



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE ECONOMIA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

ULISSES SALOMÃO DE ALMEIDA MACHADO

**A EXPANSÃO IMOBILIÁRIA E SEU IMPACTO NEGATIVO SOBRE O TRÂNSITO
EM SALVADOR**

SALVADOR

2014

ULISSES SALOMÃO DE ALMEIDA MACHADO

**A EXPANSÃO IMOBILIÁRIA E SEU IMPACTO NEGATIVO SOBRE O TRÂNSITO
EM SALVADOR**

Trabalho de conclusão de curso apresentado no curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Ihering Guedes Alcoforado de Carvalho

SALVADOR

2014

M149 Machado, Ulisses Salomão de Almeida.

A expansão imobiliária e seu impacto negativo sobre o trânsito em Salvador/ Ulisses Salomão de Almeida Machado. – Salvador, 2014.

58 f.; Il.

TCC (Graduação) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Economia. Orientador: Prof. Ihering Guedes Alcoforado de Carvalho.

1. Expansão imobiliária – Salvador. 2. Mobilidade urbana. 3. Salvador – tráfego urbano. I. Universidade Federal da Bahia. II. Carvalho, Ihering Guedes Alcoforado de. III. Título.

CDD 363.700 9

ULISSES SALOMÃO DE ALMEIDA MACHADO

**A EXPANSÃO IMOBILIÁRIA E SEU IMPACTO NEGATIVO SOBRE O TRÂNSITO EM
SALVADOR**

Trabalho de conclusão de curso apresentado no curso de graduação de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à obtenção do grau de bacharel em Ciências Econômicas.

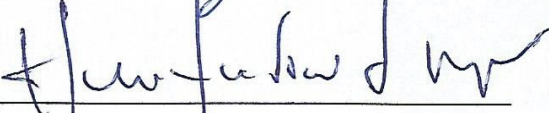
Aprovada em 31 de Junho de 2014

Banca examinadora

Orientador: _____


Prof. Ihering Guedes Alcoforado de Carvalho


Prof. Hamilton de Moura Ferreira Jr.


Prof. Henrique Tomé da Costa Mata

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais e irmãos, por motivos óbvios.

Aos meus colegas e amigos, sobretudo a Renato Fernandes e à Priscila Martins pelo companheirismo e pelo bom humor em todos esses semestres.

Ao professor Ihering Alcoforado, pelo incentivo, criticismo, inspiração e solicitude, qualidades que só existem nos grandes professores.

À Roberta, minha semi-esposa (ou “supernamorada”) que sempre me apoiou em todos esses anos.

RESUMO

Este trabalho objetiva compreender o processo de congestionamento de Salvador a partir da literatura econômica. São explorados, neste trabalho, os conceitos de externalidades e bens públicos, como contribuintes ao congestionamento. As externalidades encontram-se na expansão imobiliária uma vez que a mesma é geradora de tráfego e a via é encarada como um bem público que, no contexto do congestionamento, é a representação da “tragédia dos comuns”. Por outro lado, são exploradas as diferentes visões do planejamento e a sua aplicação frente à essa problemática. A metodologia utilizada nesta análise é a de, primeiro, encontrar, na literatura econômica, as definições de planejamento e no arcabouço neoclássico e neoinstitucional as compreensões sobre as externalidades e bens públicos, bem como sua caracterização e a de qualificar a expansão imobiliária da cidade, de acordo com suas características institucionais. Em seguida, é feita a modelagem do problema, tomando por base os conceitos previamente discutidos e a avaliação institucional realizada. Por fim, são analisadas as possibilidades de solução da problemática, tendo como base a bibliografia relacionada com a mesma.

Palavras-chave: Externalidades. Economia neoinstitucional. Expansão imobiliária.

Análise econômica do direito. Coase. Bens públicos. Planejamento.

ABSTRACT

This paper aims to understand the congestion process in Salvador from the economic literature. Are explored, in this work, the concepts of externalities and public goods, as contributing to congestion. Externalities are in the housing expansion since it generates traffic and the route is seen as a public good which, in the context of congestion, is the representation of the "tragedy of the commons". On the other hand, are explored different visions of the planning and its application to forward this issue. The methodology used in this analysis is to first find, in the economic literature, the definitions of planning and the neoclassical and neo-institutional understandings about externalities and public goods, as well as their characterization and then, to qualify the housing boom of the city, according to their institutional characteristics. Then the modeling of the problem is made, based on the concepts previously discussed and institutional assessment conducted. Finally, the possibilities for solution of the problem are discussed, based on the literature related to that.

Key-words: Externalities. Neo-institutional economics. Housing expansion.

Law and economics. Coase. Public goods. Planning.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01 – A modelagem gráfica da externalidade em uma firma competitiva	15
Quadro 01 – Categorização tradicional dos bens públicos	21
Figura 02 – Vetores de expansão urbana da RMS (2000)	29
Figura 03 – Concentração dos empreendimentos imobiliários em Jardim Armação (2013)	31
Figura 04 – Empreendimentos em construção nos lotes lindeiros da Avenida Otávio Mangabeira, em Jardim Armação (2014)	32
Figura 05 – Congestionamento no bairro de Jardim Armação (2012)	32
Figura 06 – A concentração de empreendimentos imobiliários na Avenida Luís Viana Filho (2013)	34
Figura 07 – Congestionamento na Avenida Luís Viana Filho (2013)	34
Figura 08 – O Zoneamento de Salvador feito pela LOUOS (2012)	38
Figura 09 – As restrições quanto ao gabarito na orla marítima de Salvador estipuladas pelo PDDU (2008)	39
Figura 10 – Diagrama da problematização das falhas de mercado em Salvador	43
Figura 11 – Diagrama dos resultados do planejamento via Estado autonomista vs. Mercado normatizado regulado	55

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	09
2	REFERENCIAL TEÓRICO	12
2.1	A CONTRIBUIÇÃO DA TEORIA ECONÔMICA	12
2.1.2	As diferentes visões sobre as externalidades	13
2.1.2.1	A visão pigouviana	14
2.1.2.2	A visão de Coase	16
2.1.2.3	Externalidades intersetoriais	19
2.1.3	As diferentes visões sobre os bens públicos	20
2.1.3.1	A visão de Samuelson	20
2.1.3.2	A visão de Coase	22
2.2	AS FALHAS DE MERCADO E A MODELAGEM DO CONGESTIONAMENTO	24
2.3	PLANEJAMENTO TELEOCRÁTICO VS. PLANEJAMENTO NOMOCRÁTICO	25
3	A EXPANSÃO IMOBILIÁRIA EM SALVADOR : DO ADENSAMENTO AO CONGESTIONAMENTO	29
3.1	O PLANO DIRETOR DE SALVADOR	34
3.2	A LOUOS	36
4	A MODELAGEM DO PROBLEMA	42
4.1	FALHAS DE MERCADO: EXTERNALIDADES E BENS PÚBLICOS	42
4.2	FALHAS DE GOVERNO: SALVADOR E O PLANEJAMENTO TELEOCRÁTICO	44
5	A RESOLUÇÃO DO PROBLEMA	51
5.1	MERCADO NORMALIZADO REGULADO	54
6	CONCLUSÕES	57
	REFERÊNCIAS	58

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho intenta compreender o processo de congestionamento das vias de Salvador, tendo como premissa o processo de expansão imobiliária da cidade como gerador de externalidade negativa sobre o trânsito e a consideração das vias urbanas como um bem público, de forma que o problema é considerado como uma manifestação da “tragédia dos comuns”, ou seja, um problema de acesso a um bem público escasso. E, Por se tratar de uma questão substancialmente multidisciplinar, a análise da expansão imobiliária abre espaço para uma série de distintas abordagens, as quais, no entanto, podem em boa parte ser abordadas como problemas clássicos de externalidades e de bens públicos.—em função disso o trabalho se estrutura a partir de de duas perspectivas analíticas. De um lado, explora-se as possibilidades da análise ancorada nas falhas de mercado, em especial nos, conceitos de externalidades e bens públicos; do outro lado, instrumentaliza-se os insights extraídos da análise da experiência do planejamento.

A Justificativa da pesquisa parte da necessidade de se qualificar uma problemática crescente na cidade, que é o congestionamento acentuado. Esse congestionamento vem acompanhando a expansão imobiliária na capital e, por isso, parece razoável que esses elementos tenham algum grau de correlação, uma vez que a implantação de aparelhos urbanos e o uso do solo, em geral, são geradores de tráfego. Deve-se, no entanto, deixar claro que este trabalho não pretende identificar a expansão imobiliária ou a provisão pública das vias como os principais causadores do congestionamento, mas sim buscar identificar a sua contribuição para essa problemática e a possível resolução da mesma.

O objetivo deste trabalho é duplo. De um lado, o de explicitar a lógica subjacente ao planejamento que induz a dinâmica urbana ancorada na expansão imobiliária e no aumento da participação da automobilidade (transporte individual) e nas suas externalidades, as quais convergem na potencialização da crise de mobilidade. Do outro lado, o objetivo é o de apresentar uma lógica alternativa na qual se pode assentar um planejamento que permita assegurar ao mesmo tempo, a expansão urbana sem o comprometimento da mobilidade. Em resumo, justificar uma lógica associada ao processo de planejamento que envolva a iniciativa privada e sua participação no processo de expansão imobiliária, no qual o Estado é concebido como agente delimitador do arranjo institucional e responsável pelo planejamento (e,

portanto, criador das ‘regras do jogo’), por meio do qual redireciona os mecanismos de incentivo.

Com este propósito, o trabalho consta desta introdução, mais quatro partes e uma conclusão. Na primeira parte, é feita a introdução do referencial teórico em duas etapas. Inicialmente, trato da visão dicotômica do planejamento, e a qualifico por meio das concepções presentes no trabalho de Alexander (2012) e Moroni (2012), seguida da discussão dicotômica do Estado (Kalecki) e, depois são introduzidas as diferentes visões sobre as externalidades e os bens públicos e, para tanto, identifico junto à bibliografia as compreensões sobre as externalidades que se alojam nos fundamentos das escolas econômicas que dividem as atenções dos economistas, a saber: a Escola Pigouviana do bem estar social e a Escola Coseana neoinstitucional. Em seguida lanço mão da tipologia das externalidades desenvolvidas tendo como referência a situação em tela e introduzo os conceitos de externalidades intrasetoriais e intersetoriais. Como complemento, trato a literatura acerca dos bens públicos para justificar o entendimento de tais bens como não essencialistas e, portanto possíveis de serem (des)construídos por uma política pública que mobilize a iniciativa privada para a sua produção.

Tendo realizado o levantamento bibliográfico que permeie os principais conceitos, na parte seguinte faço a caracterização da expansão imobiliária, através de uma avaliação qualitativa que indique a expressividade dessa expansão. Nesse sentido, se faz necessária a avaliação do arranjo institucional, representado pela legislação que norteie o processo de crescimento e desenvolvimento da cidade de Salvador (o PDDU e a LOUOS), no sentido de identificar o nível de especificação dos direitos de propriedade e de compreender até que ponto os agentes econômicos são responsabilizáveis pelas externalidades envolvidas na expansão imobiliária. A avaliação da legislação também abre espaço para a discussão da política de uso do solo e da sua influência sobre os congestionamentos causados na cidade.

Na terceira parte, o trabalho propõe uma modelagem para o problema focado nas falhas de governo/planejamento e nas falhas de mercado (externalidades e bens públicos), de forma a vislumbrar, na seção posterior, uma possibilidade de envolvimento da iniciativa privada no processo de expansão imobiliária, sem o comprometimento da mobilidade.

Em função do exposto acima, na conclusão justifica-se que, para tanto, o Estado deve ser concebido como um agente delimitador do arranjo institucional e responsável pelo planejamento (e, portanto, criador das 'regras do jogo') por meio do qual mobiliza os recursos em latência tanto no setor privado como no setor público.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este tópico abre espaço para a reunião dos principais conceitos que permeiam este trabalho, como a visão dicotômica do Estado, proposta por Kalecki (1972), as concepções de planejamento presentes no trabalho de Alexander (2012) e Moroni (2012) e as diferentes visões sobre externalidades e bens públicos, como objetos da política microeconômica propostos por Pigou (ano), Coase (1960), Samuelson (1954) e, novamente, Coase (1974).

2.1 A CONTRIBUIÇÃO DA TEORIA ECONÔMICA

A modelagem do problema é assentada na contribuição da economia, tanto na contribuição da literatura dedicada discussão sobre as falhas de mercado propostas pela visão tradicional neoclássica, quanto pela visão coseana neoinstitucional que não, necessariamente as definem desta maneira. Ambas as escolas compartilham o instrumental teórico comum à visão neoclássica, como o individualismo metodológico e a definição estática de eficiência. A modelagem da política será estruturada a partir da contribuição dos estudos sobre o Estado e sobre o planejamento.

Nesta direção, a primeira das falhas de mercado a serem exploradas são as externalidades. As externalidades relacionadas com o processo da expansão imobiliária têm uma dimensão positiva associada às economias de escala (resultantes do processo de aglomeração) e outra negativa, vinculada às deseconomias de aglomeração, que podem ser expressas no excesso de demanda pelas vias de trânsito na região, ocasionando congestionamentos. A segunda delas, um dos objetos de estudo deste trabalho, é decorrente não somente da expansão imobiliária *per se*, já que é potencializada pela falta de investimentos das autoridades governamentais em infra-estrutura capaz de suportar o aumento na demanda por transportes nas regiões de expansão, e pelo próprio arranjo institucional que agasalha a expansão urbana, viabilizando um tipo de uso do solo segregado que torna imperativo os grandes deslocamentos e, portanto, funciona como um incentivo aos deslocamento motorizados e ao uso do transporte rodoviário.

A abordagem das externalidades será introduzida a seguir pelas perspectivas neoclássica e neoinstitucional, partindo, a primeira, do pressuposto de que as externalidades são resultado

de uma falha de mercado e, portanto, geram ineficiência econômica e, a segunda, que são resultado de uma *ausência* de mercado, também geradora de ineficiência.

Na discussão da segunda falha de mercado, os bens públicos os mesmos são caracterizados pelas propriedades de não-exclusão e de não-rivalidade das vias, o que configura uma problemática em torno da sua provisão, a qual divide opiniões na literatura econômica.

A seguir, no tópico (2.1.3) detalhamos a proposição tradicional sobre a provisão exclusivamente governamental dos bens, defendida por Samuelson (1954), como também a proposição alternativa em Coase (1974) que explora a possibilidade de provisão privada dos mesmos.

2.1.2 As diferentes visões sobre as Externalidades

As principais escolas a abordarem a questão das externalidades são a escola neoclássica e a neoinstitucional. A visão neoclássica parte da idéia de que as externalidades configuram *falhas de mercado* que devem, portanto, ser corrigidas mediante a intervenção estatal. Em se tratando de externalidades negativas, onde a ação de produção ou consumo de uma firma externaliza custos, é comum a diferenciação entre o agente causador da externalidade e o agente prejudicado pela mesma. A correção dessa externalidade deve ser feita de modo que a ação do agente causador da externalidade não mais afete o(s) agente(s) prejudicados. A visão neoinstitucional, por sua vez, encara as externalidades como resultado de uma *falta de mercado*, isto é, as externalidades ocorrem por problemas na definição dos direitos de propriedade, que devem ser garantidos para que o mercado funcione de maneira eficiente. Um outro aspecto importante a se considerar na visão neoinstitucional é que nesta não se procura identificar os agentes de maneira “maniqueísta” como na visão neoclássica: embora a ação de produção ou consumo de um agente inflija custos a outras partes, a regulação, que evita o prejuízo externo, provoca, inexoravelmente, prejuízo ao agente causador da externalidade, de forma que se identifica um custo de oportunidade entre os prejuízos dos agentes para se definir qual dos custos é mais aceitável do ponto de vista social.

2.1.2.1 A Visão pigouviana

Na visão Pigouviana, associada a orientação neoclássica as externalidades partem de um problema no funcionamento no mercado, onde a atividade de produção ou consumo de um indivíduo (ou um conjunto de indivíduos) implica em uma custo ou benefício externalizado a outro indivíduo (ou conjunto de indivíduos). Portanto, a proposição dessa escola é a de que o governo deve intervir no mercado, mediante sanções ao agente causador das externalidades. as justificações para tal procedimento, são apresentadas a seguir. nesta direção Pindyck:

Quando as externalidades se encontram presentes, o preço de um bem não reflete, necessariamente, em seu valor social. Consequentemente, as empresas poderão vir a produzir quantidades excessivas ou insuficientes, de tal maneira que o resultado do mercado venha a ser ineficiente. [...] As externalidades podem surgir, entre consumidores ou entre consumidores e produtores. Há externalidades *negativas* – que ocorrem quando a ação de uma das partes impõe custos à outra – e externalidades *positivas* – que surgem quando a ação de uma das partes beneficia a outra. (PINDYCK, 2010, p. 575).

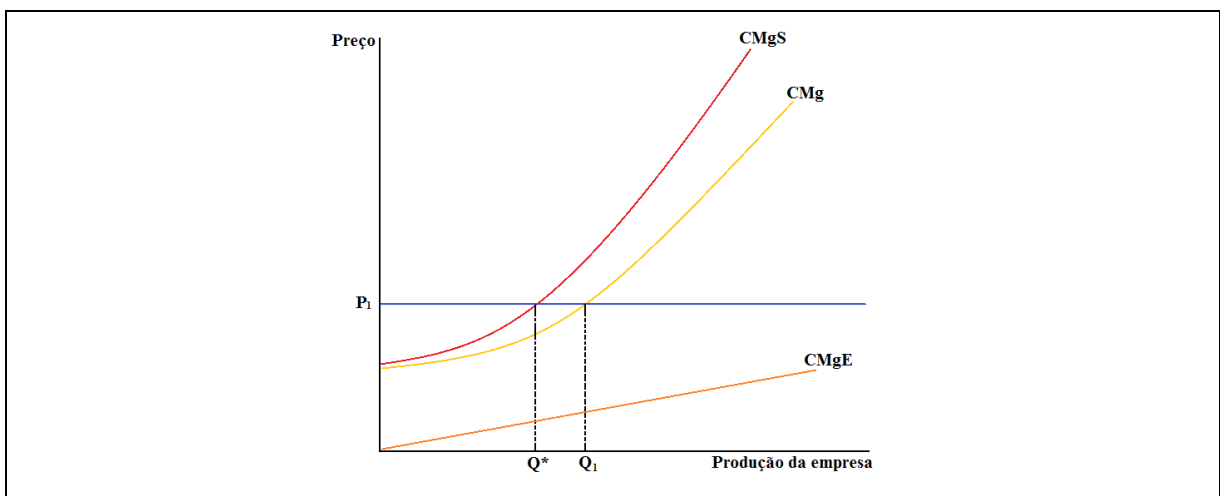
A externalidades ocorrem, portanto, quando a ação de produção ou consumo de um agente incorre em custo ou em um benefício externalizado, que é incorporado por outro agente, externo ao mercado ou atividade. O fato de haver a externalização de um custo ou benefício é reflexo de uma falha de mercado, pois a ausência de um custo na estrutura de custos do agente causador da externalidade negativa ou, por outro lado, a ausência de custos para os agentes beneficiados por uma externalidade positiva é resultado da má alocação de recursos e, portanto, refletem uma situação de ineficiência econômica.

As externalidades são classificadas como *positivas*, quando a ação de um agente reflete em benefícios para outro agente, sem que esses benefícios incorram em custos para o causador ou *negativas*, quando a ação de um agente gera custos a outro agente que não correspondem ao benefício experimentado pelo mesmo, tampouco são internalizados pelo agente causador da externalidade. Ambos os tipos de externalidades são indesejáveis por resultarem em situações de ineficiência.

Conforme explicitado anteriormente, o objeto deste trabalho é a externalidade negativa: situação em que a ação de um agente (ou de uma gama de agentes) – as empresas construtoras – cuja ação no mercado – locação de empreendimentos imobiliários - incorre em custos a outros agentes – os usuários das vias de trânsito adjacentes do bairro de Jardim Armação.

As externalidades negativas são comumente expressadas através de gráficos que refletem a diferença entre o custo marginal do produtor e o custo marginal social, maior do que o custo marginal do produtor, que é o resultado da soma entre custo marginal do produtor e o custo marginal externo. Usualmente esses modelos gráficos consideram o mercado competitivo para se fazer a análise da externalidade. Segue abaixo o gráfico:

Figura 1 – A modelagem gráfica da externalidade em uma firma competitiva



FONTE: ELABORAÇÃO DO AUTOR, 2014.

A análise gráfica nos permite identificar a existência de dois custos em uma situação de externalidade negativa: o primeiro deles é o custo marginal do produtor (CMg), o qual é igualado ao preço no processo de maximização de lucros da firma. O Segundo deles, o custo marginal social (CMgS) representa o custo marginal da coletividade e inclui os custos associados aos malefícios causados sobre os agentes externos. Os custos externos são representados pela curva de custo marginal externo (CMgE), de forma que podem ser observados independentemente.

A firma competitiva, no seu processo de maximização de lucros, iguala o preço ao seu custo marginal, que difere do custo marginal social, porque a firma não considera as externalidades negativas na sua estrutura de custos. Isso resulta em a empresa produzir a quantidade Q_1 , gerando a ineficiência produtiva. A eficiência neoclássica pode ser alcançada na medida em que a firma retraia sua produção ao nível Q^* , onde o seu nível de preços se iguala ao custo marginal social (CMgS). A justificativa teórica para essa eficiência é a de que o benefício

marginal social – representado pela curva de demanda horizontal ao nível de preços - se iguala ao custo marginal social.

Do ponto de vista neoclássico, a eficiência pode ser alcançada mediante intervenção governamental (sob o estabelecimento de quotas de produção ou tributação sobre a quantidade produzida) de forma a pressionar a firma causadora da externalidade a produzir no nível em que essa externalidade seja nula.

Ainda sobre a perspectiva pigouviana, as externalidades, por resultarem em um problema na alocação de recursos via mercado, podem e devem ser solucionadas diante da intervenção governamental, de forma a se fazer a correção da externalidade tendo como base o princípio do ‘pagador-poluidor’, ou, em outras palavras, a partir da oneração do agente causador da mesma. Dessa forma, garante-se que a parte responsável pela externalidade seja responsável, também, pela sua correção. Está implícito, nessa visão, a noção de direito como dada, uma vez que, apreende-se que os direitos de propriedade já estejam definidos de maneira que o causador da externalidade, independentemente da relevância social da sua atividade econômica, deva arcar com o prejuízo causado, de maneira que o agente vitimizado pela externalidade não possui nenhum tipo de responsabilidade com a correção do problema, dada a sua posição legitimada de “vítima”, diante do mal provocado pelo agente causador.

2.1.2.2 A visão de Coase

Outra maneira de analisar essa problemática foi proposta por Ronald Coase¹ em seu artigo² de 1960:

A questão (da externalidade) é normalmente pensada como uma situação em que A inflige um prejuízo a B, e na qual o que tem que ser decidido é: como devemos coibir A? Mas isso está errado. Estamos lidando com um problema de natureza recíproca. Evitar o prejuízo a B implicaria causar um prejuízo a A. Assim, a verdadeira questão a ser decidida é: A deveria ser autorizado a causar prejuízo a B, ou deveria B ser autorizado a causar um prejuízo a A? O problema é evitar o prejuízo mais grave. (COASE, 1960, p.2).

¹ Ronald Harry Coase foi um economista britânico, que desenvolveu trabalhos no campo da economia neoinstitucional. Foi ganhador do prêmio Nobel em 1991, pela sua produção no artigo “The Nature of firm”, onde procurou explicar o motivo do surgimento das firmas. Sua explicação para essa questão se deu através da Teoria dos Custos de Transação, amplamente estudada nos cursos de Organização Industrial.

² O artigo em questão é o “The Problem of Social Cost”, publicado no *Journal of Law and Economics* (outubro de 1960).

Dessa forma Coase atinou para a natureza recíproca do problema da externalidade. Não somente o causador da externalidade deve mudar sua conduta, mas também a parte afetada deve mudar seu comportamento, uma vez que coibir a ação do causador da externalidade representa um prejuízo ao mesmo. A questão a ser levada em consideração é qual desses prejuízos é economicamente mais oneroso e, portanto, deve ser evitado.

Coase inaugurou uma forma de se analisar a questão das externalidades, partindo, em primeiro lugar, da redefinição do problema. Em Coase (1960) a questão das externalidades passou a ter outra dimensão, que antes não havia sido explorada, que é a dimensão jurídica. A partir do reconhecimento da natureza recíproca do problema, conclui-se que o problema das externalidades reside na falta de determinação dos direitos de propriedade, uma vez que a oneração sobre o agente causador da externalidade pode resultar em ineficiência econômica, uma vez que a atividade em questão tem valor social. Apreende-se, desta forma, que o problema das externalidades não parte da falha de mercado, mas, por outro lado, da inexistência de mercado, já que as partes em questão não tem liberdade para se definir os direitos de propriedade e, desta forma, decidir a proporção entre o benefício e o malefício socialmente desejados.

A neutralização desse problema não necessita, de acordo com o autor, de uma intervenção estatal, necessariamente. Coase afirma que para que uma das partes possa ser responsabilizada pela externalidades é necessário que sejam bem estabelecidos os direitos de propriedade. Mas nem sempre uma das partes pode ser responsabilizada pelas externalidades. Os casos em que uma das partes é responsabilizada (e à outra é fornecido o direito) são casos em que os custos de transação³ envolvidos são baixos, ou até, considerados desprezíveis pelo autor, na sua construção teórica. Na prática, não é assim que ocorre, na maioria das vezes. Os custos de transação existem e a nova alocação de recursos deve viabilizar um nível de produção maior do que os custos de transação envolvidos no processo de “neutralização” da externalidade.

³ (COASE, 1937). Os custos de transação, embora não tivessem recebido essa denominação na época, foram explorados no artigo “The Nature of Firm”. Os custos de transação são os custos envolvidos aos agentes recorrerem ao mercado e estão vinculados à assimetria de informação, aos custos de se conduzir negociações, à redação e execução de contratos e à especificidade dos ativos. Eles explicam, dentro da construção teórica de Coase, o surgimento das firmas, numa tentativa de evitar esses custos, ao internalizarem suas transações. Dentro das firmas esses custos são substituídos pelas atividades administrativas, que tornam-se, também, custosas, à medida em que a firma aumenta e, portanto, complexifica sua atividade gerencial.

Dessa forma temos, em Coase, que as externalidades podem ser sanadas de diversas maneiras, tomando como partido a existência de custos de transação e da natureza recíproca das mesmas. A delimitação de direitos é uma das alternativas e exerce influência sobre a eficiência sobre a qual o sistema de preços opera. A delimitação de direitos deve ocorrer quando ela garantir um aumento na produção maior do que os custos de transação envolvidos. Outra possibilidade seria a de alocação de recursos por meio do mercado, sem a necessidade de barganha entre os produtores, de forma que a reorganização da produção seria consequência das decisões administrativas das firmas envolvidas. Entretanto, os custos de administração de se organizarem transações no interior da firma podem se tornar elevados o que abre espaço para outra alternativa, que é a regulação governamental direta, onde o governo pode impor aos agentes regras que determinem suas atividades. Sobre a regulação governamental Coase afirma:

O governo é, em certo sentido, uma super-firma [...] porquanto é capaz de interferir no uso dos fatores de produção por meio de decisões administrativas [...] O governo é capaz, querendo, de evitar completamente o mercado, o que uma firma jamais poderá fazer [...] Resta claro que o governo tem ao seu dispor poderes que tornam possível a ele fazer certas coisas a um custo menor do que poderia fazer uma organização privada. (COASE, 1960, p.15).

No entanto, o autor afirma que a máquina administrativa pode se tornar altamente custosa, o que faz com que a regulação governamental direta não necessariamente traga os melhores resultados do que deixar que as externalidades sejam resolvidas via firmas ou via mercado.

Nesse apanhado de escolas que tratam das externalidades, observamos que existem diversas formas de se encarar essa problemática e, conseqüentemente, diversas formas de se resolvê-la. Dadas as principais considerações das escolas escolhidas, analisaremos, em breve, o caso da expansão imobiliária no bairro de Jardim Armação e as externalidades que, inexoravelmente, surgem com esse processo.

As externalidades positivas, vinculadas às economias de aglomeração, são resultado do processo de concentração de empreendimentos imobiliários residenciais, o que faz com que a região em si torne-se estratégica para a condução desses investimentos. Essa externalidade surte efeito no próprio setor imobiliário, na medida em que afeta positivamente a condução desses empreendimentos. A dimensão negativa das externalidades do processo de expansão

se dá, também, de maneira vinculada às deseconomias de aglomeração e, portanto é, também, resultado da alta concentração de empreendimentos imobiliários, o que, dentre outros efeitos, causa, inexoravelmente, a saturação do trânsito nas vias locais. Portanto, essa externalidade negativa surte efeito, principalmente no setor de transportes.

É importante, nesse sentido, realizar a tipologização das externalidades, para que tenhamos uma maior compreensão onde os efeitos de uma atividade se fazem presentes.

2.1.2.3 Externalidades intersetoriais

As externalidades, conforme a conceituação vista anteriormente, são os efeitos que o funcionamento de um mercado podem ser gerados fora do mercado. Cabe a esse subtópico realizar a tipologia das externalidades, que podem surtir efeito no próprio segmento onde está inserido o mercado em questão ou em segmentos externos ao qual o mercado está inserido.

Do ponto de vista de onde as externalidades surtem efeito, Nijkamp (2001), em seu artigo “Benefits and Costs of Transport: Classification, Methodologies and Policies” afirmou:

The external costs of road transport can be subdivided according to a number of criteria. An important distinction is between ‘intra-sectoral externalities’, which road users pose upon one-another (e.g., congestion, part of the costs of accidents) and ‘inter-sectoral externalities’, which are posed upon society at large (environmental externalities, noiseannoyance, another part of the external accident costs). (NIJKAMP, 2001, p.20).⁴

Ao descrever os benefícios e custos de transporte, o autor em questão formulou a tipologia das externalidades negativas provocadas pelo funcionamento do transporte rodoviário. Elas poderiam ser tratadas como externalidades intra-setoriais quando os efeitos do trânsito fossem surtidos no próprio setor de transporte (à exemplo dos custos com acidentes de trânsito e congestionamentos) ou como externalidades inter-setoriais, quando o funcionamento do trânsito repercutisse em efeitos negativos em outros setores, como o impacto ambiental (causado pela emissão de gases poluentes), a poluição sonora, o efeito na desvalorização ou valorização dos imóveis, etc.

⁴ Os custos externos do transporte viário podem ser subdivididos de acordo com um número de critérios. Uma distinção importante é entre as externalidades intra-setoriais, onde os usuários das vias impõem um ao outro (a exemplo de congestionamentos, parte dos custos com acidentes) e externalidades inter-setoriais, que são impostas à sociedade em geral (externalidades ambientais, poluição sonora, outra parte dos custos com acidentes) (Tradução nossa).

Neste trabalho, pretende-se adotar a construção teórica do autor em questão e avaliar o impacto de externalidades inter-setoriais negativas, considerando, entretanto, causalidade diferente da adotada pelo autor. Em seu artigo, Nijkamp avaliou os impactos que o segmento de transportes causa em outros segmentos, como o setor imobiliário. Neste trabalho, a avaliação se dará em termos de impactos provocados pelo setor imobiliário no setor de transportes, associados, principalmente, à saturação das vias.

2.1.3 As diferentes visões sobre os bens públicos

O conceito de bens públicos, assim como o de externalidades, também pode configurar-se de maneira diferente entre as escolas econômicas. De maneira semelhante ao capítulo anterior, as definições de bens públicos a serem analisadas partem da visão tradicional, representada por Samuelson (1954) e encontram leitura alternativa em Coase (1974).

Neste tópico, detalho a visão tradicional (neoclássica) segundo a qual os bens públicos devem ser provisionados unicamente pelo governo, uma vez que suas propriedades abrem espaço para um consumo que não traz possibilidades de apropriação de benefícios privados. Por outro lado, a visão neoinstitucional entende que não existam bens que, em sua, essência sejam públicos, já que o bem público é uma mera decorrência do seu agasalhamento institucional, de forma que ele tanto pode ser público como privado, na grande maioria dos casos. Ou seja, para que um bem público passe a condição de privado basta que um novo arranjo institucional propicie as condições de apropriação dos benefícios gerados em sua provisão

2.1.3.1 A visão de Samuelson

Samuelson (1954) desenvolveu uma definição dos bens comuns que terminou por consolidar a visão tradicional do conceito, que é uma das características principais dos bens públicos em sua visão mais consensual.

[...] I explicitly assume two categories of goods: ordinary private consumption goods [...] which can be parceled out among different individuals [...] and collective consumption goods [...] which all enjoy in common in the sense that each individual's consumption of such a good leads to no subtraction from any other individual's consumption of that good. (SAMUELSON, 1954, p.387).⁵

⁵ Eu, explicitamente, assumo duas categorias de bens: bens ordinários de consumo privado que podem ser divididos entre diferentes indivíduos e bens de consumo coletivo, o qual todos desfrutam em comum, no sentido

A visão tradicional define bens públicos como bens que possuem duas características básicas: a não-rivalidade e a não-exclusão. A não-rivalidade se refere à possibilidade de inúmeros indivíduos desfrutarem do bem simultaneamente, sem que o uso do bem por um indivíduo adicional represente um custo adicional, conforme exposição de Samuelson. É a situação de custo marginal nulo. A não-exclusão se refere à impossibilidade de restringir o uso do bem a um indivíduo ou grupo de indivíduos ou quando a restrição ao uso for significativamente cara. Portanto, um bem é considerado público quando possui ambas as características. Devido a tais características, a visão tradicional defende a ideia de que os bens públicos devem ser provisionados exclusivamente pelo Estado, por este ser o único agente capaz de ofertar esses bens de maneira eficiente. Essa defesa deriva da própria problematização dos bens públicos, que tem por base suas características apontadas anteriormente.

Quadro 1 – Categorização tradicional dos bens públicos

	Rival	Não-rival
Exclusão	Bem Privado	Bem de Clube
Não-Exclusão	Prop. comum	Bem Público

FONTE: COSTA, C. E. E. L, 2010.

A partir das características citadas, entende-se que a produção dos bens públicos está marcada pela impossibilidade de excluir indivíduos do consumo desses bens. A visão tradicional acredita que nessa situação os consumidores têm a percepção de que uma vez que o bem seja produzido, seu consumo será garantido, pagando ou não pelo bem, de forma que é possível que haja consumidores que ajam de maneira oportunista, escondendo suas verdadeiras preferências e benefícios causados pelo bem público, para evitar que participem do seu financiamento. Esse problema é chamado de “efeito carona” ou “free-rider” e configura, assim, uma falha de mercado por trazer externalidades negativas à sociedade. Por conta dessa problematização, esses bens não poderiam ser ofertados pela iniciativa privada: com o princípio da não-exclusão, o mecanismo de preços, que regularmente seleciona os indivíduos de acordo com suas preferências e limita o acesso aos bens, inexistente, o que faria com que o “efeito carona” levasse à falta de lucros ou até mesmo de receitas que cobrissem os custos do processo produtivo, caso o bem público fosse ofertado pela iniciativa privada. Desta forma, o

em que cada consumo individual de tal bem não leva a subtração do consumo de outro indivíduo para o mesmo bem. (Tradução nossa).

sistema de equilíbrio oferta-demanda seria incompatível diante da impossibilidade de excluir os consumidores que não podem ou não querem pagar pelo bem, o que tornaria nula, a possibilidade de geração de qualquer benefício privado.

Dada a situação de incerteza da iniciativa privada em relação a existência de free-riders, a oferta de bens públicos, feita por esses agentes, levaria a uma provisão ineficiente dos bens, de acordo com a visão tradicional, o que justificaria a intervenção governamental (já que se trataria de uma falha de mercado referente às externalidades causadas) na perspectiva de provisionar tais bens.

2.1.3.2 A Visão de Coase

Em Coase (1974), o autor apresenta uma nova forma de enxergar a providência de bens públicos. A partir da discussão sobre os faróis – um exemplo clássico, na visão tradicional, de bem que só poderia ser fornecido via governo. O autor aponta para a possibilidade de ser ofertar um bem público a partir da iniciativa privada de maneira eficiente. Em oposição ao *mainstream* representado por Samuelson, Pigou, Mill, entre outros, Coase defende que um bem público pode ser ofertado pelo livre mercado, uma vez que as instituições possam estabelecer as ‘regras do jogo’ e regular a atividade econômica.

A partir de uma análise histórica do funcionamento do sistema britânico de faróis, Coase constata a existência de empresas privadas ofertando o serviço, o que invalida a argumentação do tradicional a respeito da oferta desses bens:

The account in this paper of the British lighthouse system does little more than reveal some of the possibilities. The early history shows that, contrary to the belief of many economists, a lighthouse service can be provided by private enterprise. In those days, shipowners and shippers could petition the Crown to allow a private individual to construct a lighthouse and to levy a (specified) toll on ships benefitting from it. (COASE, 1974, p. 375).⁶

O autor faz uma crítica à afirmação tradicional sobre a impossibilidade de se cobrar pelo serviço do farol sem que seja a partir de impostos (“general taxes”) e aponta como uma

⁶ A conta nesta pesquisa do sistema britânico de faróis faz um pouco mais do que revelar algumas das possibilidades. A história mostra que, ao contrário da crença de muitos economistas, o serviço de faróis pode ser provisionado pela empresa privada. Naqueles dias, proprietários de embarcações e expedidores poderiam requerer à Coroa permissão para que uma empresa privada pudesse construir um farol e arrecadar um (específico) pedágio sobre os navios, se beneficiando com isso. (Tradução nossa).

‘solução’ viável para tais serviços o pedágio, que se trata de um artifício já utilizado no sistema britânico de faróis que garante que apenas os usuários do serviço pagarão por ele e, portanto, evita a existência de *free-riders* e das externalidades negativas inerentes à provisão do bem via governo. Coase especifica, também, o papel do governo diante da provisão do bem a partir da iniciativa privada:

The lighthouses were built, operated, financed and owned by private individuals, who could sell the lighthouse or dispose it by bequest. The role of the government was limited to the establishment and enforcement of property rights in the lighthouse. The charges were collected at the ports by agents for the lighthouses. The problem of enforcement was no different for them than for other suppliers of goods and services to the shipowner. (COASE, 1974, p. 375).⁷

Coase sinaliza para os custos de transação, assim como no seu trabalho de 1960. O nível da intervenção governamental deve ser proporcional à existência dos custos de transação. O sentido dessa abordagem é o de buscar maior eficiência possível. No caso dos faróis da Inglaterra, Coase afirma que o funcionamento pode ser sem intervenção estatal direta, mas a partir da atividade institucional que especifique os direitos de propriedade para que o funcionamento do sistema de faróis se dê de maneira eficiente.

Com a sua contribuição em *The Lighthouse in Economics*, embora Coase discuta apenas possibilidade da gestão privada do serviço dos faróis, em virtude de esse ser um exemplo de bem público usado extensivamente pelo *mainstream*, seu trabalho aponta para a possibilidade de provisão privada dos demais bens públicos. Na sua leitura, o que vem a definir a provisão dos bens em questão é qual tipo de oferta (pública ou privada) proporciona maior eficiência. Mais uma vez, defende a importância aos mecanismos institucionais como forma de se garantir os direitos de propriedade no sentido de diminuir os custos de transação para que a decisão sobre o tipo de provisão seja a mais eficiente.

Embora o estudo histórico sobre o funcionamento do sistema de faróis tenha apontado uma nova forma de se observar a providência dos bens públicos, Coase não aprofunda na análise de como pode funcionar a provisão privada dos faróis:

⁷ Os faróis foram construídos, operados, financiados e possuídos por privados, que poderiam vender os faróis ou eliminá-los por herança. O papel do governo era limitado ao estabelecimento e aplicação dos direitos de propriedade nos faróis. As cobranças eram feitas nos portos por agentes dos faróis. O problema da sua aplicação não era diferente para eles como para qualquer outro fornecedor de bens e serviços para os donos dos navios. (Tradução nossa).

We may conclude that economists should not use the lighthouse as an example of a service which could only be provided by the government. But this paper is not intended to settle the question of how lighthouse service ought to be organized and financed. This must await more detailed studies. In the meantime, economists wishing to point to a service which is best provided by the government should use an example which has a more solid backing. (COASE, 1974, p. 376).⁸

Dessa forma, podemos entender a contribuição de Coase como uma nova abordagem sobre os bens públicos e, sobretudo, como uma forma de atinar para a análise cautelosa das circunstâncias que envolvem esses bens, para que sua provisão e o seu financiamento sejam feitos de forma a se garantir maior eficiência.

2.2 AS FALHAS DE MERCADO E A MODELAGEM DO CONGESTIONAMENTO

Dada a possibilidade de modelarmos o problema do congestionamento como um problema que envolve as externalidades negativas da expansão urbana verticalizada, vinculada como o processo de acesso livre as vias públicas, vislumbra-se a possibilidade de seu equacionamento por meio de uma intervenção governamental, a qual se estrutura a partir de uma determinada concepção de estado que se orienta para visão específica do planejamento. é disto que tratamos a seguir.

Com relação a modelagem do estado, recuperamos os insights de kalecki expresso numa visão dicotômica da orientação política estado: estado autonomista vs. estado faccionista. na concepção original, tinha-se em vista as sociedades intermediárias, que se encontravam no arco desses dois extremos: planejamento central e mercado.

O formato do Estado Autonomista corresponde ao Estado centralizador, intervencionista, aplicador de um planejamento instrumental e pode ser associado, sem equívocos, ao Estado socialista, manifestado na União Soviética. O foco desse formato de Estado é a economia nacional, que passa a ser objeto de planos de desenvolvimento e de outras metas pré-estabelecidas que figuram na ótica do Estado como objetivos de suas políticas. O Estado autonomista, por definição, está acima do interesse de classes e, portanto, se trata de uma

⁸ Nós podemos concluir que os economistas não deveriam usar o farol como um exemplo de serviço que só poderia ser provisionado pelo governo. Mas este trabalho não tem a intenção de definir a questão de como o serviço de faróis deve ser organizado e financiado. Isso deve aguardar estudos mais detalhados. Enquanto isso, economistas que desejem apontar um serviço que é melhor provisionado pelo governo deveriam usar um exemplo com um embasamento mais sólido. (Tradução nossa).

entidade que processa diretamente o desenvolvimento nacional. Por outro lado, o Estado faccionista, relacionado com as economias capitalistas, é a representação oposta do Estado autonomista. O primeiro é caracterizado, pela presença de facções da sociedade na máquina estatal, o que viabiliza o processo de desenvolvimento com a participação privada, que, por sua vez, tem por foco o projeto da própria facção social.

Proponho associar a caracterização do Estado feita por Kalecki (1972) a um formato de planejamento, uma vez que esses elementos (Estado e planejamento) não podem ser dissociados. Para tal, as definições de planejamento feitas por Moroni (2012) serão avaliadas na seção seguinte.

2.3 PLANEJAMENTO TELEOCRÁTICO VS. PLANEJAMENTO NOMOCRÁTICO

Na discussão de planejamento, Morani (2012) questiona a existência de regras e define que estas são resultado da existência de uma ignorância estrutural entre os indivíduos e de um pluralismo radical:

[...] I suggest that we need rules fundamentally for two reasons or conditions: the first reason is represented by the structural ignorance of each individual taken alone – be they a politician, a civil servant, a technician, or mere citizen (the term “structural ignorance” is used here to indicate certain irreducible limits of knowledge that each of us inevitably have [...]); the second reason is represented by radical pluralism (the term “radical pluralism” is used to indicate a situation in which the ways in which individuals conceive the good life differ and diverge significantly and continuously [...]). (MORANI, 2012, p.46).⁹

A premissa básica de Morani(2012) é que as cidades são um sistema complexo de agentes e de interesses, caracterizada, de um lado, por indivíduos que possuem ignorância estrutural – definida como uma limitação de conhecimento comum a todos os indivíduos – e, do outro lado, por um pluralismo radical – que é a denominação para a vasta diversidade de interesses e noção do que apreciável ou depreciável. Em frente a este complexo de interesses, o autor faz a distinção entre teleocracia e nomocracia, primeiro, definindo a teleocracia:

⁹ Eu sugiro que nós precisamos de regras, fundamentalmente, por duas razões ou condições: a primeira razão é representada pela ignorância estrutural de cada indivíduo em separado – seja ele um político, um funcionário público, um técnico ou um mero cidadão (o termo “ignorância estrutural” é usado para indicar certos limites irredutíveis de conhecimento que cada um de nós, inevitavelmente, tem [...]) a segunda razão é representada pelo pluralismo radical (o termo “pluralismo radical” é usado para indicar uma situação em que as formas em que cada indivíduo concebe de boa vida são diferentes e divergentes significativamente e continuamente. (Tradução nossa).

By teleocracy I mean a form of government – a social ordering system – in which end-state-instruments are the basic, prevalent tools used by the state also to regulate the actions of private parties; for example, at local level land-use planning applied as a means for coordinating and integrating the various private activities and mainly based on zoning – that is, the method of comprehensively dividing a city into different zones and varying use regulations from zone to zone. (Note that zoning is not simply one of the instruments of a teleocratic approach to land-use regulation, but is its core: directional systems of rules demand zoning.) This is the orthodox idea of planning, which still obtains in most cases. (MORANI, 2012, p.53).¹⁰

Por nomocracia, o autor se refere:

[...] By nomocracy I refer to a form of government in which the end-state-instruments are used solely as a means to discipline and guide public actions [...] whereas, to regulate private actions, only framework-instruments are brought to apply. In this case, a good city is whatever urban situation that emerges once everyone complies with the basic relational rules. End-state-instruments can be adopted by the simple majority, whilst framework-instruments must be adopted by a supermajority. (MORANI, 2012, p.53).¹¹

Dessa maneira, se apropriando da visão de Maroni sobre os tipos de governo, o planejamento teleocrático (*telos* – fim, propósito e *kratein* - governo) corresponde ao tipo de planejamento presente, sobretudo, nos regimes políticos mais centralizadores, como no Estado autonomista de Kalecki (1972), por possuir uma perspectiva mais doutrinária. No âmbito do uso do solo, se fazem presentes planos diretores e arranjos institucionais que guiam a atividade privada e trazem um ordenamento mais genérico para o uso do solo. Segundo o autor, a prática do zoneamento e a subsequente definição das restrições e dos critérios quanto ao uso do solo são práticas comuns a esse tipo de planejamento, que é marcado pela intervenção estatal e por negligenciar a dimensão pluralista radical das cidades, que foi explorada anteriormente.

¹⁰ Por *teleocracia* eu me refiro a uma forma de governo – um sistema de ordenamento social – em que os instrumentos estatais são básicos, ferramentas predominantes usadas pelo estado para regular as ações das partes privadas; por exemplo, a nível local, o planejamento de uso do solo aplicado como um meio para coordenar e integrar várias atividades privadas principalmente baseado no zoneamento – que é o método de, compreensivelmente, dividir a cidade em diferentes zonas e variar o uso da regulação de zona para zona. (Note que o zoneamento não é simplesmente um dos instrumentos da abordagem teleocrática da regulação do uso do solo, mas é o seu núcleo: sistemas de direção exigem regras de zoneamento.) Esta é a idéia ortodoxa de planejamento, que permanece na maioria dos casos. (Tradução nossa).

¹¹ Por *nomocracia* eu me refiro a uma forma de governo em que os instrumentos estatais são usados unicamente como uma forma de disciplinar e guiar as ações públicas. Enquanto que, para regular ações privadas, somente instrumentos direcionados (?) são aplicados. Neste caso, uma boa cidade é onde qualquer situação urbana pode ser resolvida com as regras relacionais básicas. Instrumentos estatais podem ser adotados pela maioria simples, enquanto instrumentos direcionados (?) devem ser adotados pela supermaioria. (Tradução nossa).

Por outro lado, o planejamento nomocrático (*nomos* – lei) pode ser entendido como uma concepção mais espontânea de planejamento que, embora traga definições genéricas quanto ao uso do solo, esse tipo de planejamento é baseado em um formato mais liberal e democrático e pode, portanto ser atrelado ao formato de Estado faccionista. Os instrumentos estatais são uma ferramenta relacionada apenas com a disciplina das ações públicas. Os planos são encarados como uma forma de compelir os agentes públicos para a criação de infraestrutura, como vias ou escolas, “utilizando solo público com recursos públicos” (Moroni, 2012). Esse tipo de planejamento, por sua vez, lança mão, não do plano, mas de regras relacionais, que de acordo com o autor são:

[...]Relational rules are those that best address the conditions of structural ignorance and of radical pluralism – whilst directional rules underestimate them. Relational rules can be interpreted in this perspective as filter-devices, whilst directional rules are design-devices. Filter-devices imply simply avoiding certain – few – effects (and leaving all the other possible outcomes free), whereas design-devices try to pattern a preferred outcome. My point is that filter-devices are appropriate for rule makers with bounded rationality in a pluralistic world, and who do not know precisely the nature of the desired outcome. (MORONI, 2012, p. 59).¹²

Dessa forma, Moroni entende que as regras relacionais são produto do próprio processo de interação dos agentes e contemplam as condições de ignorância estrutural e pluralismo radical. Ao contrário dos planos, que conferem um caráter doutrinário e genérico ao planejamento, as regras relacionais têm a propriedade de atender à diversidade de interesses e de assegurar as vantagens da pluralidade de concepções sobre os bens. Ao considerá-las como “dispositivos de filtro”, o autor aponta para o caráter específico dessas regras, por exprimirem os reais interesses dos agentes onde, em situações de efeitos indesejados, por exemplo, em um uso específico do solo, combatem-se especificamente os mesmos, em vez de realizarem restrições em relação ao uso como um todo.

Por outro lado, a regulação teleocrática do uso do solo é apontada pelo autor como um formato que subestima o pluralismo radical, no sentido de que impõe certas concepções substantivas de bens sobre outras, de maneira a interferir na liberdade de escolha individual

¹² Regras relacionais são aquelas que melhor atendem às condições de ignorância estrutural e pluralismo radical – enquanto regras direcionais os subestima. Regras relacionais podem ser interpretadas como dispositivos de filtro, enquanto regras direcionais são dispositivos de projeto. Dispositivos de filtro implicam em, simplesmente, evitar certos – poucos – efeitos (e deixando todas as outros possíveis resultados livres), enquanto que dispositivos de projeto tentam padronizar um resultado preferido. Minha visão é a de que dispositivos de filtro são apropriados para os *rule makers* com racionalidade limitada em um mundo pluralista que não sabem precisamente a natureza dos resultados desejados. nota: a expressão *rule maker* foi mantida no original por não haver uma tradução que expresse apropriadamente o seu significado. (Tradução nossa).

(Moroni, 2012, p. 54), como, por exemplo, na prática do zoneamento que traz consigo diferentes restrições de usos do solo, de maneira a excluir os indivíduos de certas zonas (em termos de nível de renda, ou etnia, por exemplo) ou mesmo direcionando a forma como os indivíduos conduzem suas vidas (restringindo a ocupação de determinadas zonas a partir de características familiares ou religiosas, por exemplo).

Além de subestimar o pluralismo radical, a concepção teleocrática do planejamento, no entendimento de Moroni, negligencia a característica da ignorância estrutural, presente nos sistemas sócio-espaciais complexos (numa evidente atualização do insight Hayekiano¹³). Essa subestimação se materializa na própria existência de um plano diretor, que contraria a impossibilidade natural de os indivíduos processarem os dados sobre todas as atividades urbanas e traz definições e preconizações futuras como se os indivíduos, de fato, pudessem ter toda a capacidade projetar o processo de desenvolvimento urbano.

Por fim, Moroni afirma que deve-se reestabelecer o papel fundamental das regulações de construção, ampliando a sua extensão e as transformando em códigos urbanos, enquanto diminui-se a extensão dos planos de uso do solo (Moroni, 2012, p. 56). Os códigos urbanos podem ser interpretados como uma materialização das regras relacionais supracitadas e devem ganhar espaço no lugar das leis de uso do solo, que, segundo o autor, devem se restringir à implementação de aparelhos de infra-estrutura via governo. Esses códigos devem ter regras mantidas no mínimo. Essas regras devem ser preferencialmente locacionalmente genéricas e devem agir, sobretudo, sobre as externalidades presentes na construção e no uso dos edifícios. A questão não é restringir certos usos do solo em determinadas zonas, mas, sim, evitar o surgimento de externalidades em todas as zonas. Nesse sentido, esses códigos devem trazer regras genéricas que proibam, na atividade de construção ou uso de uma edificação, a existência de externalidades. Ainda sobre o código urbano, o autor afirma que toda e qualquer mudança urbana deve acontecer de acordo com ele, sem que aconteça a partir de qualquer barganha ou parceria entre as partes pública e privada. Os assuntos públicos e privados devem desempenhar seus papéis separadamente (Moroni, 2012, p. 57).

¹³ Ver metodologia dos austríacos em Cordato (1980)

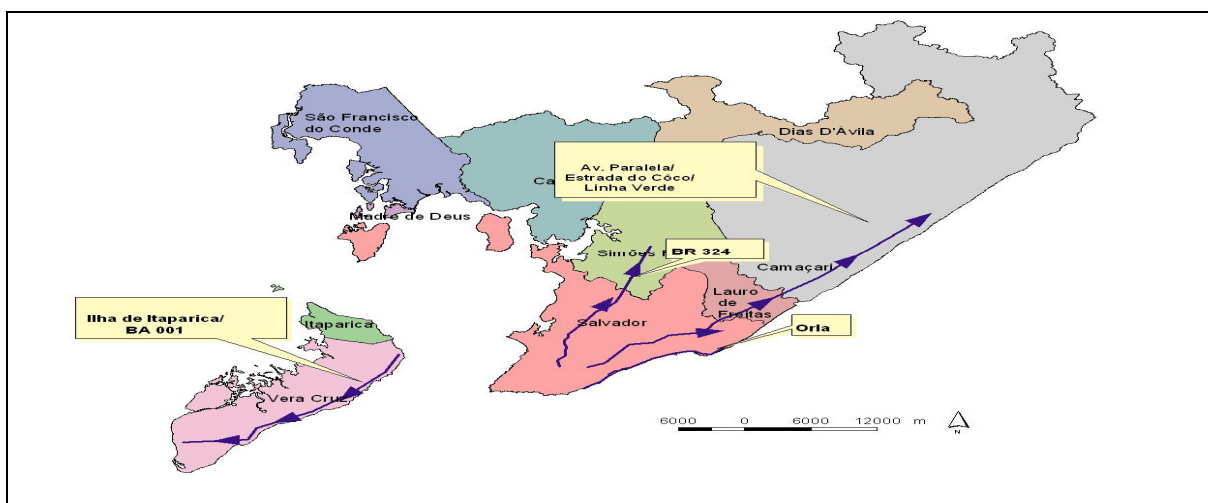
3 A EXPANSÃO IMOBILIÁRIA EM SALVADOR: DO ADENSAMENTO AO CONGESTIONAMENTO

Em conformidade com o processo de expansão das atividades dos empreendimentos imobiliários em Salvador, está o próprio processo de expansão urbana, caracterizado da seguinte forma por Gilberto Corso Pereira:

A expansão urbana de Salvador, segue dois vetores distintos: a Orla Atlântica Norte, espaço “nobre” em termos de moradia, infraestrutura e serviços urbanos, que se conecta ao município de Lauro de Freitas e tende a seguir ao longo da chamada “Estrada de Coco” via litorânea que segue paralela ao litoral norte; o Miolo, área geograficamente central da cidade, que se localiza entre a Avenida Paralela e a BR-324 e o Subúrbio Ferroviário, área que se desenvolve a partir dos anos 40 com a localização de loteamentos populares e hoje é marcada por habitações precárias e pela deficiência de equipamentos, serviços e infra-estrutura. (PEREIRA, 2008, p.142).

Dessa forma, podemos caracterizar a expansão urbana em Salvador distinguindo dois tipos principais: o de assentamentos irregulares, que se concentra no ‘miolo’ da cidade e corresponde a região onde há predomínio de escassez de serviços e de infraestrutura urbana e o de assentamentos regulares, que, por sua vez, corresponde à região da orla norte e centro da cidade, onde predominam as decisões locacionais dos empreendimentos imobiliários de médio/alto padrão e, portanto, são o foco deste estudo.

Figura 02 – Vetores de expansão urbana da RMS (2000)



FONTE : VIEIRA JUNIOR, I.R. (2005)

Ainda sobre a expansão urbana da cidade, podemos ter uma clara visão sobre os seus vetores a partir da imagem anterior, que compila os cinco vetores da Região Metropolitana de Salvador, elaborado pela Conder. Os dois vetores supracitados ('miolo' e 'orla') podem ser observados no esquema anterior.

Com relação aos empreendimentos imobiliários na cidade de Salvador, os autores Adriano Bittencourt Andrade e Paulo Roberto Baqueiro Brandão afirmam:

[...] Dentre os agentes de produção do espaço urbano de Salvador figura com um importante papel os proprietários de empresas comerciais e os ligados ao mercado imobiliário, eles atuam conjuntamente na seleção e produção material da cidade, notadamente na incorporação e (re)valorização de novos ou velhos terrenos ao mercado formal de imóveis. Essa dinâmica imobiliária conta com uma preciosa participação do poder público, tanto na produção de infra-estrutura quanto na regulação legal para os novos empreendimentos, a exemplo da liberação do gabarito na orla atlântica e da ocupação de áreas verdes junto à Av. Paralela. (ANDRADE; BRANDÃO, 2009, p.117).

A visão enfática às regiões citadas (Av. Paralela e orla-norte da cidade) é de suma importância para o presente estudo, por se tratarem de regiões onde são frequentes os congestionamentos.

Ainda sobre os vetores de expansão dos empreendimentos imobiliários, os autores afirmam:

O mercado imobiliário também apresenta a tendência de expansão por áreas onde já há uma infra-estrutura construída, pode-se dizer que, de uma forma geral, os principais empreendimentos são lançados no traçado de valorização de cidade formal, pela linha da avenida Paralela e Orla Atlântica. Ainda que continuem a surgir apartamentos com condomínio de luxo junto a áreas consolidadas (Vitória, Barra/Graça, Itaipara/Pituba, Horto Florestal). (ANDRADE; BRANDÃO, 2009, p.119).

À luz da bibliografia consultada, temos que a expansão imobiliária de Salvador ocorre em regiões onde a cidade fornece infraestrutura adequada e há disponibilidade de serviços urbanos, elementos que, em conjunto, caracterizam as regiões de maior valorização imobiliária da cidade. Dois exemplos que podemos usar de regiões 'valorizadas' e que, portanto, correspondem aos próprios vetores da expansão imobiliária são o bairro do Jardim Armação e a Avenida Luis Viana Filho (Av. Paralela).

O bairro de Jardim Armação, situado na porção da orla norte de Salvador, vem recebido, nos últimos anos, inúmeros investimentos imobiliários. A figura abaixo procura ilustrar,

simplificadamente, as áreas de expansão dos empreendimentos imobiliários (marcadas com x).

Figura 03 – Concentração dos empreendimentos imobiliários em Jardim Armação (2013)



FONTE: ELABORAÇÃO DO AUTOR COM BASE NA IMAGEM DO YAHOO SATÉLITE, 2013.

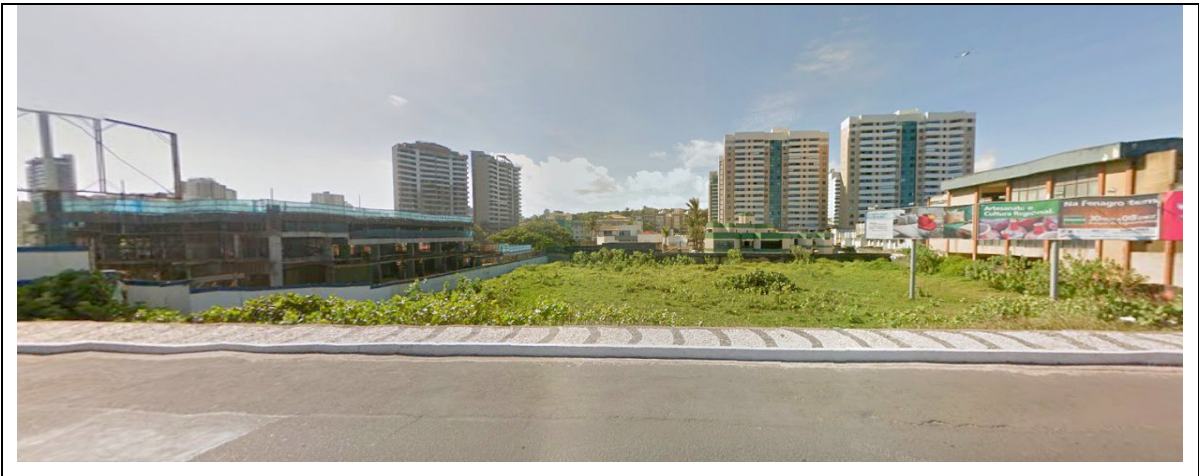
A região vem recebendo atenção das construtoras dada a sua proximidade com diversos shoppings da cidade e a sua posição na orla marítima. Foram identificadas atividades de, diversas firmas construtoras, ainda no processo de construção dos imóveis, no atual momento (2014), como a Holtz Engenharia, JVF Engenharia, CP2 Construções, Franisa Empreendimentos Imobiliários, Ecomundo Incorporadora, Sertenge, Pronta Empreendimentos, Silveira Empreendimentos, Concreta Incorporação e Construção, etc.

Algumas dessas firmas, inclusive, realizando mais de um empreendimento por vez. Houve registro, em 2012, de 16 empreendimentos em construção na região.¹⁴ Dessa forma, a paisagem do bairro vem se alterando significativamente nos últimos anos. As antigas casas que compunham o visual do bairro deram origem a edifícios com inúmeros pavimentos e com grandes números de apartamentos com grande variedade de quartos e vagas de estacionamento. O empreendimento “Wave” da construtora “Chroma”, apresenta 91 unidades residenciais no total e 134 vagas de estacionamento.¹⁵

¹⁴ Fonte: <http://www.correio24horas.com.br/detalhe/noticia/casas-dao-lugar-a-condominios-no-jardim-armacao-bairro-em-forte-valorizacao/>

¹⁵ Fonte: <http://www.chroma.com.br/empreendimentos/wave-exclusive-apartament> (acesso em 03/06/2014)

Figura 04 – Empreendimentos em construção nos lotes lindeiros da Avenida Otávio Mangabeira, em Jardim Armação (2014)



FONTE: GOOGLE MAPS, 2014.

O bairro de Jardim Armação sofre um expressivo congestionamento da sua via principal, a Avenida Otávio Mangabeira, nos horários de pico. Os usuários da via, que possui cerca de 1.052km¹⁶ ficam submetidos a enfrentar, nos horários de pico, uma lentidão no tráfego, onde chega a durar entre 40 minutos e uma hora o tempo para a sua travessia. O congestionamento dessa via ocorre diariamente e é mais acentuado nos horários de pico, mas nos demais horários do dia, a lentidão do tráfego também se faz presente.

Figura 05 - Congestionamento no bairro de Jardim Armação (2012)



FONTE: APÓS..., 2014.

¹⁶ Medida obtida através do recurso de medição de distância, fornecido pelo Google Maps

Outra região que pode ser tomada como exemplo para o processo de expansão imobiliária em paralelo com a ocorrência de congestionamentos, é a Avenida Luís Viana Filho (Av. Paralela), que conforme a bibliografia consultada, também se encontra em um dos vetores de expansão urbana e, assim como o bairro de Jardim Armação, também é foco das construtoras pela sua valorização, em função da proximidade do centro comercial de Salvador, e também, pela facilidade de acesso a diversas regiões da cidade e ao município de Lauro de Freitas.

A Avenida Paralela consolidou-se como um vetor de expansão não somente pela sua localização privilegiada na cidade, mas também devido à presença do Estado como pioneiro na ocupação da região, com a instalação do Centro Administrativo da Bahia (CAB) e de alguns conjuntos habitacionais. Tais características configuraram a Avenida Paralela como o principal vetor de expansão imobiliária e, conseqüentemente, de valorização da cidade de Salvador.

[...] ao final da primeira década do século XXI, há uma clara tendência em Salvador da concentração destes equipamentos junto ao novo centro linear que envolve as avenidas Antônio Carlos Magalhães, a Tancredo Neves e, como clara área de expansão, a avenida Luiz Viana Filho (Paralela). Nesta área, além de diversos edifícios comerciais e do *Shopping* Iguatemi [...] foi recém inaugurado o Salvador Shopping. [...] Na faixa de expansão da avenida Paralela grandes empreendimentos estão em construção, a exemplo de condomínios fechados (Alphaville e Le Parc), dois novos *shoppings*, além de um outro [...]. Esses novos equipamentos juntam-se a outros já em funcionamento, como faculdades particulares, revendedoras de automóveis e outros condomínios residenciais. (ANDRADE; BRANDÃO.2009, p. 119).

A expansão imobiliária na Avenida Paralela vem ganhando foco pela sua expressividade, por tratar-se de um processo acelerado, que vem alterando a paisagem da região e também lhe causando fortes impactos ambientais, em decorrência do desmatamento da mata atlântica, bioma predominante na região litorânea que vem sofrendo redução na medida em que avançam os empreendimentos imobiliários.

A mudança no eixo de decisões políticas e econômicas empurrou o principal eixo de expansão urbana de Salvador no sentido da sua principal centralidade (região do Iguatemi e entorno) rumo ao aeroporto, via Avenida Luís Viana Filho (Avenida Paralela). Estas alterações trouxeram conseqüências irreversíveis sobre os remanescentes florestais da região. (SANTOS, 2009, p.28).

Na próxima imagem, podemos ter uma dimensão do processo de expansão imobiliária ao longo de um trecho da Avenida Luís Viana Filho. É inexorável o aumento na demanda por transportes na região, decorrente da concentração de empreendimentos.

Figura 06 – A concentração de empreendimentos imobiliários na Avenida Luís Viana Filho (2013)



LEGENDA:(1) “SALVADOR VILLE CONDOMÍNIO CLUBE”; (2) “LE PARC RESIDENCIAL RESORT”; (3) “CLUBE ALPHAVILLE” E (4) “CONDOMÍNIO FLAMBOYANTS”.

FONTE: ELABORAÇÃO DO AUTOR COM BASE EM IMAGEM DO WIKIMÁPIA, 2013.

Figura 07 – Congestionamento na Avenida Luís Viana Filho (2013)



FONTE: BRASLEIRO..., 2013.

3.1 O PLANO DIRETOR DE SALVADOR

Para apreendermos o processo de expansão imobiliária da cidade, é necessário debruçarmos sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), lei nº 7.400/08 que, por definição, é o principal instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana. O atual PDDU de Salvador, sancionado em 2008, é resultado da necessidade de adequação ao

Estatuto das Cidades, Lei federal nº 10.257/2001 regulamentadora dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, uma vez que a própria lei impõe a criação desse instrumento para toda a prefeitura cuja população municipal seja de, pelo menos, 20 mil habitantes.

Cercado de muita polêmica, o texto do Plano Diretor soteropolitano em vigência (sancionado em fevereiro de 2008) é tido pelos seus defensores como um avanço no planejamento urbano da capital baiana por permitir a ampliação de investimentos que projetarão a cidade internacionalmente, ao passo que, para aqueles que não concordam com o modelo de desenvolvimento preconizado, o documento teria sido formulado com o claro propósito de beneficiar os agentes econômicos ligados aos setores imobiliário, turístico e hoteleiro, sem se aprofundar, porém, em alguns dos graves problemas estruturais de Salvador. (ANDRADE; BRANDÃO, 2009, p. 121).

O Plano Diretor instituído em 2008, com vigência até 2016, é um instrumento que divide opiniões, entre os estudiosos. Se por um lado defende-se que o plano implantado sustenta a possibilidade de maiores investimentos que apontam para a projeção internacional da cidade, por outro, tem-se o plano como um instrumento que viabiliza a intensificação de uma problemática interna que resulta de problemas infraestruturais.

Um dos chamados “pontos de atrito” entre defensores e críticos do Plano Diretor, diz respeito às mudanças no modelo de ocupação e uso do solo, principalmente no bairro do Comércio e ao longo de vários trechos da Orla Atlântica, localidades onde será permitida a verticalização das construções via edificação de arranha-céus cujas alturas podem atingir até 13 e 18 andares, respectivamente, algo até então proibido. (ANDRADE; BRANDÃO, 2009, p. 121).

Embora o PDDU deixe estabelecidas as diretrizes básicas sob as quais se deve ocorrer a expansão urbana, ele não traz especificidades com relação ao uso do solo, que é uma questão importante na avaliação dos congestionamentos. Um uso do solo mais homogêneo, isto é, com uma distribuição menos concentrada de comércio, habitação e serviços na cidade, tais quais centros médicos, shoppings, cinema, teatro, escolas, universidades, órgãos públicos, por exemplo, tende a reduzir a quantidade de deslocamentos e o tamanho dos mesmos, além de apontar para um uso de meios de transporte mais diversificado e, portanto, pode levar ao desestímulo ao uso do automóvel particular, que é do ponto de vista individual, a causa dos congestionamentos.

A distribuição dos serviços, comércio e habitação em Salvador ocorre de maneira mais concentrada, de forma que grandes deslocamentos são necessários para que os habitantes tenham acesso aos mesmos. Ocorre, portanto, um estímulo ao uso do automóvel particular, grande responsável pelo congestionamento na cidade. O estímulo ao uso do automóvel

particular ocorre, também, em função da inexistência de multimodalidade do transporte e da precária oferta de transporte público, que é considerado pela população soteropolitana como um serviço precariamente ofertado¹⁷.

O Plano Diretor, em frente a essa realidade, não traz nenhuma especificidade com relação a distribuição dos serviços e tipos de imóveis. Com relação a expansão imobiliária, esse instrumento se restringe a delimitar o gabarito dos empreendimentos (isto é, o tamanho das edificações em área ou em quantidade de pavimentos). Com relação ao uso do solo, a Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo (LOUOS) é mais específica, embora não tanja diretamente a problemática inexorável de expansão imobiliária e sua consequente geração de demanda por transportes e congestionamento.

3.2 A LOUOS

A LOUOS, Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo, municipal, nº 8.167/2012 tem como seus objetivos, entre outros, o estabelecimento de bases sistemáticas que viabilizem a ocupação do solo de maneira ordenada, visando assegurar às atividades e empreendimentos públicos e privados, condições locacionais adequadas e de definição precisa, possibilitando programações confiáveis e de implantação segura. O ordenamento e uso do solo no município e cidade de Salvador devem obedecer aos termos dessa lei, que estabelece, entre outros elementos de ordenamento, um sistema de zoneamento da cidade e um sistema de categorização dos tipos de imóveis (que conta com categorias e subcategorias) que configure um uso de solo específico. O conceito de zoneamento é estabelecido no anexo I desta lei, na página 16:

Divisão do território do Município em zonas, estabelecidas e delimitadas por Lei, para as quais são atribuídas, diferencialmente, permissões e restrições de uso e de ocupação do solo, visando o ordenamento geral da cidade. (SALVADOR, 2012, anexo 1, p.16).

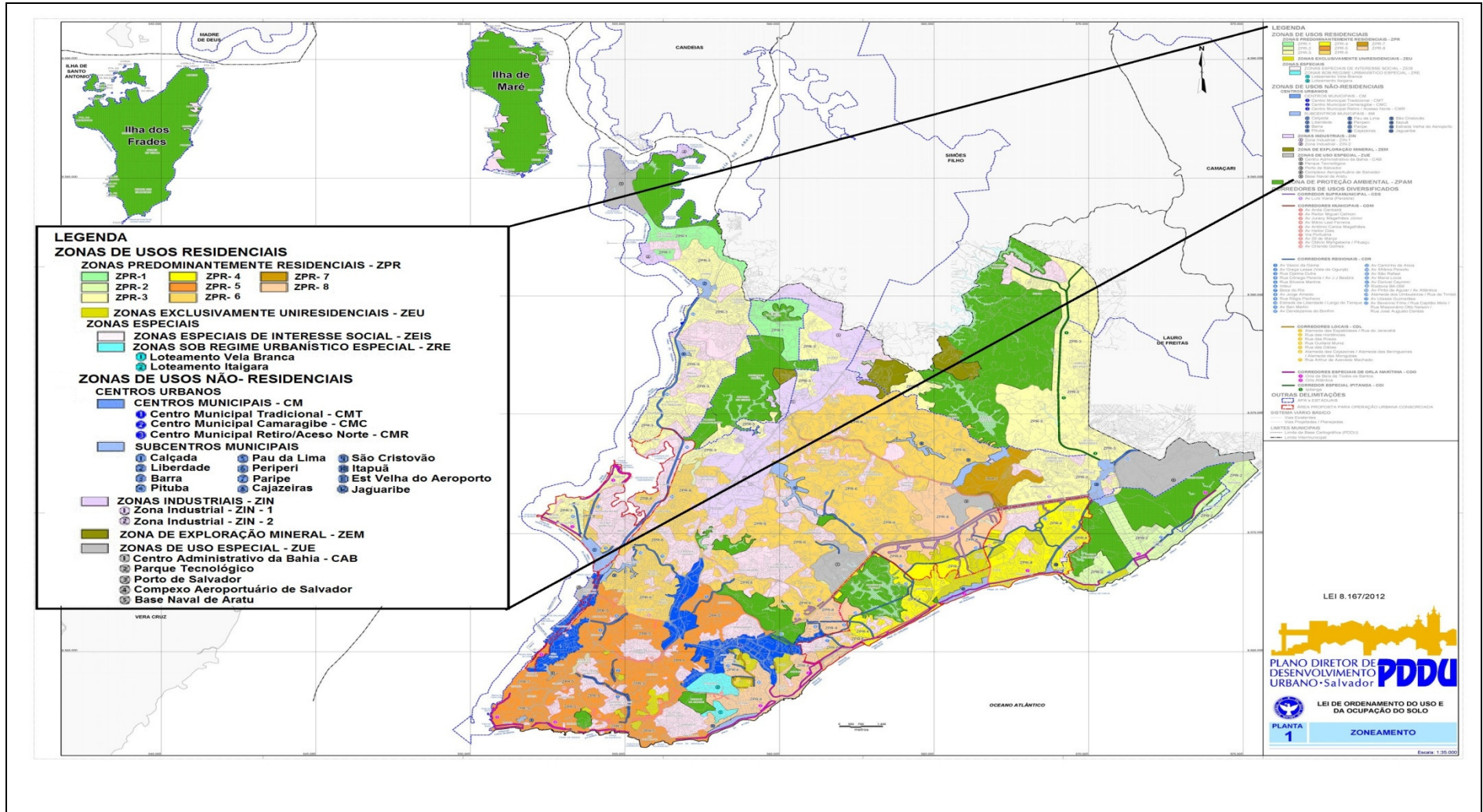
O zoneamento estipulado pela LOUOS é o mesmo definido pelo PDDU, conforme a lei explicita. As zonas se diferenciam, sobretudo, pelas diferentes possibilidades de uso do solo,

¹⁷ De acordo com a pesquisa realizada pelo PLANTER, em 2012, 74% dos entrevistados afirmaram que não há nada positivo no transporte público de Salvador.

pelos diferentes potenciais construtivos (definidos como coeficientes de aproveitamento básico) de empreendimentos residenciais e não-residenciais e pelo índice de ocupação, que determina o percentual da área total que pode ser utilizada para construção ou outras atividades.

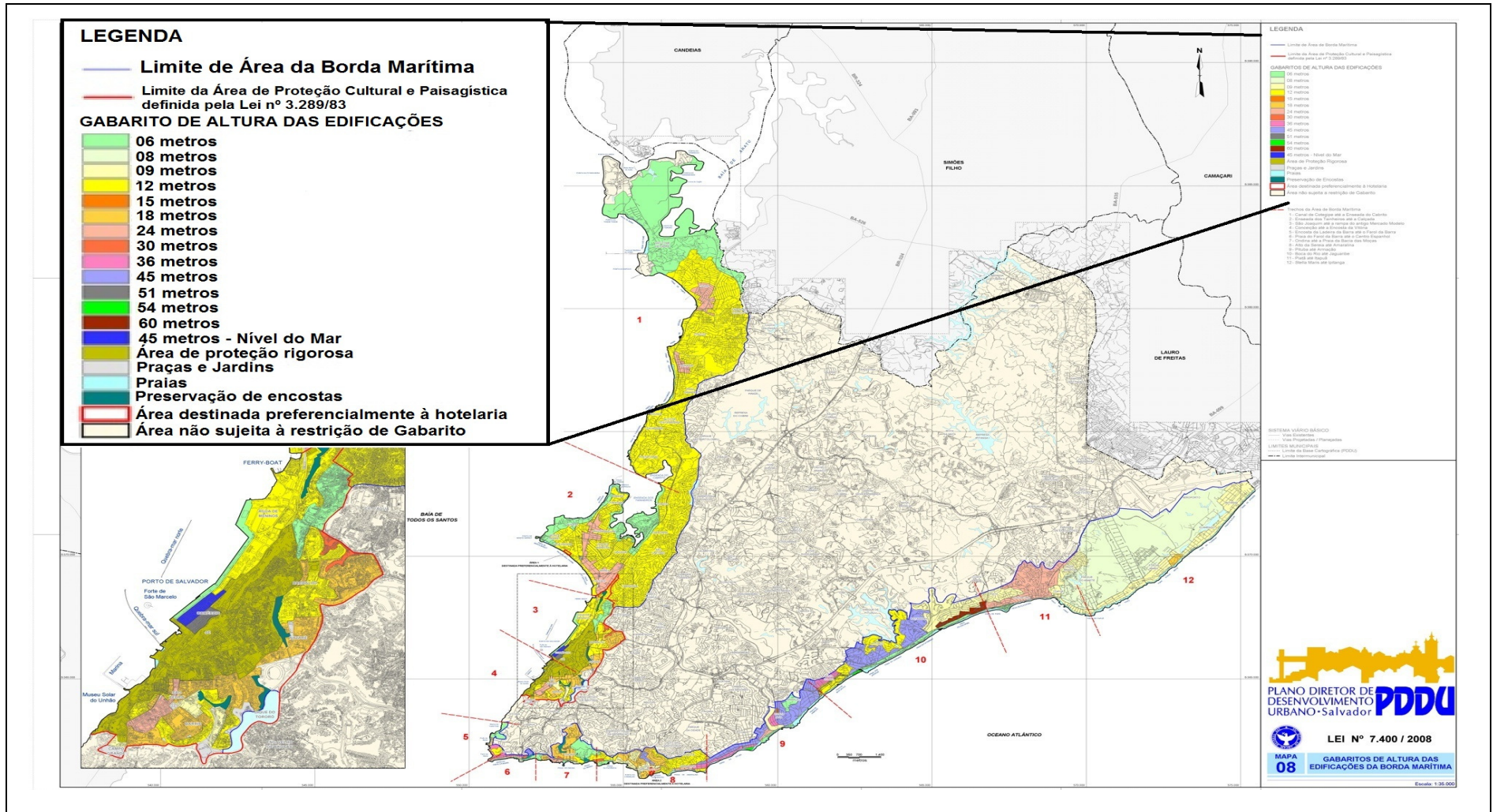
Embora hajam restrições quanto aos usos do solo nas diferentes zonas, no geral, as Zonas Preferencialmente Residenciais (ZPR) predominam no município de Salvador. São caracterizadas, ao todo, 8 ZPR's. Elas possuem a mesma restrição quanto aos usos do solo e se diferenciam, basicamente, pelo coeficiente de aproveitamento básico (CAB) entre usos residenciais e não-residenciais e pelo índice de ocupação. O CAB limita o potencial de construção ou uso de uma área original e não faz nenhum tipo de restrição quanto a proporção dos usos residencial ou não-residencial e, portanto, tem uma finalidade restrita ao âmbito individual da construção ou uso do solo. Existem poucos centros urbanos que concentram a oferta de serviços e de comércio, como o Centro Municipal Tradicional, onde se encontra o comércio e o Centro Municipal Camarajibe, onde se encontra a região do Iguatemi e poucas Zonas de Uso Especial, que concentram órgãos da administração pública, como o Centro Administrativo da Bahia ou o Parque Tecnológico da Bahia, que concentra instituições relacionadas a tecnologia e a inovação.

Figura 8 – O zoneamento de Salvador feito pela LOUOS (2012)



FONTE: SALVADOR(BA), 2012.

Figura 09 – As restrições quanto ao gabarito na orla marítima de Salvador estipuladas pelo PDDU (2008)



FONTE: SALVADOR (BA), 2008.

A LOUOS não faz nenhum tipo de imposição com relação à diversificação dos usos do solo em cada zona. Embora as zonas se diferenciem pelos seus usos, essa diferenciação é sutil, de forma que em, praticamente, todas as zonas de ocupação (à exceção das zonas industriais e de uso especial) existe uma possibilidade diversificada de usos: uso residencial, comercial, industrial, institucional, de saúde, serviços, entre outros, com restrição quanto ao nível de abrangência de cada uso. No entanto, a proporção entre os usos não é prevista na lei. A restrição imposta através do CAB só se refere ao projeto individual do empreendimento ou atividade e não tem qualquer relação com a diversificação do uso em uma mesma zona, de forma que, hipoteticamente, uma zona predominantemente residencial poderia ter um uso do solo 100% comercial ou 100% residencial.

A LOUOS trata, também, de estudos de impacto de vizinhança, denominados por EIV's, em sua terminologia. Esses estudos são necessários em empreendimentos ou atividades que configurem o uso do solo em que seja constatada alguma alteração significativa no meio ambiente, no nível de segurança ou no sistema viário. Os EIV's são diferenciados em EIV – 1 – para os casos de impacto de vizinhança de nível local e EIV-2, para impactos de vizinhança que afetem a esfera municipal. Para casos de EIV – 1, no que tange o sistema viário, a LOUOS define que podem ser exigida adaptação ao sistema viário. Para casos de EIV – 2, além da adaptação ao sistema viário estrutural, pode ser exigida a complementação ou implantação de sistema viário e equipamentos necessários à circulação no entorno do empreendimento. No entanto, a avaliação dos impactos de vizinhança, no âmbito do sistema viário, se restringe aos empreendimentos não residenciais, que tem um peso menor no processo de expansão imobiliária, que é caracterizado pela predominância desses empreendimentos.

A avaliação das restrições dos critérios estabelecidos aos empreendimentos residenciais que podem causar impacto no sistema viário é relacionada às vagas mínimas de estacionamento em função da área total do empreendimento (para moradores e visitantes), vagas de carga e descarga e vagas de embarque e desembarque e de aspectos métricos para vagas de estacionamento e faixas de circulação interna dos veículos nos empreendimentos e

desconsidera qualquer alteração externa nas vias causada por aumento da demanda por transportes e consequente intensificação do uso das vias.

Por fim, a LOUOS trata de critérios de compatibilidade locacional dos empreendimentos em função das vias de acesso aos mesmos e faz imposições com relação aos tipos de vias de acesso que devem estar presentes nos diversos tipos de uso do solo, no entanto, não existe relação quantificada prevista na lei entre o porte do empreendimento residencial e o tipo das vias de acesso ou porte das mesmas.

No que tange o arranjo institucional para definição de direitos de propriedade, temos, de antemão que o PDDU e a LOUOS, ambos os instrumentos legais de ordenamento e de desenvolvimento urbano, não identificam a expansão imobiliária, sobretudo de tipos de uso residenciais, como geradora de externalidade negativa em relação ao trânsito da cidade, na medida em que esta é uma geradora de demanda por transportes. A liberação do gabarito dos empreendimentos na orla marítima (feito pelo PDDU) e a isenção de responsabilidade de empreendimentos residenciais em relação ao sistema viário (estipulada pela LOUOS) atestam tal fato. Por outro lado, não existem, do ponto de vista legal, mecanismos de incentivo ao uso diversificado de transportes, uma vez que as regras de uso do solo não traz em si nenhum desincentivo à concentração de usos do mesmo, fato que caracteriza a expansão urbana em Salvador e resulta na necessidade de grandes deslocamentos através da cidade, o que traz o predomínio do uso dos transportes viários como o carro particular ou ônibus como meios de deslocamentos internos à cidade. Esse processo contribui para a ocorrência de congestionamentos cada vez mais constantes, sobretudo nas regiões onde a expansão imobiliária encontra o seu vetor.

4 A MODELAGEM DO PROBLEMA

4.1 FALHAS DE MERCADO: EXTERNALIDADES E BENS PÚBLICOS

Através da literatura econômica, podemos fazer uso de dois conceitos que estão relacionados com o congestionamento de Salvador e que, embora não possam ser elencados como agentes causadores da problemática do congestionamento, têm uma contribuição significativa para o processo. São eles:

- a) Externalidades negativas causadas pela expansão imobiliária. A expansão imobiliária da cidade ocorre na perspectiva de concentração dos usos do solo, o que impulsiona a demanda por transporte rodoviário nas regiões de expansão, ocasionando congestionamentos.
- b) As vias, vistas como bens públicos, ao tornarem-se congestionadas, apontam para o problema da “tragédia dos comuns”.

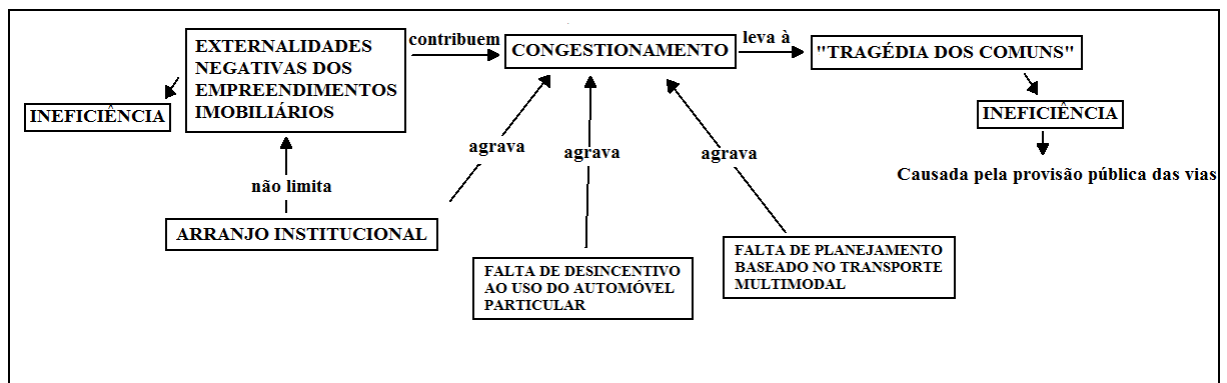
O problema das externalidades é agravado pelo arranjo institucional, no que se refere à expansão urbana da cidade de Salvador. Por um lado, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), sancionado em 2008, libera o gabarito da construção de empreendimentos na orla marítima, o que possibilita um incremento ainda maior na demanda por transportes nessa região. Por outro lado, a Lei de Ordenamento e Uso do Solo (LOUOS), sancionada em 2012, não faz nenhum tipo de restrição quanto à proporção dos usos do solo, o que configura regiões com uso do solo mais concentrado, levando ao estímulo de grandes deslocamentos pela cidade, que ocorrem, sobretudo, através de veículos motorizados, agravando o problema dos congestionamentos.

Embora a LOUOS traga os estudos de impacto de vizinhança como um dos critérios para a aprovação de atividades que configurem o uso do solo, os empreendimentos residenciais, tipos de uso que predominam na expansão imobiliária da cidade, são isentos desses estudos e, portanto, não são encarados pela lei como usos que causem impacto significativo no sistema

viário. Outros critérios de compatibilidade locacional também isentam os empreendimentos residenciais de qualquer responsabilidade em relação ao tráfego da região onde a atividade se configura. Temos, portanto, que as leis norteadoras do processo de expansão imobiliária não enquadram os empreendimentos imobiliários, em geral, como responsáveis pelas externalidades negativas geradas no uso do solo sobre as vias, causando congestionamento, sobretudo os empreendimentos residenciais, que, notadamente, tem uma participação significativa nesses empreendimentos.

A abordagem da via, como um bem público, traz uma visão complementar para o problema do congestionamento, na medida em que aponta para a provisão governamental da mesma, que, de acordo com a perspectiva coseana, pode se tratar de uma forma de oferta geradora de ineficiência. A falta de uma política de desincentivo ao uso do automóvel particular ou de qualquer critério que possa limitar o uso das vias e sua consequente saturação, como um planejamento de transportes baseado na multimodalidade, também contribui para essa problemática. O diagrama a seguir traz uma síntese da problematização do congestionamento em Salvador, na perspectiva das falhas de mercado:

Figura 10 - Diagrama da problematização das falhas de mercado em Salvador



FONTE: ELABORAÇÃO DO AUTOR, 2014.

Diante desse quadro, podemos observar que o congestionamento de Salvador recebe contribuições de uma diversidade de fatores que têm alguma relação, como o arranjo institucional, que não limita significativamente a geração de externalidades oriundas da atividade das firmas construtoras e a falta de planejamento baseado no transporte multimodal,

como o ciclovíário ou metroviário, que tenha impacto complementar significativo ao transporte rodoviário. Por outro lado, a falta de qualificação do transporte público¹⁸ rodoviário também contribui para o uso do automóvel particular, embora não esteja relacionada diretamente com os demais elementos do diagrama.

Em todo o caso, a problematização evidencia uma situação que leva inexoravelmente à ineficiência, seja pelo motivo da geração das externalidades negativas sobre o trânsito, seja pelo problema dos comuns existente no tipo de provisão dos bens públicos.

4.2 FALHAS DE GOVERNO: SALVADOR E O PLANEJAMENTO TELEOCRÁTICO

Nesta seção serão analisadas as possíveis falhas de governo, na perspectiva do planejamento. O governo é encarado como o agente responsável pelo direcionamento da política de uso do solo, que é feita a partir dos critérios e restrições estipulados pelo processo do planejamento.

Através da avaliação do arranjo institucional relacionado com o processo de expansão imobiliária em Salvador e da literatura explorada, sobretudo, da parte referente à contribuição de Morani (2012), temos que o quadro institucional vinculado com o uso do solo, em Salvador, revela um tipo de planejamento que tende ao formato teleocrático¹⁹. Entretanto, a ausência de referências que discorram diretamente sobre o planejamento de maneira mais abstrata no âmbito do município de Salvador dificulta o trabalho do enquadramento do seu arranjo institucional enquanto um formato específico de planejamento.

Por outro lado, pela questão do uso do solo se tratar de um arcabouço legal pautado em um plano diretor de desenvolvimento urbano e uma lei de ordenamento e uso do solo, apreende-se que o planejamento na perspectiva de uso do solo tem um viés mais generalista e desgarrado da avaliação da cidade como um sistema social complexo, o que traz, a priori, características sólidas de um planejamento urbano teleocrático.

¹⁸ Conforme a pesquisa realizada pela PLANTER, referenciada anteriormente neste trabalho.

¹⁹ Essa percepção, por sua vez, permite aproximar o formato de Estado, dadas às devidas proporções para a esfera municipal, em Salvador, ao formato autonomista, caracterizado por Kalecki.

Resgatando o conceito e as características de teleocracia analisadas neste trabalho, temos que se trata de um regime de planejamento mais centralizador, que negligencia a visão da cidade como um sistema social complexo e, portanto, que não valoriza a diversidade de interesses entre os agentes. No contexto da aplicação desse regime, há a o uso de planos de desenvolvimento, que utilizam de regras direcionais.

The underestimation of both radical pluralism and structural ignorance has forced teleocratic land-use planning to favour and impose directional rules on the private activities – that is, particular and specific rules modelled upon pre-set aims that are decided on the drawing-board. And it has led traditional land-use planning to founder repeatedly. (MORANI, 2012, p.55).²⁰

Outro traço marcante do planejamento teleocrático no arranjo institucional de Salvador é o próprio zoneamento, que estabelece critérios e restrições quanto ao uso do solo em função das diferentes zonas da cidade. O zoneamento, por si só, pode ser compreendido como uma forma de combate às externalidades causadas por atividades e usos do solo específicos. No entanto, a sua implementação sugere uma metodologia de combate às externalidades a partir dos usos, o que pode esterilizar qualquer possibilidade de inovação que traga um uso sem a existência de externalidades.

A regulação focada nos efeitos, por outro lado, pode trazer benefícios no sentido de incentivar a inovação e a competitividade, elementos que, por sua vez, podem levar às firmas a operarem de maneira mais produtiva e com menos prejuízos à sociedade.

The possibility that regulation might act as a spur to innovation arises because the world does not fit the Panglossian belief that firms always make optimal choices. [...] the actual process of dynamic competition is characterized by changing technological opportunities coupled with highly incomplete information, organizational inertia and control problems reflecting the difficulty of aligning for technological improvement, and limited attention. (PORTER, 1995, p. 99).²¹

²⁰ A subestimação do pluralismo radical e da ignorância estrutural tem forçado o planejamento teleocrático de uso do solo a favorecer e impor regras direcionais sobre as atividades privadas – isto é, regras específicas e particulares, modeladas sobre objetivos pré-definidos que são decididos em uma prancheta. E isso tem levado o planejamento tradicional de uso do solo tropeçar repetidamente. (Tradução nossa).

²¹ A possibilidade de que a regulação pode atuar como um incentivo à inovação surge porque o mundo não se encaixa na crença Panglossiana de que as empresas sempre fazem escolhas ótimas. [...] o processo real de concorrência dinâmica caracteriza-se pela mudança de oportunidades tecnológicas juntamente com informação

A formatação teleocrática do planejamento, por sua vez, pode ser relacionada à concepção tradicional de eficiência. A eficiência, na visão tradicional, é medida a partir da alocação ótima de recursos, tratada como o ótimo de Pareto ou o Pareto-eficiente, por se tratar de uma concepção estática da eficiência, essa visão não leva em consideração outros tipos de benefícios que podem ser viabilizados, que não a própria alocação em si. Por esse motivo, o formato teleocrático do planejamento pode ser encarado como inapropriado para agasalhar o desenvolvimento da cidade, um sistema social complexo.

Acoccella (2005) traz uma visão diferente para o problema das falhas de mercado e ineficiência. Ele introduz a perspectiva de uma eficiência dinâmica, em contraste à eficiência alocativa (predominantemente considerada, na análise das falhas de mercado). Enquanto a segunda se refere à alocação estática de recursos em um nível ótimo, onde as externalidades surgem como uma alteração na alocação dos mesmos, a primeira não é restrita à avaliação alocativa, mas, se refere à eficiência inovativa, no sentido de uma eficiência não relacionada apenas às coisas e ao seu ‘arranjo’ (na perspectiva de se apreender a priori se este está ou não feito de maneira eficiente), mas sim, uma eficiência que pode abrir caminho para a avaliação de benefícios futuros que certo ‘arranjo’ alocativo, feito no presente, pode trazer, ainda que este ‘arranjo’ alocativo seja considerado ineficiente no presente, sob os parâmetros tradicionais (o Pareto-eficiente).

O autor faz ainda uma avaliação da eficiência dinâmica nas estruturas de mercado menos competitivas, que, na visão tradicional, tendem a ser criticadas enquanto não são capazes de levar a resultados ótimos. Segundo ele, estruturas de mercado como a concorrência monopolística podem trazer eficiência inovativa no sentido de que são estruturas onde é maior a busca por pesquisa e desenvolvimento, o que pode gerar benefícios sociais imensuráveis.²²

altamente incompleta, inércia organizacional e problemas de controle, refletindo a dificuldade de alinhamento para a melhoria tecnológica e atenção limitada. (Tradução nossa).

²² Ver Schumpeter (1943).

Por outro lado, Cordato (1980) resgata as diferenças entre a eficiência neoclássica e a eficiência na concepção austríaca. A eficiência neoclássica está atrelada à dois pilares básicos: o ótimo de Pareto e a concorrência perfeita. O ótimo de Pareto (ou Pareto-eficiente) se refere a uma situação em que a alteração na alocação de recursos vai, inexoravelmente, beneficiar um agente econômico em detrimento do outro. Em outras palavras: refere-se a um ponto estático em que um benefício a uma parte reflete um malefício à outra parte. A concorrência perfeita, por sua vez, é a estrutura de mercado mais eficiente no sentido em que a igualdade entre os benefícios e custos marginais do produtor é a própria representação do Pareto-eficiente. Dentro da discussão de eficiência, surgem os problemas decorrentes das falhas de mercado, que são expressas através das externalidades e dos bens públicos.

As externalidades correspondem às situações onde custos ou benefícios externos surgem em um mercado sem que sejam considerados na alocação dos recursos. Portanto, os custos e benefícios marginais reais (que considerem esses custos ou benefícios externos) não são levados em consideração na alocação de recursos, fato que compromete o Pareto-eficiente e, mais uma vez justifica a intervenção governamental, a partir de subsídios, taxaço ou regulacão.

Os bens públicos são, por definicão, bens cujos benefícios a um consumidor adicional não levam a um custo adicional ao produtor. Pelo fato de que o custo da producao adicional de um bem público ser nulo, o seu preço de mercado deveria ser nulo, também (zero), fato que impede a oferta Pareto-eficiente desses bens a partir da iniciativa privada e justifica a intervencao governamental, ofertando-os.

A teoria austríaca da eficiência vai de encontro com a tradicão neoclássica. A segunda, por focar nas açoes e nas avaliaçoes individuais (CORDATO, 1980, p.395), entende eficiência como o alcance de determinados propósitos estabelecidos individualmente. Mais precisamente, agir de maneira eficiente significa agir utilizando os meios corretos para se atingir esses propósitos. A eficiência, do ponto de vista austríaco, não se trata, portanto, dos fins ou de um resultado estático e pré-estabelecido de alocação de recursos, mas sim dos meios utilizados. Sobre a eficiência a nível social, a tradicão austríaca a encara como produto da eficiência individual, porque os objetivos sociais não são separados dos objetivos

individuais. Portanto a eficiência social é aquela que permite que os indivíduos atinjam seus objetivos individuais.

A teoria austríaca da eficiência entende o mercado como a melhor forma para que os indivíduos atinjam seus objetivos pessoais, o que garante a eficiência a nível social. A base dessa ideia reside na defesa da cooperação voluntária entre os agentes do mercado, o que garante que cada indivíduo possa perseguir seus objetivos de maneira eficiente possível. A chave para a eficiência está no conhecimento e na coordenação. O conhecimento permite que os indivíduos saibam sobre os meios que possibilitem o alcance dos seus objetivos e a coordenação, que é resultado do conhecimento dos indivíduos sobre as possibilidades do mercado. A coordenação é reflexo desse conhecimento e se traduz nos ajustes entre os interesses dos agentes (a exemplo de compradores e vendedores de um determinado bem). O equilíbrio “perfeito”, na visão austríaca, corresponde à situação hipotética onde todos os agentes tem conhecimento perfeito sobre as oportunidades e sobre os meios para o alcance dos seus propósitos. Nota-se que a noção de equilíbrio não tem relação com qualquer estrutura de mercado ou com a alocação estática de recursos, ademais, assume-se que se trata de uma situação que não ocorre, normalmente, de maneira plena na economia.

Seria evidente que um estado de eficiência perfeita [...] não pode ser realizado completamente em uma economia. [...]. Alguns planos serão descoordenados e ineficiências irão surgir. [...] Mas são as “forces naturais” em um mercado que agem para corrigir essas ineficiências. São os conceitos de mercado de preço e de atividade empreendedora que garantem a difusão de conhecimento e a tendência ao uso eficiente de recursos [...] “meios”, em uma economia de mercado. (CORDATO, 1980, pp. 398-389).²³

Dessa forma, a teoria austríaca da eficiência defende que o mercado é a melhor possibilidade de trazer eficiência e, mesmo que não alcance a ‘plena’ eficiência, (o “equilíbrio perfeito” mencionado anteriormente) ainda assim a sua organização é preferida à ação do governo, ao combate à externalidades. Pelo contrário, a ação governamental é vista, pelos austríacos, como a causa de ineficiências ao mercado (e seria a única forma de ‘falha de mercado’ possível), por alterar os preços de mercado e alocar recursos para fins que não os desejados pelos participantes do mercado.

²³ Tradução nossa.

A questão dos bens públicos é encarada pelos austríacos como bens que devem ser provisionados pela iniciativa privada. Uma vez que a condição de eficiência paretiana (igualdade entre custos e benefícios marginais) não se faz presente, tais bens podem ser ofertado via mercado. As externalidades, da mesma, podem ser resolvidas via mercado, uma vez que haja um sistema claro e bem definido de direitos de propriedade de todos os recursos em uma economia.²⁴

A visão austríaca, portanto, é radical quanto à intervenção governamental e quanto a elencar o mercado como a melhor forma de buscar eficiência. Isso decorre da própria definição de eficiência, que difere da tradição neoclássica. A contribuição dessa tradição para a investigação quanto à resolução da problemática de Salvador tange a possibilidade de buscar outros tipos de eficiência que não a eficiência alocativa, predominantemente usada na literatura econômica.

Por outro lado, analisando a falha de governo, sob a perspectiva da política microeconômica, temos que o arranjo institucional de Salvador não opera, mesmo que, sob o formato teleocrático, significativamente sobre as externalidades decorrentes da expansão imobiliária, que afetam o trânsito. Pelo contrário, o PDDU, sancionado em 2008 e com vigência de 8 anos, estabelece um limite mais alto para o gabarito das edificações da orla marítima e a LOUOS não estabelece significativas responsabilidades para os empreendimentos imobiliários quanto ao impacto de vizinhança, em virtude desses serem geradores de tráfego nas vias. Em outras palavras, a formatação de planejamento adotada pelo governo reflete uma concepção de eficiência econômica que o próprio arranjo institucional impossibilita que seja alcançada.

Por fim, podemos caracterizar as falhas de governo como falhas decorrentes de um modelo inapropriado (teleocrático) de planejamento, vinculado a uma concepção inapropriada de

²⁴ De maneira semelhante a Coase (1960), mas diferentemente dos neoclássicos, os austríacos encaram a definição dos direitos de propriedade como resultado de critérios éticos e que, portanto, não devem ser alterados de acordo com o resultado mais eficiente. São elementos externos à ciência econômica.

eficiência, somado ao fato de que o arranjo institucional revela uma política que não contempla a evitação das externalidades causadas pela expansão imobiliária e da ineficiência resultante do tipo de provisão das vias.

5 A RESOLUÇÃO DO PROBLEMA

Após o levantamento bibliográfico realizado, torna-se claro que o processo de externalidades negativas somadas ao arranjo institucional estabelecido em Salvador é caracterizado por gerar ineficiência. Portanto, a resolução do problema deve focar na busca de uma alternativa que contemple uma política de anulação das externalidades e um formato de planejamento urbano que sejam capazes de estabelecer o funcionamento de um sistema social mais eficiente, não, necessariamente, do ponto de vista alocativo, mas a partir de uma concepção de eficiência que contemple a dinâmica do crescimento da cidade e que a encare como um sistema complexo.

Em Moroni (2012), a demarcação entre os conceitos de teleocracia e nomocracia aplicados ao planejamento, resulta em avaliações das abordagens de controle do uso do solo.

To summarise, the aim in the field of land-use control cannot be that of achieving an efficient allocation of given resources using rules in a strictly instrumental way. If the urban environment is complex and unpredictable, and human rationality is bounded, those who make rules cannot specify in advance responses to all possible contingent events which might occur (Höijer, 2005). Nobody can know beforehand what the most efficient combination of all the factors is. In other words, nothing can be efficiently allocated a priori; there is not fixed, identifiable quantity of concrete advantages and benefits that can be subdivided beforehand; there are no predefined, unalterable preferences, nor are there identifiable, fixed end-users. The “resources” are not given, nor is the specific nature of such resources indelibly fixed; in a strict sense, we do not discover resources, but invent and create them (Simon, 1996). (MORONI, 2012, p.52).²⁵

Por considerar as cidades como um sistema social complexo, Moroni (2012) defende o controle de uso do solo, assim como todo o planejamento, sob o viés nomocrático. As regras direcionais que compõem o formato de planejamento teleocrático são inapropriadas para nortear o processo de expansão urbana, que, empiricamente, no caso de Salvador, ocorre de

²⁵ Para resumir o objetivo no campo do controle do uso do solo não pode ser aquele de realizar uma alocação eficiente de recursos dados, usando as regras de uma maneira estritamente instrumental. Se o ambiente urbano é complexo e imprevisível e a racionalidade humana é limitada, aqueles que definem as regras não podem especificar respostas antecipadas para todas as contingências possíveis que podem ocorrer (Höijer, 2005). Ninguém pode saber, de antemão, qual a combinação mais eficiente de todos os fatores. Em outras palavras, nada pode ser eficientemente alocado a priori; não existe uma quantidade fixa e concreta de vantagens e benefícios que podem ser subdivididos de antemão; não existem preferências inalteráveis e pré-definidas, não existem usuários finais fixos identificáveis. Os “recursos” não são dados, nem é da natureza específica de tais recursos serem indelevelmente fixados; em um sentido estrito, nós não descobrimos os recursos, mas os inventamos e os criamos (Simon, 1996). (Tradução nossa).

uma maneira relativamente autônoma, por parte das incorporadoras e construtoras, por encontrarem um arranjo institucional que, embora seja baseado em um formato teleocrático de planejamento, deixa singificativas lacunas para a ação dessas empresas, o que resulta em um processo de expansão imobiliária predominantemente guiado pelo interesse das mesmas, que não encontram responsabilidades robustas quanto aos efeitos das suas decisões alocativas sobre o entorno e, mais especificamente, sobre o congestionamento das vias.

The aim must instead be to guarantee an appropriate rules-framework within which the socio-economic system – through a process of regulated multilateral competition that takes the form of a true process of discovery, and through whatever form of explicit collaboration individuals freely decide to adopt – can spontaneously achieve a desirable use of elements that only become true resources as they emerge.
(MORANI, 2012, p.53).²⁶

Como alternativa ao planejamento teleocrático, Morani lança mão das regras relacionais, que trazem um modelo de planejamento mais específico, pautado nos interesses individuais e, sobretudo, desgarrado da realização de fins comuns pré-estabelecidos (como os supracitados PDDU e a LOUOS). A abordagem da cidade na perspectiva do planejamento, portanto, deve considerar a existência pacífica de vários indivíduos perseguindo objetivos completamente diferentes.

Por outro lado, as regras relacionais são importantes na avaliação das externalidades por trazerem uma abordagem sobre os efeitos das atividades, em vez de serem direcionadas às atividades, essas regras, quando aplicadas, por exemplo, no uso do solo, podem servir como *filter devices*²⁷ (Morani, 2012, p.59) por “filtrarem” os efeitos indesejados que determinados usos podem trazer à sociedade. No caso específico das externalidades causadas sobre o trânsito, a partir da expansão imobiliária, restrições quanto às quantidades de vagas de estacionamento poderiam ser uma alternativa coerente com essa proposta. Nesse sentido, essas restrições atingiriam diretamente os efeitos negativos do uso do solo e não o próprio uso

²⁶ O objetivo deve ser o de garantir um quadro de regras apropriado dentro do sistema sócio-econômico – através de um processo regulado de competição multilateral que toma forma de um processo de descoberta e através da qual os indivíduos podem adotar, livremente qualquer tipo de colaboração – podem realizar espontaneamente um uso desejável de elementos que somente se tornam verdadeiros recursos, na medida em que surgem. (Tradução nossa).

²⁷ “Dispositivos de filtro” (Tradução nossa).

do solo. Porter (1980) argumenta que a regulação pode trazer inovação. Nesse sentido, alternativas imprevisíveis quanto ao uso das vias ou quanto aos modais de transporte podem emergir da práxis privada.

Em frente à dicotomia proposta por Moroni (2012), Alexander (2012) propõe uma síntese entre a teleocracia e a nomocracia. Segundo o autor, há casos em que o planejamento nomocrático é preferível (quando o objeto de planejamento se refere às instituições) e há casos em que o planejamento teleocrático é preferível (quando objeto de planejamento se refere a organizações).²⁸ Entretanto, existem casos em que o objeto do planejamento pode ser encarado como um misto de instituição e organização.

[...] Teleocracy and nomocracy are not alternative meta-theories of planning [...] Nor should nomocracy necessarily replace teleocracy [...] Rather, both teleocracy and nomocracy are complementary and integral parts of a constant repertoire of idea and action of societal direction that existed as long as civilised society itself, and perhaps even longer. (ALEXANDER, 2012, p. 73).²⁹

Quando a intenção se refere a influenciar, afetar ou controlar determinados comportamentos, a aplicação do planejamento deve se dar no formato nomocrático. Quanto a intenção for a de atingir metas através de ações estratégicas, o planejamento em questão deve ocorrer no formato teleocrático. Quando o foco do planejamento se referir a uma entidade social complexa, que combine elementos organizacionais com as características de uma instituição, como, por exemplo, o objeto do planejamento (que tem características mistas de instituição e organização) tiver fortes ligações com outros agentes, o ideal é assumir um formato de planejamento teleocrático. Se, por outro lado, as ligações entre o objeto do planejamento e os

²⁸ As instituições são definidas como “as regras do jogo”, complexos de normas e tecnologias que modelam as interações humanas. Por outro lado, as organizações, que são também um tipo de instituição, são encaradas como subsistemas autopoieticos da sociedade (Alexander, 2012, p. 75), são unidades sociais construídas para atingirem, eficientemente, um fim pré-estabelecido. Portanto, as instituições têm uma relação com as regras relacionais e com a abordagem nomocrática, enquanto que as organizações têm relação com as regras direcionais e, portanto, com o viés teleocrático.

²⁹ [...] Teleocracia e nomocracia não são meta-teorias alternativas de planejamento [...] Nem, necessariamente, a nomocracia deveria substituir a teleocracia [...] Preferencialmente, ambas, teleocracia e nomocracia são partes complementares e integrais de um repertório constante de idéias e ações da direção social que existem desde que existe a sociedade civilizada e, talvez, até desde antes. (Tradução nossa).

outros agentes forem mais fracas, o autor defende a implementação de um planejamento nomocrático.

Em um nível de abstração menor, Alexander (2012) define os tipos de planejamento em que cada uma das abordagens (teleocrática ou nomocrática) pode ser mais pertinente. Os planejamentos indicativos e regulativos cabem ao formato nomocrático, enquanto que o planejamento desenvolvedor-alocativo tem uma relação maior com a abordagem teleocrática.

Planejamentos indicativos se referem aos que conferem poder de persuasão que afetam as decisões das partes privadas. Os principais exemplos de planejamentos indicativos são as instalações públicas e de infraestrutura, planos diretores, proposições de uso do solo e redes de transporte. Planejamentos regulativos se referem à produção de planos, regras, regulações e códigos e têm a intenção de permitir ou proibir a ação de agentes em determinado local. São exemplos desses planejamentos a regulação ambiental, códigos e regulações de construção, regulamentos de uso do solo, etc. Por fim, o planejamento desenvolvedor-alocativo (que, comumente se encontra-se combinado ao planejamento indicativo) se refere ao planejamento de agências públicas do governo sobre suas próprias ações e investimentos. Esse tipo de planejamento envolve o estabelecimento de metas, programas e projetos, assim como o prazo pretendido para a realização dos mesmos.

5.1 MERCADO NORMALIZADO REGULADO

As abordagens explicitadas no desenvolvimento deste trabalho apontam para uma solução da problemática que seja pautada em uma definição diferente de eficiência, menos relacionada com a concepção neoclassicista, do arranjo de recursos e mais próxima da eficiência dinâmica, apontada por Acoccella (2005) e outros.

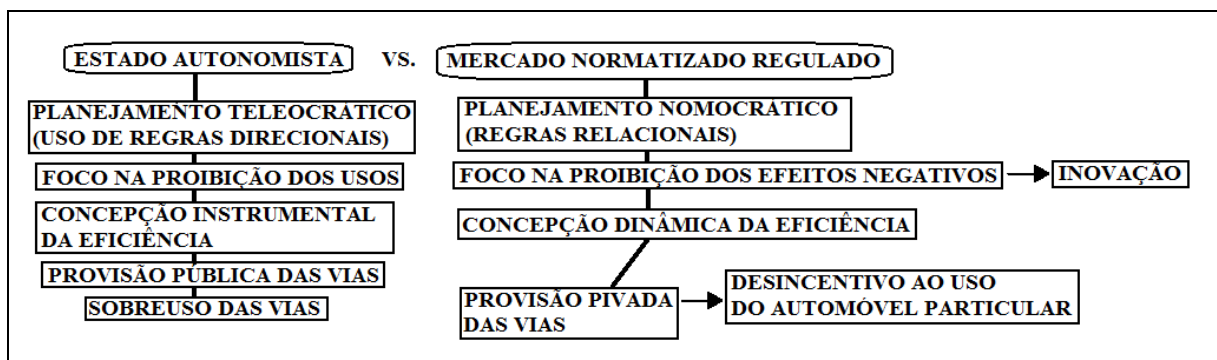
O desenvolvimento urbano de Salvador e a sua dinâmica de ocupação e uso do solo devem responder a uma gama de interesses significativamente diferenciados, em vez de atenderem a um planejamento que esteja baseado em objetivos pré-definidos e imutáveis por um período extenso de tempo. A ação via mercado, reflexo da interpenetração do interesse dos agentes

pode apontar para um uso do solo que gere menos externalidades e uma provisão das vias que possa garantir a prevenção do seu sobreuso, a partir de restrições aos usuários que não podem ser induzidas uma vez que esses bens são ofertados via governo.

Por outro lado, é importante considerar que o processo de desenvolvimento urbano não pode se dar de maneira autônoma via mercado, mas sim a partir de uma regulação que, ao mesmo tempo em que estabeleça regras de funcionamento, não provoque desincentivo às buscas individuais dos interesses dos agentes. Nesse sentido, é importante que, do ponto de vista da política, sejam bem especificadas as ‘regras do jogo’, para que a geração de externalidades seja evitada.

Para atender à esses critérios, um caminho que tem potencial de resolução dessa problemática é o funcionamento de um mercado normatizado regulado³⁰, no que tange a ação das construtoras e a provisão das vias, com um plano institucional que preserve, no ponto de vista do direcionamento do desenvolvimento urbano e do uso do solo, características nomocráticas que permitam que o desenvolvimento urbano seja guiado pelo interesses dos seus agentes.

Figura 11 – Diagrama dos resultados do planejamento via Estado autonomista vs. Mercado normatizado regulado



FONTE: ELABORAÇÃO DO AUTOR, 2014.

³⁰ “Mercado normatizado regulado” aqui se opõe à definição de “Estado autonomista” feita por Kalecki (ano, página) que trouxe uma percepção da natureza e orientação do estado e fez, originalmente, uma distinção entre Estado faccionista (onde sua composição traz agentes que fazem política em benefício de uma facção específica) e Estado autonomista, marcado pelo planejamento autoritário e centralizador, que se posiciona acima dos interesses de classes e que, de certo modo, tem a ver com o planejamento teleocrático e, portanto, foi feita a referência no diagrama exposto no trabalho.

A partir dos critérios de tipo de planejamento, políticas adotadas em situações de externalidades (em termos de prevenção), concepção de eficiência e provisão de bens públicos, nota-se que a alternativa de um mercado normatizado regulado tem potencial para a amenização da problemática analisada neste trabalho, a partir da bibliografia apresentada.

6 CONCLUSÕES

A avaliação do processo de expansão imobiliária de Salvador permite caracterizá-lo como um processo de concentração dos usos do solo, que induz aos grandes deslocamentos no interior da cidade que, por sua vez, são realizados, principalmente, através do modal de transporte automotor, que compreende os carros, ônibus, vans, motocicletas, etc. Esse processo de geração de tráfego contribui para o congestionamento, uma vez que a infraestrutura dada apresenta suas limitações e, portanto, é pertinente concluir que a expansão imobiliária é contribuinte à dinâmica que resulta no congestionamento e, por isso, é geradora de uma externalidade negativa sobre o setor de transportes.

O arranjo institucional, referenciado neste trabalho como as ‘regras do jogo’, por sua vez, contribui para essa problemática, uma vez que não estabelece apropriadamente os direitos de propriedade que permitam inferir o que é preferível à nível social: se a mobilidade ou a expansão imobiliária, uma vez que assumo que esses elementos têm algum grau de exclusão. Por outro lado, esse arranjo institucional não enxerga o processo de expansão imobiliária como gerador de externalidade negativa sobre o trânsito, na medida em que os seus instrumentos legais não apresentam qualquer mecanismo significativo de responsabilização dos novos empreendimentos com relação aos danos causados ao sistema viário do seu entorno, sobretudo os empreendimentos residenciais, que correspondem à maior parte dos novos empreendimentos que compõem a expansão imobiliária.

A análise empírica e a revisão das referências permitem definir o processo de expansão imobiliária de Salvador e a geração das externalidades que o acompanha como o resultado de um planejamento com viés teleocrático, baseado em regras pré-definidas, na regulação focada na proibição dos usos, que, portanto, inibe qualquer possibilidade de inovação a partir da iniciativa privada que possa assegurar o desenrolar de uma expansão imobiliária sem danos à mobilidade. Por outro lado, esse formato de planejamento está embasado em uma concepção instrumental de eficiência e que, por desconsiderar a possibilidade de geração benefícios futuros vinculados à inovação, trata-se de um formato de planejamento que negligencia a

visão da cidade como um sistema social complexo, caracterizado por uma teia complexa de interesses e de possibilidades de desenvolvimento.

Essa percepção aponta para uma solução da problemática que faça uso do formato nomocrático, baseado em regras que consideram a cidade como resultado de um sistema complexo de interesses, e que pode trazer ao âmbito do planejamento uma perspectiva mais espontânea, baseada na descoberta de meios que possam configurar um uso do solo que atenda aos interesses individuais e que não traga externalidades negativas ao trânsito da cidade. Para além disso, o formato nomocrático de planejamento está focado na regulação dos efeitos indesejados vinculados a determinados usos e, portanto, abre a possibilidade de inovação que garanta uma expansão imobiliária sem prejuízos ao sistema viário. Portanto, o formato nomocrático está associado à concepção dinâmica de eficiência, que considera a possibilidade de geração de benefícios futuros advindos com a inovação, mesmo sob uma alocação não ótima de recursos no período presente. Esse formato de planejamento, por sua vez, pode ser relacionado ao funcionamento de um mercado normatizado e regulado, no que tange o processo de expansão imobiliária, onde a iniciativa privada teria participação no processo de planejamento, e, por outro lado, o Estado atuaria como delimitador das regras do jogo, através das quais ele direcionaria os mecanismos de incentivo.

Embora tenha sido apresentada uma proposição de solução para a problemática em questão, é necessária uma discussão mais aprofundada sobre o planejamento e sobre as políticas que permeiam o desenrolar do desenvolvimento urbano de Salvador, além de uma investigação empírica que dimensione a expansão imobiliária e a sua relação com a geração de tráfego, pois a solução apresentada neste trabalho parte de uma discussão teórica sobre o planejamento, a política e as externalidades e foi alcançada a partir de um referencial teórico específico.

REFERÊNCIAS

ACOCCELLA, Nicola. **Economic policy in the age of globalisation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

ALEXANDER, E. R. Towards a dialectic theory of planning: nomocracy vs. teleocracy – a synthesis. **Progress in Planning**, [S.l.], v. 77, p.72-87, 2012.

ANDRADE, Andriano Bittencourt de; BRANDÃO, Paulo Roberto Barqueiro. **Geografia de Salvador**. 2º ed. Salvador: EDUFBA, 2009. 160p.

APÓS perder o controle do carro, motorista vai parar em terreno no jardim armação. **Varela notícias**, 2014. Disponível em: <<http://varelanoticias.com.br/apos-perder-o-controle-do-carro-motorista-vai-parar-em-terreno-no-jardim-armacao/>>. Acesso em 06 jun. 2014.

MOBILIDADE urbana em Salvador. **Arquiculturismo**, 2011. Disponível em: <<http://arquiculturismo.blogspot.com.br/2011/11/mobilidade-urbana-em-salvador-por-andre.html>>. Acesso em: 09 jun. 2014.

BRASILEIRO gasta (em média) 30 minutos para ir ao trabalho. **Mobilize**, 2013. <http://www.mobilize.org.br/noticias/5215/brasileiro-gasta-em-media-30-minutos-para-ir-ao-trabalho.html>>. Acesso em: 09 jun. 2014

CARVALHO, Inaiá Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso. **As “Cidades” de Salvador: como anda Salvador e sua região metropolitana**. 2º ed. Salvador: EDUFBA, 2008. 228p.

CASAS dão lugar à condomínios no Jarim Armação. **Correio da Bahia**. Disponível em:<<http://www.correio24horas.com.br/detalhe/noticia/casas-dao-lugar-a-condominios-no-jardim-armacao-bairro-em-forte-valorizacao/>>. Acesso em: 03 jun. 2014.

COASE, R.H. The nature of the firm. **Economica**. Londres, v.4, n.16, p.386-405, nov.1937.

_____. The problem of social cost. **Journal of Law and Economics**, Chicaco, v.3,p.1-44, out. 1960.

_____. The lighthouse in economics. **Journal of Law and Economics**, Chicaco v.17, n.2, p.357-376, out. 1974

CORDATO, Roy E. The austrian theory of efficiency and the role of government. **The Journal of Libertarian Studies**, Auburn, v.4, n.4, p.393-403, 1980.

COSTA, C. E. E. L. **Notas de Economia do Setor Público. Aula 2: bens públicos**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010. Disponível em:

<<http://epge.fgv.br/we/Graduacao/FinancasPublicas/2010?action=AttachFile&do=get&target=Bensp%C3%BAblicos.pdf>>. Acesso em 05 jun. 2014.

KALECKI, M. The last phase of the transformation of capitalism. **Montly Review Press**. New York, jan. 1972.

MALPEZZI, S. Housing prices, externalities, and regulation in U.S. metropolitan areas. **Journal of Housing Research**, [S.l.], v. 7, n.2, p.209-241, 1996.

MORONI, S. Rethinking the theory and practice of land-use regulation: towards nomocracy. **Progress in Planning**, [S.l.], abr. 2010.

_____. Why nomocracy: structural ignorance, radical pluralism, and the role or relational rules. **Progress in Planning**, [S.l.], v. 77, p.46-59, 2012.

PINDYCK, Robert S; RUBENFELD, Daniel L. **Microeconomia**. 7º ed. São Paulo: Pearson, 2010. 647p.

PLANTER. **Pesquisa de mobilidade urbana**: avaliação da qualidade de serviço no transporte público. Salvador, jun. 2012. Disponível em: <<http://www.mobilize.org.br/midias/pesquisas/pesquisa-de-mobilidade-urbana---planter.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2014.

PORTER, Michael E. ; LINDE, Claas van der. Toward a New Conception of the Environment-Competitiveness Relationship. **The Journal of Economic Perspectives**, Autumn, v.9, n.4, p.97-118, 1995.

RIANI, Flávio. **Economia do Setor Público**: uma abordagem introdutória. 5º ed. São Paulo: LTC, 2009. 296p.

SACHS, I. Kalecki and development planning. **Oxford Bulletin of Economics and Statistics**. [S.l.], v.39, n.1, p.47-56, 1977.

SALVADOR, Bahia. Prefeitura municipal. Lei municipal nº 8.167/2012. Lei de Ordenamento e Uso do Solo. Salvador, dez. 2011. Disponível em: <http://www.desenvolvimentourbano.salvador.ba.gov.br/lei8167_nova_louos/index.php>. Acesso em: jun. 2014.

SALVADOR, Bahia. Prefeitura municipal. Lei municipal nº 7.400/2008. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. Salvador, 2008. Disponível em: <http://www.desenvolvimentourbano.salvador.ba.gov.br/lei7400_pddu/index.php>. Acesso em: jun. 2014

SAMUELSON, Paul A. The pure theory of public expenditure. **The Review of Economic and Statistics**, [S.l.], v.36, n 4, p.387-389, nov.1954.

SANTOS, Carlos Eduardo de Santana. **A expansão urbana sobre os remanescentes florestais situados no entorno da avenida Luis Viana Filho, Salvador – Bahia.** 2009. 144 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia) – Escola Politécnica, UFBA, Salvador, 2009 .

VERHOEF, E.T; NIJKAMP, P.; RIETVELD, P.; LAKSHMANAN, T.R. Benefits and Costs of Transport: classification, methodologies and policies. **Papers in Regional Science**, [S.l.], v.80, n.2, p.139-164, abr. 2001.

VIEIRA JÚNIOR, I. R. **A Expansão de Salvador:** a produção do espaço urbano em uma via metropolitana. 2005. 54f. Trabalho de Conclusão de Curso (Gaduação em geografia) – Instituto de Geociências, UFBA, Salvador, 2005.

WAVE exclusive apartments: ¼ alto padrão: Jardim Armação. Chroma empreendimentos. Disponível em: <<http://www.chroma.com.br/empreendimentos/wave-exclusive-apartamento>>. Acesso em: 03 jun. 2014.