-se difusas.

A crise mundial dos anos 70 do século XX, pelo fato de ter levado à saída que implicou em redimensionamento das actividades do Estado e da chamada

reengenharia da produção em geral, trouxe para os países que se industrializaram no pós-Segunda Guerra algumas especificidades para se adaptarem à nova ordem mundial. A fragmentação da produção por várias partes do mundo gerou um tipo de relações em rede que passaram a caracterizar não só uma nova forma de produzir como a organização da sociedade em geral.

A partir dessa nova maneira de produzir e relacionar-se, muito próxima, muito integrada e interdependente, que são características da Globalização, o privado e público passaram a ser mais intrincados, distanciando-se cada vez mais dos velhos conceitos liberais que, embora também cheios de contradições, propunham de forma mais convincente uma separação entre esses dois estatutos.

As novas concepções, que se baseiam mais na conquista da cidadania, estão mais preocupadas em assegurar direitos individuais, sem grandes preocupações em definir o âmbito desses direitos, de forma que alargaram-se as desigualdades, uma vez que os direitos se repartem de forma assimétrica pela população. Ter mais direitos passou a ser uma regalia dos que têm mais riqueza ou maior conhecimento acumulado para reivindicá-los.

Assim, o Estado perdeu uma parte significativa de seu poder, dividindo-o com o poder paralelo das Organizações Não Governamentais, as grandes corporações internacionais, o que garante a transferência de recursos públicos para que sejam privatizados por grupos de poder credenciados pelas forças políticas e económicas. No discurso, essas instituições são garantidoras da busca pela cidadania, o que não significa muito mais do que ter direitos e acesso a uma quantidade de bens e serviços que se arbitram como necessários ao bem estar dos que estão mais distanciados da concentração e da decisão.

Gilberto Dupas (2003:19), analisando as tensões entre o público e o privado, nesta última fase, diz que:

...o poder do Estado vai sendo substituído pela influência directa de organizações instrumentais que perseguem a realização contextual de objectivos particulares. O Estado se fragmenta em múltiplas instâncias provisórias e deixa de desempenhar o papel de centro de coordenação capaz de induzir com legitimidade uma direcção ao conjunto social ou uma finalidade comum entre os actores.

Público e privado – como reconhecê-los?

Essa grande ligação entre o público e o privado traz uma grande dificuldade para o reconhecimento de um e de outro. Entretanto, é muito mais fácil a prova jurídica do privado do que a do público. Aquilo que é tido como público tem que ser considerado nos seus aspectos urbano e rural. Aquilo que é considerado público rural são as terras que ainda não foram legalizadas como pertencentes a alguém ou que nunca foram ocupadas, ou desapropriadas pelo governo. Essa é a mesma concepção adoptada aquando da Lei de Terras de 1850 que, para sua regulamentação, foi feita uma chamada aos ocupantes ou proprietários das sesmarias para que declarassem as suas terras. Aquelas que não pertencessem a nenhum dos dois tipos seriam consideradas como publicas, portanto, pertencentes ao Estado. Além disso, também as áreas das vias e suas margens, foram estipuladas por lei.

As áreas públicas urbanas, também pela tradição, são consideradas as vias públicas, as praças, as calçadas, as áreas de prédios onde se desenvolvem actividades públicas em geral e ainda aquelas que abrigam monumentos. É conveniente salientar que aqui não está sendo discutida a ideia de “espaços”, dado o nível de complexidade que envolveria acrescentar esse tema, viciado de concepções sociológicas, geográficas e políticas.

A complexidade desse tema pode ser mostrada por Ferreira (2004:pp154-155):

No contexto problemático aqui em construção, é necessário estabelecer, contudo, (...), uma distinção fundamental de objecto de reflexão entre, por um lado, espaços públicos urbanos – na pluralidade diferenciadora dos respectivos espaços urbanos – e por outro, espaço público da cidade – uma singularidade identificadora e identitária da cidade. Uma tal diferenciação paradigmática que, com formulações por vezes muito contrastadas, tem vindo a ser exposta por muitos autores, pretende ser uma distinção de ordem teórica, sem dúvida, mas procura ser, sobretudo, uma diferença de método na abordagem de uma problemática que está longe de se considerar minimamente “controlada” sob

o ponto de vista conceptual, tantas são as direcções analíticas propostas a partir da própria enunciação desses específicos espaços urbanos (...).

O tratamento aqui dispensado ao público e privado refere-se muito mais ao espaço (área) que na cidade é propriedade pública, do que ao “espaço” na sua concepção mais ampla. Essa é uma forma aparentemente simples de identificar o que é propriedade pública e privada numa cidade.

Entretanto, o mercado de terras urbanas, e mesmo o mercado de bens e serviços urbanos, relacionam-se com os espaços públicos de forma extremamente complexa. Isso porque o que de mais importante tem o Estado, nesse caso, é o seu poder de regulação, exercido pelo executivo, legislativo e judiciário, aos quais cabe a regulamentação sobre a ocupação dos espaços rural e urbano.

A mediação política leva à utilização do conjunto de leis que vão desde a Constituição Federal até às leis municipais que regulam o uso dos espaços públicos e privados, favoravelmente à iniciativa privada, utilizando-se de medidas jurídicas ou via transgressão aberta. No processo de crescimento das cidades apropriam-se de espaços públicos, incorporam benefícios públicos aos seus preços, super-dimensionam o uso, levando o Estado a maiores custos para manter e ampliar a infraestrutura de serviços urbanos prestados à população, compram áreas públicas e vendem áreas privadas a preços abaixo e acima do mercado, e uma série de outras formas de burla.

Essas são demonstrações de que a mistura entre público e privado tornou-se muito intensa, o que limita a acção do Estado, por intermédio de Políticas Públicas, no que se refere a uma escala mais ampla de abrangência. A interferência do mercado enquanto prestador de serviços às várias esferas governamentais dá-se através do aproveitamento das oportunidades para aumentar seus ganhos e restringir os benefícios que não chegam à ponta, que realmente é aonde estão os mais necessitados de melhorias. Quando chegam, a má qualidade, nos mais variados aspectos, é evidente. Dessa forma, as medidas tomadas pelo poder público, que deveriam se constituir em distributivas de renda, têm efeitos contrários, de concentração. Os resultados são, portanto, muito mais ditados pelo mercado do que poderia ser, caso o público tivesse prevalecido.

Políticas públicas urbanas – dificuldades básicas

As políticas públicas urbanas, nos seus vários níveis, padecem fundamentalmente, em especial a partir da década de 80 do século XX, dessa alteração de postura, na generalidade, de um Estado Social e intervencionista para o chamado Estado Democrático de Direito. Parte da execução dessas políticas passou ao domínio das Organizações Não Governamentais (ONG's), embora, quase sempre, com financiamento oficial.

Algumas dessas políticas são desenvolvidas paralelamente, por órgãos oficiais e ONG's, bem como no atendimento às populações de mais baixos rendimentos, cobrindo parte do que poderia ser atribuído a políticas sociais, tenham se multiplicado os grupos de voluntariado, instituições beneficentes e filantrópicas cumprindo, minimamente, o papel que deveria ser do Estado. Nesse caso, há uma apropriação das funções do Estado, pois há o apelo para que a cidadania seja generalizada a pessoas da sociedade que se organizem para essa finalidade. O Estado chama à responsabilidade a sociedade em geral, mas o resultado dessa “poupança” é privatizado por segmentos prestadores de serviços públicos.

Quando se trata de políticas mais complexas, porque envolvem maiores gastos públicos, como também interferências na paisagem urbana, ou regulação sobre a mesma, não há como não ter o Estado à frente de tais acções. No entanto, as dificuldades são muito grandes em razão da pouca disponibilidade de recursos nas Prefeituras, que estão sempre procurando financiamentos para suas propostas, seja no sistema financeiro oficial, seja recorrendo aos Ministérios, em busca de verbas específicas que possam ser disponibilizadas.

Há grandes dificuldades para uma acção coordenada de acordo com as necessidades locais. Muitas vezes, as necessidades atendidas estão mais ligadas à disponibilidade de recursos do que propriamente ao atendimento das prioridades estabelecidas localmente. Por vezes as prefeituras – e também os Estados – montam a sua programação de acordo com a disponibilidade de recursos disponíveis no orçamento dos Ministérios para o próximo ano. Essa poderia ser uma forma de maximizar o retorno das alocações de recursos públicos, não fora as assimetrias de recursos disponíveis em cada ministério e que se mostram também nas diferenças

das necessidades em cada uma das cidades. Isso sem contar com as preferências políticas do poder central ou da força do governo local. Frequentemente, mobilizam-se as Prefeituras para assumirem políticas que são decididas para todo o país ou regiões. Dessa forma, as decisões sobre políticas públicas em geral e políticas urbanas em particular, fogem, em muito, às decisões locais.

Para os gestores das cidades resta um estreito raio de manobra na tentativa de diferenciar a parte do todo, que são os pacotes de investimentos do governo central. Normalmente, aos profissionais do urbanismo locais resta adaptar às diferentes realidades locais as propostas globais, mesmo assim com um orçamento pré-determinado. É muito comum que sejam feitos projectos para “aproveitar” recursos disponíveis em algum dos órgãos da administração federal, com muito menor frequência na estadual.

A realização das prioridades municipais normalmente, uma vez esquematizadas e projectadas, são objecto de longas negociações com os Ministérios afectos às áreas abordadas que, após os exames e avaliações, concedem o montante de recursos pleiteados, negam ou ainda concedem parcialmente, levando à reformulação e encolhimento do projecto. Muito frequentemente os pedidos são super-dimensionados, já prevendo os cortes, que se fazem por se supor que os custos estão super-dimensionados. Essas situações contribuem para minar a transparência e propiciam oportunidades para condutas pouco éticas.

Esse conjunto de comportamentos atrelados das várias esferas de governo, são importantes para a formação de um quadro de insatisfações, tanto no que se refere aos profissionais locais do urbanismo, como para a população que é atendida de acordo com as “possibilidades” e não de acordo com o que necessitam. Justificando essas acções de políticas públicas, conta-se com o raciocínio da escassez de recursos financeiros, daí a condução de sua aplicação de maneira controlada e padronizada, visando o maior rendimento desses recursos.

Como as situações não são homogéneas, os esforços de adaptação acabam por não atenderem eficazmente as necessidades da população em relação às cidades em que vivem. De salientar que é frequente o financiamento de estudos que permanecem como tal, não desempenhando o papel que lhes deveria ser atribuído, que seria o de fornece-

dores de informações para a definição de políticas públicas urbanas. Os recursos despendidos, nesse caso, limitam-se a alimentar escritórios de profissionais liberais, montados com essa finalidade, que podem realizar trabalhos de bom nível, mas que não são implementados por falta de recursos ou por sobreposição de outros estudos com a mesma finalidade ou ainda porque a intenção se esgota no próprio projecto.

Um dos bons exemplos de estudos de grande porte realizados por exigência legal, no sentido de habilitar as cidades aos financiamentos federais, é o dos Planos Directores. Normalmente, são mobilizados os técnicos dos órgãos de planeamento municipais para, juntamente com escritórios especializados, escolhidos mediante licitação pública, desenvolverem estudos sobre a cidade e produzirem propostas abrangentes, para serem implementadas visando um prazo de cinco a dez anos de crescimento das cidades. Esses estudos e projectos, que vão integrar os Planos Directores, atendem a determinados parâmetros julgados os mais adequados face às necessidades que foram constatadas, para que o processo de expansão urbana venha a acontecer dentro de uma ordem que amenize as dificuldades existentes.

Entretanto, factores intervenientes de ordem privada interferem mesmo na elaboração dos Planos Directores e acabam por incorporar interesses próprios que implicam em ganhos com a produção da cidade. Trata-se da actividade ligada ao empreendimento imobiliário que detém reservas de terras ou está ligado a grandes proprietários de terras urbanas, a serem aproveitadas da forma mais rentável possível. Influem também nos índices de aproveitamento de determinadas áreas com a finalidade de encarecer os terrenos e o produto final a ser oferecido, que é a moradia. É possível acontecer alterações no perímetro urbano, que passa a incorporar áreas antes rurais, ou de expansão urbana.

A análise dessas interferências mostra uma face da actual convivência entre público e privado, que força uma transferência de renda pública para o empreendimento imobiliário, segmento da produção que assume uma dimensão importante na concentração de renda, favorecida de forma especial pelo poder público. A alteração de índices de aproveitamento em áreas que não necessitam desse recurso beneficia a propriedade imobiliária, que tem seu valor aumentado, bem como o aumento da

densidade requer do público investimentos para a adequação da infra-estrutura, e redimensionamento da rede de serviços públicos em geral.

Quando se trata de incorporação de novas áreas, com alteração do perímetro urbano e projectos de loteamentos aprovados a grandes distâncias, o poder público arca com investimentos novos para atender novas demandas, tanto de infra-estrutura como serviços urbanos em geral. Essas novas demandas acarretam maiores dispêndios, pois a busca por áreas mais baratas, que significam menores custos para a produção imobiliária, provocam descontinuidades na ocupação, o que nem sempre se traduz na redução dos preços das habitações. Entretanto, significam maiores custos para o governo municipal que, para atender aos que estão mais distantes, se obriga a suprir de infra-estrutura as áreas intermédias vazias.

Sendo esse sector da actividade económica altamente dinâmico, absorvedor de mão-de-obra e gerador de grande número de empresas que produzem insumos utilizados na produção das habitações, é merecedor das atenções governamentais. Assim, claramente beneficiado, esse sector da produção conduz os investimentos públicos urbanos em benefício próprio, pois as áreas dotadas de todos esses serviços têm seu valor multiplicado em algumas vezes.

Quando os loteamentos novos se localizam em áreas mais distantes, além da valorização localizada, beneficiam-se as áreas intermediárias desocupadas, onde a infra-estrutura fica ociosa. Esse conjunto de medidas, em muitas situações, significa uma opção de dispêndio de recursos que poderiam atender a necessidades mais urgentes da população do município. De outra maneira, os resultados gerais para a cidade poderiam ser maiores, caso se tratasse de investimentos para áreas já ocupadas, mas ainda carentes de vários serviços públicos.

Essas interferências do privado sobre o público levam, muitas vezes, ao desentendimento, confundindo-se com má administração, ou ausência de políticas públicas, ou ainda dão a impressão de que o planeado não é cumprido, ou de que o governo está ausente das necessidades da população. Pode ser que essas suposições sejam em parte verdadeiras, mas pode ser também que a aparente ausência do Estado seja, na realidade, a impotência (ou conivência) frente ao poder do privado. Essa situação introduz elementos de perturbação nas relações sociais, de prevalência do privado sobre o público.

É uma situação de desequilíbrio em que alguns sectores da sociedade se voltam totalmente para a expectativa de ganhos, dificultando as políticas distributivas, o que gera uma situação de falta de credibilidade em todas as instâncias do público.

O avanço do privado sobre o público é bastante claro na questão do desenvolvimento urbano no Brasil do século XX. A partir dos anos 30, os processos migratórios campo-cidade passam a ganhar notoriedade, mas as preocupações com políticas urbanas voltadas para essa população não eram a fonte de preocupações fundamentais, até mesmo porque a maior parte da população permanecia na zona rural.

A partir do final da Segunda Guerra, com as políticas públicas nacionais voltadas para impulsionar a industrialização e para incrementar a ocupação do interior, com a necessidade de expansão dos mercados, sendo a criação de Brasília um dos mais notáveis vectores para esse fim, a construção civil ganha grande impulso. Passam a ganhar vulto as empreiteiras, capitalizadas com as obras desse período. As habitações continuaram ainda em regime tímido, com poucas fontes financiadoras, baseadas, principalmente, na auto-construção. A terra urbana ganhava valor pelos benefícios implementados mas, acima de tudo, pela intensificação das migrações, mesmo inter-regionais.

Já na década de 60, com as novas propostas voltadas para a modernização agrícola e a aprovação do Estatuto da Terra, tornou-se premente uma medida que amenizasse o impacto das grandes levas de migrantes no meio urbano. Para tal foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH), com a finalidade de expandir o mercado de trabalho urbano, via financiamento de casas populares, garantindo trabalho para grande parte desses migrantes, que não possuíam qualificação formal. Também a documentação da época dá a essa iniciativa uma conotação mais social, embora os resultados, sob esse aspecto, tenham sido menores do que a expectativa lançada.

A indústria da construção civil foi novamente impactada, só que também no seu ramo habitacional, o que lhe valeu ampliação de sua capitalização e o crescimento de suas possibilidades de influenciar os poderes do Estado. Cabe considerar que a tecnoburocracia do Estado, em razão da forte concentração das decisões em Brasília, também acumulava poder e conseguiu a implantação de

políticas públicas que estiveram voltadas para interesses urbanos, como foi o exemplo dos transportes urbanos, que tiveram à época um impulso. Também à época foi produzida uma larga safra de Planos de Desenvolvimento Integrados, com alguns resultados em alguns municípios.

Essa foi a fase em que no Brasil, segundo o que foi observado pelos juristas anteriormente citados, estava em vigência o Estado Social, se considerarmos sua forte influência e participação na economia. Entretanto, não foram resolvidas as discrepâncias sociais, segundo o que seria de se esperar. Ao contrário, houve forte crescimento económico com concentração de renda.

A crise mundial do capitalismo, desencadeada desde os anos 70, que fez escassear os recursos para o financiamento do crescimento brasileiro, resultou na pressão do endividamento pelo qual o Brasil passou na década de 80 e a saída escolhida, em geral, foi no sentido da diminuição das actividades do Estado.

No caso específico do urbano, cessada a fase dos financiamentos públicos, a indústria da construção civil capitalizada volta a se expandir, chegando a se tornar internacional. O ramo voltado para a construção das habitações, de acordo com seu poder perante o público, muito especialmente sobre os Municípios e Estados, provoca uma valorização generalizada dos terrenos urbanos.

Essa valorização é largamente apropriada por via da intensificação do uso dos terrenos e a liberação generalizada da verticalização. Estrategicamente, as áreas menos valorizadas podem abrigar projectos de condomínios horizontais como vetores de valorização dessas áreas e seu retorno. Nesse caso, belos projectos, somados a uma intensa propaganda, vendem um saudável meio ambiente, seguro e bonito, um oásis dentro, ou próximo, das agitadas, inseguras e poluídas cidades.

Novamente, via entendimento especial das leis, tem-se áreas de grande dimensão que consideradas como uma propriedade de várias pessoas, lhes é concedido o direito de uma vez cercadas, novamente tirar do público o acesso a ruas, praças, escolas, outros serviços que poderiam ser agregados à cidade e que deveriam existir, caso fossem cumpridas as regras de um loteamento comum. No entanto, os moradores dos condomínios continuam a utilizar-se da cidade e seus serviços e concretizam-se elevados ganhos com a terra. Esse artifício é também utiliza-

do para incorporar áreas mais distantes, localizando ali pessoas com rendimentos diferenciados. Dessa forma, a ampliação da mancha urbana pode se dar também por conjuntos habitacionais ou condomínios horizontais.

Mais uma vez recorrendo a Dupas (2003, p. 68)

O sistema político unificado foi substituído por uma miríade de poderes organizados dispersos e não-relacionados, cada vez mais hierarquizados entre eles, em razão do grau das relações de força que o novo sistema pode mobilizar. Com isso o conteúdo da regulação das relações sociais e sua orientação estrutural escaparam ao Estado e à representação política na qual buscavam legitimidade;

agora essa legitimidade flutua totalmente ao sabor de uma opinião submetida ao controle mediático, apontando para uma crise no liberalismo e para uma nova organização dos papéis sociais em que as grandes empresas e a sociedade civil entendem ter espaço fundamental.

As políticas públicas urbanas tornam-se, portanto, um dos importantes pontos de acumulação privada e, conseqüentemente, de crescimento econômico, embora numa fase em que se distanciam os ganhos do empreendimento imobiliário dos recursos que o poder público dispõe para prover o bem-estar de que a população carece e solicita ao Estado.

Referências Bibliográficas

ROTHSCHILD, E. *Sentimentos Econômicos*. Rio de Janeiro/Record, 2003.

DUPAS, G. *Tensões contemporâneas entre o público e o privado*. São Paulo/Paz e Terra, 2003.

——— *Atores e poderes na nova ordem global*. São Paulo/UNESP, 2005.

FERREIRA, V. M. *Fascínio da Cidade*. Lisboa/Ler Devagar, 2004.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. “Direito Público x Direito Privado: panorama atual da doutrina, possibilidades de diferenciação e estabelecimento de pontos de contato”. *Revista Jurídica Themis* - Edição Especial, v. Ed.Esp, p. 185-199, 2008. Disponível em <<http://www.oab.org.br/oabeditora/users/revista/1205503372174218181901.pdf>>. Acesso em 14/07/2009.