EN-00003789-0

A Legislação Norte-Americana Sobre Planificação Municipal

CARLOS MOUCHET

(tradução de Heloisa de Britto e Souza)

A semelhança de organização política e constitucional dos Estados Unidos da América e da República Argentina, torna-se muito aproveitável para nós. As experiências norte-americanas em matéria de planejamento urbano, regional e de áreas metropolitanas, têm-nos sido mais aproveitáveis do que as de outros países, principalmente no que se refere ao aspecto jurídico e administrativo.

Os Estados Unidos e a Argentina são países que têm organização federal possuindo ambos um Distrito Federal. A organização e os Podêres dos municípios nascem nos Estados ou Províncias segundo o disposto nas constituições estaduais, ou regras contidas nas leis locais.

Recordemos que a Corte Suprema de Justiça dos Estados Unidos firmou jurisprudência no sentido de que os municípios não são mais do que meras agências governamentais do Estado, órgãos amparados pela legislação estadual a fim de tratar de assuntos de administração do governo local. Não tem poder nem existência fora de sua criação a legislação estadual. Estão sujeitas essas agências ao virtual controle da legislação estadual, salvo quando a Constituição do Estado restringir esses poderes ao órgão legislador. Está claro que a tradição e prática de um governo autônomo faz com que os poderes dos municípios nos Estados Unidos tenham uma força e realidade que superam a formalidade da lei.

Essa mesma doutrina é a que tem exposto a *Corte Suprema de Justiça* da Argentina ao declarar que «as câmaras municipais não são mais do que delegações dos poderes provinciais, circunscritos a limites e fins administrativos que a Constituição previu como entidades do regime estadual». (1)

Contra o que poderia supor-se, em virtude do desenvolvimento da vida municipal nos Estados Unidos, destacados especialistas da matéria consideram que os governos estaduais avançam excessivamente e que os municípios não têm as faculdades ou os poderes que requer sua atividade.

(1) ver CARLOS MOUCHET — Faculdades legislativas e regulamentares dos Municípios; in Revista «A LEI», de Buenos Aires, 1959, vol. 95.

Edward Banfiel e Morton Grodzins, quando tratam dos poderes do município no campo do planejamento de áreas metropolitanas (2), acham-nos, geralmente, inadequados para enfrentar as necessidades da atual expansão. Afirmam, com efeito: — «Uma queixa comum, é a da insuficiência dos poderes legais das cidades para a efetiva administração dos programas de habitação. Os que assim se queixam, pedem um grau maior de autonomia para essas cidades». E acrescentam: «os municípios são as criações legais dos Estados; eles, têm poder para fazer tão somente aquilo que a lei estadual autoriza. Ainda nos Estados onde os municípios gozam de autonomia outorgada pela Constituição, a liberdade de governo no local se encontra regularmente limitada. A cidade de Nova York, por exemplo, tem autonomia constitucional, porém é a lei do Estado que trata de habitações coletivas que rege como código as construções da cidade, e acontece que, quando a cidade quer melhorar suas normas em matéria de habitação, tem de persuadir o órgão legislativo para que intervenha. Daí, é que estes autores, como um dos objetivos de sua obra, pedem mais poderes para o município, em matéria de planejamento urbano.

Passando a considerar outro aspecto, deve-se recordar que, tanto nos Estados Unidos como na Argentina, o direito de propriedade está garantido na Constituição Federal e, nesta, encontram uma barreira intransponível os Poderes dos diferentes organismos do Estado para pôr limitações ao direito de propriedade além de determinado grau. A jurisprudência norte-americana sobre estas questões, assim como em matéria de desapropriação tem para nós um especial interesse. Recordemos, ademais, que a emenda V à Constituição dos Estados Unidos permite tomar a propriedade privada para *uso público* com a devida compensação, enquanto a Argentina se refere à *utilidade pública* (artigo 17). Como disse P. Weaver, o que constitui *uso público* é uma questão que compete exclusivamente ao Poder Legislativo, e os tribunais não podem interferir, exceto para indagar se a legislação, razoavelmente, teria considerado o destino como uso público. Geralmente, o conceito não se limita à conveniência comum e às necessidades econômicas, senão, quando se estende aos assuntos de saúde pública, gozo ou recreação. Pode incluir, não apenas as necessidades presentes do povo, mas também, aquelas que possam ser relativamente antecipadas para o futuro. Os tribunais, sem embargo, podem exigir que o uso seja preciso e definido. Deve tratar-se de *uso* no qual, o povo tenha efetivamente um interesse. (3)

Então, repito, ao interesse dos regimes legais de planejamento nos Estados Unidos, não sucede, a meu juízo, o mesmo com o regime inglês. A planificação inglesa, atrai particularmente a atenção dos estudiosos pelas grandes experiências realizadas nesse país, sobretudo depois da segunda guerra mundial. Porém não se pode esquecer, no que nos diz respeito, que a Inglaterra é um país no qual o Parlamento Nacional atua concomitantemente, como órgão constituinte e como órgão legislativo, de tal maneira

(2) In «Government and housing in Metropolitan Areas». Autoria de Mc. Graw-Hill Book York, 1958, p. 99.

(3) Citado por: S.V. LINARES QUINTANA — *Op. cit.*, t., IV, p. 153

que, através de uma lei, pode modificar o direito de propriedade (4) legislando uniformemente para todo o país. Na Argentina como nos Estados Unidos, a coexistência de diversas jurisdições políticas cria problemas especiais quando se apresenta a necessidade de desenvolver uma ação de conjunto, relativamente a uma área territorial que esteja compreendida no território de vários Estados ou Províncias.

A legislação sobre planejamento municipal, regional ou metropolitano é vista à luz da incidência da legislação local, salvo no que se refere àquelas questões que, por afetar várias jurisdições estatais, são consideradas de competência federal (tomemos por exemplo o que se refere a portos, estradas e águas interestaduais, serviços genericamente interestaduais, etc.).

É digna de se assinalar a ajuda federal para obras compreendidas em programas de renovação urbana e eliminação de favelas. O Governo Federal contribui com uma quantia equivalente a dos municípios para os Estados.

A possibilidade de criação nos Estados Unidos, de um órgão nacional de planificação — como o Ministério de Planificação da Inglaterra — pelo menos com a autoridade e os poderes do dito Ministério, suscita sérias dúvidas, dada a organização federal do país.

Sem dúvida, diante do fenômeno crescente do desenvolvimento e da multiplicação das áreas metropolitanas, (5) recolheu-se nos Estados Unidos, de algumas pessoas responsáveis, a opinião favorável à criação de um organismo nacional para cuidar desta matéria, ainda que tenha este órgão, poderes e faculdades limitadas exclusivamente, ao assessoramento e coordenação.

A importância do problema está dada pelas cifras que indicam a sua continuação. Em 1957 existiam nos Estados Unidos 174 das chamadas áreas metropolitanas uniformes (aglomerado humano, que vive em um ou vários municípios e que social e economicamente está integrado numa cidade central). Estas áreas metropolitanas, conforme dados do censo de 1950, representam mais de 84.000.000 de habitantes sobre o total de 150.000.000 de toda a nação.

Algumas constituições estatais contêm previsões em matéria de planificação. (6). As legislações de quatro Estados estão autorizadas de forma expressa a conferir poderes a todos ou a algumas autoridades do governo, seja por estatuto ou por carta especial. Estes Estados são os de Delaware, Georgia, Nova Jersey e Pensylvania. Por outro lado, o Estado de Massachusetts adota outro sistema pelo qual, o órgão legislativo desfruta, única-

(4) Cfe. JUAN A. GONZÁLEZ CALDERÓN, *Derecho Constitucional Argentino* — ed. 1930, t. I, p. 356 e Segundo V. Linares Quintana, *Tratado de La Ciencia del Derecho Constitucional*, Buenos Aires, t. II, p. 112.

(5) Como se pode ver na obra *Metropolitan Surveys*: uma compilação preparada pelo *Government Affairs Foundation*, Chicago, 1958, e em JEROME P. PICKARD, *Metropolitanization of the United States* editado por Urban Land Institute, Washington, 1959.

(6) Ver^o Housing and Home Financy Agency, *Comparative Digest and Country Zoning Enabling Statutes for reference in community planning housing Slum Clearance, and urban redevelopment program*, Washington, 1952.

mente de poderes em matéria de zoneamento. Seguindo também um sistema distinto, nos Estados de Louisiana e de Missouri, a Constituição confere diretamente autoridade para estabelecer zonas para organismos locais do governo. No resto dos Estados, face à ausência de disposições constitucionais expressas, no Estado a matéria fica liberada ao critério dos legisladores estaduais.

Dentro do primeiro sistema vemos o caso de Filadélfia, no Estado da Pensylvania. Os poderes desta cidade, em matéria de planejamento estão delineados na chamada «Philadelphia Home Rule Charte», adotada em 1951, e atualmente em vigor. Neste texto existem disposições a respeito da organização de uma comissão de planejamento da cidade (City Planning Commission), sobre a preparação de um Programa Básico e pressupostamente Básico (que contém previsões sobre as melhorias públicas de caráter externo, sobre a preparação de planos de desenvolvimento físico, sobre ordens de zoneamento, sobre regulamentação de vias públicas e sobre planos de subdivisão de terras, etc.

Os planos diretores são preparados pelas Comissões de Planificação e geralmente postos em vigor por decisão dessas comissões, de acordo com os poderes, que os combinam com as leis estaduais. Em alguns Estados surgem variantes quanto ao procedimento:

- 1º) exige-se a aprovação do Conselho Municipal;
- 2º) em outros, a aprovação da Comissão de Planificação e do Conselho Municipal;
- 3º) em outros, da Comissão de Planificação e da Câmara;
- 4º) da Câmara, exclusivamente; etc. (7)

Existem casos em que a Câmara local tem uma participação muito direta no procedimento de aprovação do Plano. Assim, no Estado de Indiana, a Câmara deve aprovar como ordem o plano diretor proposto pela Comissão de Planejamento (Planning Commission); se não o faz ao fim de 60 dias, o plano diretor (Master Plan) tem vigência local; se a Câmara o recusa ou modifica, então o «M. P.» volta à Comissão de Planejamento; se a Comissão de Planejamento (P. C.) não aceita as modificações para que elas tenham força legal, a Câmara deve insistir por 75% dos votos de seus membros.

O conteúdo «standard» dos planos diretores (master plans) nos Estados Unidos é o seguinte:

- a) propósitos do Plano;
 - b) composição ou elementos do Plano;
 - c) bases do Plano;
 - d) matérias que deve prover.
- a) *Propósitos do Plano* — consistem no seguinte: guiar ou cumprir um coordenado e harmônico desenvolvimento do município e de seus con-

(7) Estes dados são tomados principalmente do trabalho de Charles M. M. Haar, *The Master Plan: an impermanent Constitution*, separata da publicação «Law and contemporary problems», Duke University School of Law, Durham, N. C., 1955.

tornos, de acordo com suas necessidades presentes e futuras, para proporcionar melhor saúde, segurança, moralidade, ordem, conveniência, prosperidade e em geral o bem-estar; assim como a eficiência e a economia no processo de desenvolvimento; incluindo, entre outras coisas, adequadas previsões para o trânsito, promoção da segurança com relação aos incêndios e outros perigos, adequada provisão de luz e de ar, a promoção da saúde e da conveniente distribuição da população; uma «promotion of good civic desing and arrangement»; prudente e eficiente inversão dos fundos públicos, e a adequada provisão de serviços públicos e de outras necessidades públicas.

Vejamos agora os conceitos adotados nas leis de alguns Estados, consignando especialmente os caracterizados por sua generalidade e sobriedade. Assim, a lei do Arizona estabelece como fim do Plano Diretor — guiar e cumprir um coordenado, harmonioso e ordeiro desenvolvimento da área. A de Connecticut expressa: promover com a maior eficiência e economia o cordenado desenvolvimento do município, o bem-estar geral e a prosperidade do povo.

b) *Composição ou elementos do Plano* — geralmente o Plano está formado pelos seguintes elementos:

- a) mapas, planos, cartas e descrição dêste material;
- b) recomendações para o desenvolvimento do território;
- c) projeto de zoneamento.

c) *Bases do Plano* — o plano deve estar precedido de cuidadosos e fundamentados estudos e investigações sobre as condições presentes e do desenvolvimento futuro da comunidade, com a devida consideração das relações da cidade com o território limítrofe.

A legislação do Estado de Connecticut estabelece a necessidade de estudar as condições e tendências físicas, sociais, econômicas e governamentais.

Segundo a legislação do Estado de Nova Jersey, a «Planning Commission» deve considerar a provável capacidade do município para levar a cabo os projetos de planejamento sem desarrazoadas sobrecargas financeiras; cuidadosas e compreensivas investigações e estudos das condições presentes e das perspectivas do futuro crescimento da municipalidade.

d) *Matérias que devem ser providas* — as leis estaduais geralmente contêm previsões sobre as seguintes matérias: uso da terra; classificação e destino (ou seja: uso) dos edifícios; densidade da população; ruas; serviços públicos; edifícios públicos, áreas de recreação.

Algumas vezes contêm também disposições sobre garantia dos direitos dos administrados e sobre procedimento para reclamações dos mesmos; eliminação de arrabaldes e favelas; renovação urbana; planos públicos de habitação; melhoras das obras públicas e gastos governamentais.

A aplicação de um «Master Plan» produz conseqüências jurídicas («Impacto legal») com respeito ao desenvolvimento e uso da terra pública e da propriedade privada.

O desenvolvimento ou uso privado da terra (ou em outros termos, o exercício do direito de propriedade) fica submetido a uma série de limitações que operam na seguinte forma:

- 1ª) mediante o zoneamento;
- 2ª) mediante o controle da subdivisão da terra;
- 3ª) mediante as reservas de terras para a abertura de ruas, a proibição de realizar melhoras, novos acessos ou reconstruções em edifícios situados frente a ruas sujeitas a planos de alargamento, retificações, etc.

O planejamento se realiza em diferentes níveis, determinados por divisões políticas ou pela existência de aglomerações humanas: cidades, condados, regiões ou áreas metropolitanas.

A existência em alguns Estados como Nova York, de subdivisões políticas e administrativas intermediárias entre a Municipalidade e o Estado, como são os *Condados*, cria uma inovação em matéria de planejamento, que requer uma coordenação, a qual se agrega a necessidade de novos planos regionais e metropolitanos. A «General City Law» deste Estado (ca. 21, art. 3º das leis consolidadas) autoriza as Câmaras Municipais a estabelecerem um plano regulador (Official Map) e a criar um organismo de planejamento (Planning Board).

Pela mesma lei (cap. 24, art. 12-B § 239-b) é concedido às autoridades de cada condado estabelecerem por si só ou em cooperação com as câmaras municipais, uma Junta de Planificação do Condado, ou somente regional.

Por outro lado, ainda pela mesma lei, (cap. 24, art. 12-B, § 349-b) as várias cidades podem cooperar para estabelecer com os condados em comum, juntas de planificação metropolitanas ou regionais. Os condados também podem estabelecer juntas de planificação para sua jurisdição.

A disposição legal, precedentemente citada autoriza as cidades, populações e vilas de um ou vários condados a constituírem por si mesmos federações de planificação. A essas federações é atribuído o objetivo de promoverem a comunidade e a intercomunidade dos planejamentos a fim de prover a reprodução e distribuição de informes sobre planos, zoneamentos e outras questões análogas, assim como cooperar com as autoridades competentes do Estado ou dos Condados, em matérias que possam afetar o «Plano Diretor» do conjunto de condados ou o Plano de cada um.

II

A ORGANIZAÇÃO DOS DEPARTAMENTOS DE PLANIFICAÇÃO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS NORTE-AMERICANAS E DAS JUNTAS DE PLANIFICAÇÃO DE ÁREAS METROPOLITANAS E REGIONAIS DOS CONDADOS

Uma de minhas principais preocupações foi, não somente conhecer a ubiquidade, estrutura e poderes dentro das câmaras municipais dos órgãos gestores do planejamento, como também averiguar se seu regime atual satisfazia aos peritos e estudiosos desta matéria como aos governantes.

Uma das primeiras considerações que aparecem na mente do técnico preocupado, principalmente, pela idéia de conseguir maior independência possível em seu trabalho e de assegurar a mais eficaz e correta execução de seus planos e recomendações, é a que convenha ou não que o órgão de planificação tenha dentro da organização municipal, uma posição legal que sustente esses fatores políticos que gravitam em torno de prefeitos e de Conselhos Municipais.

A meu juízo, um exame atento do problema nos leva à conclusão de que se devem buscar fórmulas que produzam uma conciliação entre as exigências puramente técnicas e as necessidades de uma política derivada do sistema democrático do governo. Sob esse ponto de vista, é necessário meditar se convém outorgar ao Diretor de Planejamento poderes tais que lhe assegurem totalmente a condução política e administrativa do governo municipal clássico (prefeito e conselho). A solução consiste em outorgar ao político e ao técnico, campos diferentes de atuação que evitem antagonismos, que definitivamente, afetariam o fim procurado de ordenar e melhorar a vida da comunidade.

Escolheram-se três cidades típicas dos Estados Unidos com suas áreas metropolitanas, para estudar a organização que possuem em matéria de planejamento. São elas, Washington, Nova York e Chicago.

Washington e o Distrito de Colúmbia: como se sabe, no Distrito federalizado de Colúmbia está a cidade de Washington, capital dos Estados Unidos da América. (8)

A área metropolitana de Washington compreende além do Distrito de Colúmbia, condados e câmaras municipais pertencentes aos Estados de Virgínia e Maryland. A população é de cerca de 2.000.000 sobre uma superfície de 1.488 milhas quadradas. Em 1950, a população de tal área não passava de 1.500.000. Calcula-se que, em 1965 será de 2.500.000 e em 1980 aproximar-se-á dos 3.000.000; a metade desta população corresponde à cidade central, isto é, a cidade de Washington.

Na área metropolitana em que se trata dos condados, os de Montgomery e Princes Georges — pertencem ao Estado de Maryland e um, o de Fairfax — ao Estado de Virgínia. As principais populações, além de Washington, são Alexandria, Arlington e Falls Church.

Em 1957, por lei do Congresso Federal, criou-se um comitê conjunto para o estudo de problemas relacionados com o Distrito de Colúmbia. Está formado por seis membros selecionados entre os componentes dos comitês congressistas do Distrito de Colúmbia.

Distrito de Colúmbia carece de regime municipal, estando seu governo e sua administração a cargo exclusivo do Governo Federal (Poder Executivo e Congresso). Em várias oportunidades se tem expressado a conveniência, nos diversos setores da opinião pública, de que se dote a cidade de Washington de um governo municipal, com o qual se liberaria também o Governo Federal da atenção de seus problemas, tipicamente locais.

(8) Sobre a organização do governo, administração do Distrito de Colúmbia, ver: «The Government of the District of Columbia», publicação oficial, Washington, D. C., 1958.

Sua administração local está a cargo do chamado Governo do Distrito de Colúmbia, à frente do qual se encontra uma Junta de Comissionados (Board of Commissioners) nomeada pelo Presidente em acôrdo com o Senado. De cada um dos Comissionados depende, de maneira imediata, uma série de Departamentos. Assim, do Comissionado de Trabalhos Públicos depende a oficina de renovação urbana (Office of Urban Renewal).

O trabalho propriamente de planejamento urbano e regional se encontra a cargo de uma Agência Federal denominada «National Capital Planning Commission». Além do mais, têm intervenção nos problemas do desenvolvimento urbano do Distrito de Colúmbia, outras agências federais como soem ser: a «Redevelopment Land Agency» e a «Zoning Commission». Êstes três organismos atuam de forma coordenada com o «National Capital Planning Commission». Cabe acrescentar que o *Comissionado de Trabalhos Públicos* integra o N.C.P.C.

O «National Capital Planning Commusion» — órgão de planejamento do Distrito de Colúmbia — funciona desde o ano de 1926 e está formado por dez membros, dos quais cinco o integram de forma «ex-officio» e os outros cinco são designados pelo Presidente dos Estados Unidos. Um dêles atua como Presidente (Chairman) da Justiça. Existe ainda um Diretor Executivo, do qual dependem as diversas repartições que se ocupam do planejamento.

O órgão conta com seções técnicas e administrativas. Entre as primeiras estão as seguintes:

- 1ª) Technical Services;
- 2ª) Federal Planning;
- 3ª) District Planning;
- 4ª) Urban renewal Planning;
- 5ª) Comprehensive Planning.

Do chefe desta última dependem as seguintes seções:

- a) Downtown project (temporário);
- b) Research;

Os fundos para o funcionamento da «National Capital Planning Commission» é proporcionado pelo govêrno federal e seu pessoal é nomeado por um diretor.

Para os cálculos a largo prazo relacionados com áreas metropolitanas, funciona o «National Capital Regional Planning Council», criado em 1952, que é formado por representantes que não necessitam de ser técnicos e que são, respectivamente: 4 membros pelo Estado da Virgínia, 4 pelo Estado de Maryland, o Presidente da «National Capital Planning Commission», e o Engenheiro-chefe do Distrito de Colúmbia. Conta também com um Diretor do planejamento regional «Regional Planning», que é formado por alguns assistentes e técnicos.

O Conselho Regional de Planejamento (Regional Planning Council) tem menor importância do que o N.C.P.C. e se encontra praticamente subordinado a êste último órgão, cujo diretor controla sua previsão e o aspecto administrativa de sua atividade.

Com relação ao Distrito de Colúmbia, devem ser recordadas as leis chamadas «District of Columbia Redevelopment act of 1945» e «National Capital Planning Act of 1952». Esta última foi uma emenda à Lei de 1924 sobre «National Capital Park and Planner Commission».

A primeira das citadas leis prevê um novo planejamento e a reconstrução de conjuntos residenciais, bem como de zonas pouco salubres no Distrito de Colúmbia, mediante a remodelação pela aquisição direta ou por via judicial, de imóveis situados nestas áreas e pela venda ou arresto posterior aos fins a que se destinavam as mesmas estabelece a organização dos mencionados planos, assim como seu procedimento e financiamento. Cria como Agência Federal «The District of Columbia Redevelopment Land Agency», com poderes suficientes para atender a esses fins.

O «Planning Act of 1952» tem por finalidade assegurar o «Comprehensive Planning for the physical development of the National Capital and its environs». Esta lei se refere tanto ao plano para a Capital como para a Região Metropolitana.

No que se refere ao Plano Regional, a «National Capital Regional Planning Council» está autorizada para «adotar, modificar e ampliar, de tempos em tempos, um plano geral para desenvolvimento da região, a fim de servir como estrutura (framework) geral ou guia do desenvolvimento, mediante o qual, cada parte da região pode ser planejada pela agência correspondente ou pelas agências de planificação (Seção 2d)».

Informou o N.C.P.C. que o plano atual prevê até 1980; este levou dois anos para ser elaborado e entretanto não satisfaz. Considera-se que a população e os problemas de áreas metropolitanas crescem mais rapidamente do que o órgão planificador. Por ele, necessitou-se aumentar o pessoal em 1959. Acha-se em preparação um novo projeto de organização do planejamento da área de Washington, e, mesmo assim, projeta-se criar uma corporação federal de transportes para a área metropolitana. Dentre os últimos estudos que integram o «General Development Plan for the National Capital Region» figura o estudo intitulado «Mass Transportation Survey» publicado em 1959. Foi preparado sob a direção de John T. Howard, *city planning consultant*, professor do Instituto de Tecnologia do Estado de Massachusetts (Massachusetts Institute of Technology) e por disposição do «National Capital Planning Commission» juntamente com o «National Capital Regional Planning Council».

A cidade de Nova York e sua área metropolitana — Nova York é a mais populosa cidade dos Estados Unidos com seus 8.000.000 de habitantes sobre 365 milhas quadradas. É formada por cinco municípios (boroughs), Manhattan, Bronx, Brooklyn, Queens e Richmond. Na área metropolitana desta cidade vivem outros 7.000.000 de habitantes, dos quais uma boa parte desempenha suas atividades na cidade. Tal deslocamento diário dessa grande massa de pessoas criou intrincados problemas, especialmente, de transporte e tráfego. (9)

(9) Sobre os problemas do desenvolvimento da região metropolitana de Nova York, ver: Edgard N. Hoover e Raymond Weiss, *Anatomy of a metropolis*, Haward University Press, Cambridge, Mass., 1959.

Esta cidade pertence ao Estado de Nova York, cuja capital é Albany. Sua área metropolitana compreende zonas dos Estados de Nova York, Nova Jersey e Connecticut, com uma população total de cerca de 15.000.000 de habitantes sobre um território de 3.939 milhas quadradas; de sua zona metropolitana, nove condados pertencem a Nova Jersey, 12 a Nova York e 1 a Connecticut.

A cidade de Nova York possui uma comissão de planejamento «City Planning Commission» que conta com um Departamento de Planejamento como órgão executivo e sua competência é unicamente sobre a cidade.

A referida comissão assinalou como sua fundamental missão e responsabilidade, prover um organizado desenvolvimento para cidade de Nova York, a fim de assegurar naturais facilidades a seus habitantes quanto à moradia, ao transporte, ao comércio, à saúde, à comodidade e o bem-estar em geral.

Esta comissão foi criada em 1938, em virtude do que dispõe a *Carta* da cidade e é formada por 7 membros dos quais seis são eleitos pelo maior, para um período de oito anos, e ao fim do sétimo é também escolhido o Engenheiro chefe da *Board of Estimate* — «oficina de taxaço» — como membro *ex-officio*. O Presidente da Comissão é inclusive o Diretor do Departamento de Planejamento.

Os trabalhos da Comissão se orientam no sentido de alcançar três campos principais:

a) preparação de um programa de propostas de inversões para se obter melhorias públicas permanentes — escolas, hospitais, pontes, etc. — indicando além disso, as prioridades;

b) preparação de planos e normas sobre zoneamento para regular os negócios e a indústria; melhorias nas ruas, parques, etc.;

c) aplicação ou desenvolvimento do «Plano-diretor».

A Comissão em 1959, previu a quantia de 1.346.607 dólares para realizar estudos e pagar pessoal e este pessoal alcança cerca de 180 pessoas, das quais, 140 são técnicos e o restante, é pessoal burocrático. O Presidente da «Planning Commission», também Diretor do Departamento de Planejamento, percebe uma retribuição de 22.000 dólares por ano, seguindo-se na mesma proporção os salários dos demais funcionários. Tais retribuições visam a estimular uma dedicação dos funcionários a suas tarefas.

O Departamento de Planejamento tem como atribuições suas, recolher e analisar os fatos e dados pertinentes, realizar investigações, aplicar e desenvolver o Plano-diretor da cidade, examinar seus problemas e informar à Comissão de Planejamento, para que esta possa cumprir o que lhe está cometido na *Carta* da cidade. Os detalhes da organização deste Departamento podem ser vistos no gráfico da publicação oficial da Comissão, intitulada *Emploies, hand-book an time an leaves rules* (outubro de 1958).

De acordo com as informações recolhidas diretamente dos técnicos dessa organização, o Conselho Municipal não introduz modificações substanciais aos projetos da Comissão, limitando-se a aceitá-los ou a recusá-los.

Para o estudo do planejamento regional de áreas metropolitanas existem dois órgãos, que são: o «Metropolitan Regional Council» e o «Metropolitan Council at Planning Agencies».

O primeiro destes conselhos estende sua jurisdição sobre 22 condados e 550 municípios, separadamente de outros órgãos situados na região, que pertencem como já se disse a três Estados diferentes. Está formado por 35 representantes dos condados e dos principais municípios presidindo-o o Prefeito de Nova York. Em compensação, o segundo desses Conselhos carece de sentido político, sendo formado por 25 técnicos que representam as comissões de planejamento dos condados e municípios. É um órgão de consulta, examina e observa a legislação ditada por qualquer dos três Estados dessa área no que se refere a interesses comuns.

A junta de planificação do condado de Westchester — Foi-me possibilitada a oportunidade de conhecer «in loco» o trabalho de planejamento de um dos Condados do Estado de Nova York; trata-se do condado de Westchester, ao norte da cidade de Nova York, que possui em *White Plains*, a cidade central, um excelente órgão de planejamento a cargo de um perito, muito experiente, que é o Prof. Rughe Pomeroy.

O Condado possui uma *Carta* e um Código Administrativo, que contém disposições sobre o estabelecimento, poderes e deveres do Departamento de Planificação, e também sobre a organização e as funções do mesmo.

O principal dever do Departamento consiste em preparar e recomendar à Junta do Condado a adoção de um Plano-diretor para o desenvolvimento físico do Condado. As principais questões de sua incumbência relacionam-se com as estradas principais (highways) do Estado, do Condado e locais, também com parques e áreas de recreação, com o uso da terra em geral, etc.

A «County Planning Commission» está formada por 10 membros dos quais 9 devem residir no Condado, nomeados pelo *Presidente da Junta do Condado*, em acordo com essa Junta (Board of Supervisors), havendo ainda um *Comissionado de Trabalhos Públicos*, que a integra de forma *ex-officio*. A Comissão orienta a modalidade como o Departamento deve considerar seu programa interno de trabalho e as questões que lhe são atribuídas; faz recomendações às autoridades do Condado e informa sobre o orçamento anual, «Capital Budget» e sobre um programa quinquenal «Capital Program», elaborado para cinco anos.

A parte executiva de um Departamento está a cargo de um Diretor, o qual tem a incumbência de dirigir um programa organizacional, incluindo relações com a dita comissão; coopera com os demais Departamentos do Condado e com as demais agências governamentais que lhe estejam vinculadas.

Do Diretor dependem: o Chefe de Planificação, a Seção de Gráficos e a Secretaria. Do Chefe de Planificação dependem as subdivisões administrativas denominadas: *Planejamento Compreensivo* — *Investigações* — *Serviços de Planificação*.

A cidade de Chicago e sua área metropolitana — Chicago, a segunda cidade em população, nos Estados Unidos, com seus 3.743.000 habitantes (1958) sobre 224 milhas quadradas, está situada no Estado de Illinois, à

beira do grande lago Michigan. Em sua grande área metropolitana habita uma população de 6.000.000; a capital do Estado é Springfield.

Para o estudioso de Planejamento, Chicago apresenta um duplo interesse: o de ser uma grande cidade cujo desenvolvimento é muito desordenado, com **grandes problemas a resolver**; e o de existir na mesma, importantes estudos em andamento que se destinam a resolver esses problemas confiados a organismos muito competentes. Não existem aqui, em compensação, problemas de jurisdições interestaduais, porque toda a área metropolitana se encontra dentro de um só Estado, o de Illinois.

Chicago pode ter a oportunidade de uma grande renovação urbana depois do incêndio de 1908, que a destruiu em parte. Foi até mesmo elaborado um plano que se inspirava em parte no traçado da moderna Paris, preparada pelos arquitetos Daniel H. Burnham e Edward H. Behet, que, sob o título de Plano de Chicago publicou em 1909 «The Commercial Club». Infelizmente, a força de alguns interesses criados e a tendência de não inovar, determinaram que tal plano não chegasse a ser executado. Ao que parece, sua realização teria feito desaparecer boa parte dos grandes problemas com que hoje Chicago deve se defrontar.

Em matéria de planificação, existem na cidade de Chicago dois organismos fundamentais com diferentes raios de ação:

1º) «Chicago Plan Commission»;

2º) «Northeastern Illinois Metropolitan Area Planning Commission».

Por sua vinculação com estas Comissões, deve ser lembrada também a Comissão de Massachussetts, «The State Mass, Transportation Commission».

A Comissão do Plano de Chicago «Chicago Plan Commission», com seu Departamento de Planejamento (Department of Planning) foi criada em 1957, e tem a seu cargo a orientação da política de planejamento.

O Departamento de Planejamento está a cargo de um chefe em comissão, que é, atualmente, Mr. Ira J. Bach, nomeado pelo prefeito da cidade. São deveres deste chefe aplicar e ampliar o «comprehensive general plan» de Chicago;

a) a coordenação do planejamento de projetos, especificamente de melhoras físicas;

b) cuidar da revisão permanente do critério de zoneamento de Chicago e recomendar as modificações que sejam necessárias para que a mesma harmonize com outras condições propostas;

c) coordenar o desenvolvimento de um organizado programa básico de melhorias;

d) e representar a cidade nas relações de planejamento com as demais associadas, na área metropolitana de Chicago.

O Departamento de Planejamento da Cidade se encontra formado pelos seguintes escritórios principais:

1º) *Divisão do Plano Geral* que é responsável pela preparação e conservação do plano geral para Chicago, assim como de sua revisão e de propor projetos que estejam em acôrdo com o dito plano;

2º) *Divisão do Programa básico de melhorias públicas;*

3º) *Divisão de zoneamento:* responsável pela atualização de um sistema de zoneamento;

4º) *Divisão de investigações,* encarregada de empreender todo o tipo de investigações em matéria de planejamento;

5º) *Divisão de coordenação,* encarregada da coordenação dos projetos melhorias, e de prestar assessoramento relativo, tanto ao Prefeito como ao Conselho Municipal. Também presta os serviços necessários à «Chicago Plan Commission».

A «Northeastern Illinois Metropolitan Area Planning Commission» foi criada em 1957 para guiar o futuro crescimento e desenvolvimento dos seis condados que compreendem esta área. A região que compreende a cidade de Chicago é de 3.714 milhas quadradas, seus serviços e funções em se tratando de planejamento, são unicamente de assessoramento.

Esta região tomou tal impulso — conforme se pode ver através de publicações — durante a segunda guerra mundial a sua população cresceu de 2.000.000 de habitantes na última década. Tal expansão de população aumentou os problemas de uso da terra, transporte, serviços públicos e outros aspectos da vida da comunidade.

A Comissão Metropolitana está formada por 19 membros designados da seguinte maneira: 8 pelo Governo do Estado; 5 pelo Prefeito de Chicago, e 6 pelos Condados. A Comissão designa o Diretor Executivo que tem caráter permanente e este, por sua vez, designa seu pessoal, formado por umas 20 pessoas. A previsão orçamentária da Comissão para 1960 é de 300.000 dólares.

Esses gastos são financiados pelo Estado de Illinois, pela cidade de Chicago, pelos seis Condados, já mencionados, pela «Urban Renewal Administration», e com as contribuições das cidades, populações e vilas existentes na referida área metropolitana, assim como das corporações e das pessoas interessadas num ordenado planejamento de seu desenvolvimento futuro. Assim também, chegam contribuições do comércio e da indústria.

A Comissão Metropolitana está confiado o assessoramento dos organismos governamentais de área, com visão de conjunto em tudo que se relacione com os planos, projetos, recomendações e diretivas a adotar na referida área metropolitana e no que fôr relativo ao uso público ou privado da terra. São essas as matérias de que se ocupa tal Comissão: o uso da terra para fins residenciais, comerciais, públicos ou para outros propósitos;

— ocupação do solo para facilidade do transporte por terra, água e ar para seus fins;

— a administração e a distribuição da água;

— a rede de esgotos, a eliminação de resíduos, a regularização das correntes de água, o sistema de cloacas, purificação do ar e da água dos rios;

— escolas, parques e facilidades para recreação;

— hospitais;

— ação conjunta de dois ou mais organismos governamentais na prestação de serviços públicos, etc.;

Prepara, outrossim, e torna utilizável para os órgãos do Governo local (municípios e condados) modelos que determinam um critério ordenado de zoneamento, de controles de subdivisão e outras regularização do planejamento.

Prepara e recomenda métodos para estabelecer programas de melhorias com suas respectivas previsões e recomenda às prioridades projetos públicos dos órgãos do governo, etc. Mediante contrato, pode também tratar serviços especializados de planificação para os órgãos governamentais que os requeiram, porém, segundo fui informado pessoalmente, não foi cobrado até então, nenhum trabalho de assessoramento.

A Comissão Metropolitana informa sobre suas atividades pelos seguintes meios:

- 1º) uma conferência anual;
- 2º) reuniões ou conferências locais em cada seção da região para tratar de problemas específicos das mesmas;
- 3º) o boletim «Newsletters» e outros boletins informativos;
- 4º) a publicação de uma coleção especializada de trabalho e obras de divulgação de planejamento.

Em 1959, encontrava-se em estado de preparação um plano para determinar o uso da terra na área metropolitana, assim como de estudos para prever o desenvolvimento da população sobre problemas de provisão de água e desaguamento. Conforme fui informado pelo Diretor Executivo, em 1960 se iniciarão estudos sobre transportes (carros, vias aéreas e aquáticas, oledutos, gasodutos, etc.);

sobre áreas de recreação e bosques, etc.;

sobre habilitação e renovação urbana (depois de determinarem os governos municipais as áreas a utilizar, sem prejuízo de que a Comissão assinale quais são, a seu critério, as áreas mais apropriadas para residências, indústria, comércio, etc.) e formule recomendações sobre o aspecto estéticos dos projetos.

É conveniente acrescentar que se encontra em execução um plano para enviar para um só local o acesso das ferrovias da cidade de Chicago. Esta zona única superará o caos atual de diversas estações, praças de manobras e entroncamentos de linhas que estrangulam Chicago, transformando-a numa teia de aço. Foi dado um grande avanço na sanção da legislação necessária para esse fim e a criação, em 1957, da «Railroad Terminal Authority».

Julgo de interesse consignar aqui, que o «Department of City Planning» da Cidade de Chicago tinha, em 1959 uma previsão de 478.630 dólares, estando projetado seu aumento a 683.211 para o ano de 1960; por seu lado, o Comissionado de Planificação e o Diretor-Geral de Planificação percebem gratificações anuais de 20.000 e 15.558 dólares, cujo aumento foi proposto na previsão para 1960.

AS RELAÇÕES DOS ÓRGÃOS DE PLANEJAMENTO COM A CIDADANIA E A COOPERAÇÃO CÍVICA COM OS PLANOS GOVERNAMENTAIS

Inspiration not dictation Consensus not compulsion Planning not blueprinting

Ainda que não se trate de um aspecto estritamente jurídico, creio ser necessário referir-me à grande conveniência de que o planejamento seja precedido e sustentado por um trabalho de divulgação e de persuasão a fim de obter o acôrdo da comunidade com os planos e sua aplicação. O mandato legal não é suficiente, nem realmente eficaz se não está acompanhado de uma consciência coletiva acêrca de sua necessidade e justiça. Uma legislação inconveniente ou resistente, porém, não adequada aos anseios da comunidade pode frustrar as melhores intenções dos técnicos.

Por outro lado, êste é o critério próprio das democracias; o legislador e planificador pretende operar sôbre uma realidade humana, fazendo de certo modo, experiências para o futuro, que podem redundar, tanto em benefício como em prejuízo de grande número de seres humanos. Aqui se justifica o teor do título que vem como epigrafe dêste capítulo.

As comissões e departamentos da «City Planning» consideram de grande importância dar a conhecer seus fins e sua obra ao povo, mediante publicações, conferências (congressos), reuniões, etc.

Ê, porém, tão importante quanto esta atividade a ação que cumprem certas associações e grupos cívicos no intuito de divulgar na coletividade a conveniência de ter planos ordenados para melhorar a vida em comum e seu ambiente ordinário. Pode-se advertir que esta matéria constitui uma preocupação geral de homens de estado, publicistas, homens de negócios, escritores, etc. Fácil é compreender a legitimidade e ainda a necessidade dessa preocupação, se se recordar que no ano de 1960, 56% do total da população dos Estados Unidos já vivia em centros urbanos e, calcula-se que em razão de diversos fatores sociais e econômicos, no ano de 1957 essa percentagem elevar-se-á a cerca de 80%.

Assim, entre as instituições de cooperação cívica que conheci de maneira pessoal e direta, devo mencionar a «ACTION» (*American council to improve our neighborhoods*), com sede em Nova York e que desenvolve suas atividades desde 1954. Sua Junta de Diretores é formada por proeminentes dirigentes de indústria, de bancos e de comércio, de emprêsas de serviços públicos, das universidades e de entidades cívicas, assim como de algumas autoridades municipais. Êste grupo inicia, estimula e ajuda nos programas e atividades da eliminação de favelas, no estímulo pela casa própria, na conservação de bons prédios para formação de um bom ambiente residencial; promove o planejamento efetivo e um sadio desenvolvimento das comunidades urbanas, e é assim que leva a cabo uma grande obra de apoio a tôdas as iniciativas relacionadas com um perfeito desenvolvimento urbano. Faz, outrossim, campanhas periódicas, envia missões às cidades cujo desenvolvimento é ainda deficiente, realiza investigações sôbre tais problemas, etc. Exemplifica-se: iniciou a publicação por intermédio da «Editorial Mc. Graw

Hill Book Co.» de uma coleção de obras sobre «Housing and community development».

Na Filadelfia existe desde 1943 o «Citizens Council on City Planning», entidade totalmente alheia a finalidades lucrativas, ou política. Em sua Junta de Diretores predominam os homens de negócios. Um de seus lemas é: — *In Philadelphia the citizens participates in Planning*. A par de interessar a cidadania no processo de planificação serve de meio para que a comunidade faça chegar aos órgãos estatais suas opiniões; suas atividades se realizam mediante vários comitês que se ocupam dos seguintes problemas:

- 1º) melhorias públicas;
- 2º) transportes;
- 3º) zoneamento;
- 4º) política de desenvolvimento de habitações;
- 5º) «Comprehensive Planning»;
- 6º) relações com a comunidade.

As Câmaras de Comércio se preocupam com o desenvolvimento urbano, como bem pude comprovar pessoalmente, ao participar de uma das sessões da Câmara de Comércio de Washington que tem uma Junta denominada «Metropolitan Area Development Council».

Na cidade de Boston conheci o grande interesse coletivo por um desenvolvimento ordenado da comunidade, interesse que se manifesta de variadas formas.

A «Greater Boston Chamber of Commerce» tem um comitê dedicado aos problemas de planejamento regional e publicou uma série de estudos sobre a matéria.

Em 1957, formou-se o «Greater Boston Economic Study Committee» composto por 16 homens de negócio, um editor de periódicos e o decano da «School of Business Administration». Seus estudos e atividades são financiados inteiramente por fontes governamentais, tais como: o «Federal Reserve Bank», «The Greater Boston Chamber of Commerce», «John Hancock Life Insurance Co.», «The First National Bank of Boston» e pelo «Committee for Economic Development».

Não são essas as únicas instituições que se preocupam em Boston, de apoiar o planejamento, pois há também na cidade outros órgãos como: «Boston Municipal Research Bureau», «American for Democratic Action»; «The Boston College Citizens», e, «Seminar on metropolitan problems», e ainda, «The Regis College Seminar on metropolitan problems», etc. A liga de mulheres votantes de Boston e as cidades vizinhas têm patrocinado a realização e publicação no ano de 1959 de estudo intitulado: «A look at planning in metropolitan Boston».

Os exemplos poderiam multiplicar-se mencionando-se as entidades cívicas que realizam análogas atividades em outras cidades dos Estados Unidos.

Vê-se logo que também contribuem para criar este clima coletivo em favor do planejamento, as importantes instituições privadas de caráter nacional

que se ocupam da matéria com critério técnico. E uma delas a «National Municipal League», cujo lema é: «A Citizens organization for better local government», e que organiza congressos e edita publicações em que figuram de forma destacada os temas de planejamento. Esta entidade, que funciona em Nova York tem sua sede na «Conference on Metropolitan Area Problems», que realiza investigações sobre o tema e edita a publicação periódica intitulada «Metropolitan Area Problems».

Em Washington devemos lembrar a importante presença da «American Municipal Association» e do «National Institute of Municipal Law Officers». Esta última instituição que agrupa os assessores letrados dos municípios dos Estados Unidos, ocupou-se também de problemas de planejamento em sua última conferência anual realizada em 1959, na cidade de Pittsburg, Pensilvania.

No famoso edifício de nº 1.313 da East Sixtieth Street de Chicago, existe um grande número de instituições que, de forma principal ou complementária se ocupam de nossa matéria. Deve-se recordar em primeiro lugar a «American Society of planning Officials», que realiza conferências anuais, edita investigações sobre a matéria e publica um boletim intitulado «Aspo. newsletters». Além do mais, devem ser ainda mencionadas as seguintes associações: «American Society for Public Administration», a «International City Managers Association», a «Public Administration Service», e «National Association of Housing and Redevelopment Officials».

Num nível mais genérico, apenas por que não se ocupa especificamente de planejamento urbano, contribui, chamando a atenção do povo norte-americano sobre a necessidade de planificar ou ordenar o desenvolvimento da comunidade, a «National Planning Association», importante instituição privada que tem sua sede em Washington.