

PENÉLOPE

FAZER E DESFAZER A HISTÓRIA

PUBLICAÇÃO QUADRIMESTRAL — Nº 13 • 1994

DIRECTOR
A. M. HESPAÑA

REDACÇÃO

Álvaro Ferreira da Silva (FE-UNL); Amélia Aguiar Andrade (FCSH-UNL); António Costa Pinto (CEHCP-ISCSTE); António M. Hespanha (ICS); Bernardo Vasconcelos e Sousa (FCSH-UNL); Carlos Fabião (FLL); Fernando Rosas (FCSH-UNL); Helder A. Fonseca (UE); José Manuel Sobral (ICS); Luís Krus (FCSH-UNL); Luís Ramalhosa Guerreiro; Mafalda Soares da Cunha (UE); Maria Alexandre Lousada (FLL); Nuno Gonçalo Monteiro (ICS); Nuno Severiano Teixeira (UE/UCP); Rui Ramos (ICS); Valentim Alexandre (ICS); Vítor Serrão (FLUC); Secretária da Redacção: Dulce Freire

Propriedade do título: Cooperativa Penélope. Fazer e Desfazer a História
Subsídios à Redacção da J.N.I.C.T. e S.E.C.

Os originais recebidos, mesmo quando solicitados, não serão devolvidos.

Edição apoiada por *Lisboa 94, Capital Europeia da Cultura*

© Edições Cosmos e Cooperativa Penélope

Reservados todos os direitos de acordo com a legislação em vigor

Impressão e acabamentos: Edições Cosmos

Maio de 1994
Depósito Legal: 49152/91
ISSN 0871-7486
ISBN 972-8081-42-1

Difusão

LIVRARIA ARCO-ÍRIS
Av. Júlio Dinis, 6-A Lojas 23 e 30 - P 1000 Lisboa
Telefone: 795 51 40
Telefax: 796 97 13

EDIÇÕES COSMOS

Rua da Emenda, 111-1ª - P 1200 Lisboa
Serviços Comerciais: Av. Júlio Dinis, 6C-4ª D
Telefone: 795 51 40 • Telefax: 796 97 13

Modos de Regulação da Cidade: A Mão Visível na Expansão Urbana

Álvaro Ferreira da Silva
Fac. de Economia da UNL

A especificidade da intervenção dos poderes públicos na cidade oitocentista tem sido realçada por diferentes autores. Foi porventura Josef Konvitz quem de forma mais peremptória realçou a crescente subordinação da expansão e transformação das cidades a intervenções institucionais. Em *The Urban Millenium* assinala o nascimento dum novo estilo de desenvolvimento urbano, que apelida *regulatory mode*, situando-o cronologicamente no início do último quartel do século XIX. Este novo marco seria caracterizado por uma cada vez maior importância das instituições políticas e administrativas nos processos de construção da cidade. Sucederia a um período em que a ênfase tinha sido posta no investidor e na livre acção das forças de mercado, e que Konvitz associa ao século XVIII e a grande parte do século XIX. Neste sentido, o último quartel do século XIX teria inaugurado um período em que a disciplina do urbanismo definiria a expansão das cidades.

Esta visão do desenvolvimento urbano é manifestamente simplificadora, como poderá ser reconhecido por qualquer observador dos vestígios da expansão das cidades após as últimas décadas do século passado. Porém, embora enfermando dos defeitos redutores de qualquer taxonomia, destaca um aspecto que surge como uma flagrante novidade no século XIX: o cada vez maior envolvimento do Estado, a nível local ou central, na organização da cidade. Elevando-o ou não a marco de periodização dos modos de desenvolvimento urbano, vários outros autores destacam as novidades operadas a partir da segunda metade do século XIX nas formas assumidas pela intervenção pública¹. Ora, como assinala um dos mais destacados historiadores do urbanismo, ao rever a evolução da intervenção pública nas cidades britânicas ao longo do século XIX, as limitações administrativas da liberdade individual em meio urbano eram tanto mais extraordinárias quanto ocorriam numa época fortemente valorativa da inexistência de peias administrativas a estorvar a livre iniciativa e em que a sua expressão no direito de propriedade só em casos absolutamente excepcionais podia ser restringida [Sutcliffe, 1982].

Torna-se, pois, importante, conhecer as razões que motivaram este maior protagonismo do Estado na vida urbana, bem como os seus reflexos para os agentes económicos e sociais que faziam da cidade o seu contexto de acção. É certo que diferenças nacionais e regionais na afirmação desse protagonismo farão de qualquer

tentativa de síntese uma imagem demasiado precária. As condições em que se processava o crescimento urbano (por exemplo, diferentes níveis de pressão demográfica ou distintas bases económicas das cidades, condicionando as características do ambiente citadino), os instrumentos legais que a sociedade tinha à sua disposição para regular os efeitos desse crescimento ou o ambiente político e social, do qual em última análise dependiam as modalidades de intervenção, exprimem o conteúdo fundamental dessas diferenças. Este artigo pretende tão-só assinalar os aspectos que estão presentes em diversas experiências de expansão urbana ao longo do século XIX, empurrando e condicionando a maior intervenção pública na organização da cidade. Constitui assumidamente uma etapa de construção duma grelha de leitura comparativa para enquadrar as experiências de regulação urbana que podem ser observadas em Lisboa entre 1850 e 1930².

Em primeiro lugar, irei sistematizar os instrumentos de regulação administrativa do meio urbano que podem ser encontrados ao longo do século XIX, com particular incidência nos que condicionam a actividade dos agentes económicos. Em segundo lugar, delimitam-se as razões para o surgimento destas formas de intervenção do Estado num século em que o ambiente intelectual se caracterizava por uma postura marcadamente liberal nas relações entre Estado e economia. No final, procuro lançar algumas questões sobre as relações entre iniciativa privada e poderes públicos suscitadas por este acréscimo de intervenção do Estado.

1. Instrumentos de Regulação da Cidade

Em traços gerais, pode-se afirmar que o período que vai desde o início do século XIX até à I Guerra Mundial vê nascer e desenvolverem-se muitos dos instrumentos de intervenção pública na vida da cidade que ainda hoje existem³. A mão visível do Estado na economia urbana pode ter várias manifestações, como o lembra a útil taxonomia apresentada por A. G. Checkland [1980, p. 8]: regulamentação da actividade económica, impondo nomeadamente uma participação das empresas nos custos sociais que geram; oferta pública de bens e serviços, em substituição dos mecanismos de mercado; planeamento da expansão e dos diferentes fins sociais do solo urbano; promoção da economia da cidade.

Por um lado, a extensão e intensificação da intervenção pública tem um pendor proibitivo, procurando regulamentar um vasto conjunto de actividades que se exercem no contexto da cidade. Enquadra-se na definição que os administrativistas atribuem aos *regulamentos policiais*, que «têm por objecto o estabelecimento de restrições à liberdade individual, a fim de prevenir (ou evitar) que em consequência de conduta perigosa dos indivíduos se verifiquem danos sociais»⁴. Nesta gradual acumulação de instrumentos de controlo sobre a organização da cidade encontramos uma vasta panóplia de regulamentos sobre as regras de construção de edifícios e a utilização das vias públicas, sobre o exercício de actividades poluidoras ou a obrigatoriedade de utilização de equipamentos colectivos. Os regulamentos respeitantes à edificação são um exemplo desta nova atitude. Precocemente estabelecidos⁵, pretendem simulta-

neamente disciplinar e harmonizar o crescimento urbano. Preocupados com a disciplina dos alinhamentos, com a proporção entre a largura das ruas e altura dos edifícios ou com a espessura das paredes, só mais tardiamente vigiam a salubridade e habitabilidade dos alojamentos. Têm, porém, um mérito assinalável para o maior protagonismo da intervenção pública: reivindicam para o Estado o controlo sobre a organização das vias urbanas e, ao mesmo tempo, fazem destas não apenas os canais de circulação mas também o instrumento privilegiado de regularização da construção e da expansão da cidade⁶.

Por outro lado, a intervenção pública toma uma feição positiva, de fomento, através da oferta pública de bens e serviços. A municipalização da gestão dos transportes urbanos, do fornecimento de água ou de energia representa o traço mais visível da intervenção das autoridades públicas neste domínio e aquele que alcançou uma dimensão mais comum a diferentes experiências nacionais. No entanto, a presença empreendedora do município podia estender-se a actividades muito variadas: os esgotos⁷, os banhos públicos, as escolas, os mercados, a habitação social, o abate de animais, os talhos ou as farmácias, não esgotando todo o espectro desta actuação interventora. Resta acrescentar que esta presença tanto podia ser assegurada de forma exclusiva — como no caso da municipalização de serviços — como podia concorrer com a iniciativa privada, sob o argumento de que a oferta pública desses bens poderia ter um efeito regulador do mercado, nomeadamente para produtos de consumo de massas, como era o caso da alimentação⁸.

O planeamento urbano constitui a expressão mais acabada de controlo administrativo sobre a organização da cidade. Trata-se de delegar no Estado a gestão da expansão urbana, a construção das infra-estruturas e a decisão sobre a localização das actividades na cidade. Nas condições em que se processava a intervenção municipal neste domínio a partir de meados do século XIX, o crescimento físico da cidade era modelado através de duas possibilidades de actuação: a regulação da expansão para o *hinterland* (os *piani d'ampliamento*, na terminologia italiana) ou a reorganização urbanística de áreas no centro da cidade, afectadas por graves problemas de sobrelocação residencial, por prédios degradados, sem condições de higiene, e por estrangulamentos na circulação (*piani regolatori*)⁹. A legislação sobre expropriação, que permitia à administração tomar posse de terrenos privados para levar a cabo ou a reorganização urbanística ou os planos de expansão, constituiu um dos aspectos centrais das reformas tendentes a aumentar o grau de intervenção pública no solo urbano¹⁰.

Daqui se conclui que estas formas de intervenção administrativa recobrem variadas características, o que impede que se utilize o termo regulação numa perspectiva demasiado estreita. Não abrange, como se viu, apenas as funções de «regulamento policial» das questões relacionadas com a segurança ou a higiene, procurando minorar os seus efeitos no ambiente urbano. Também não pode ser associado tão-só às experiências de regulamentação das actividades de certas empresas que operam em meio urbano, através de organismos administrativos com poderes para interferir nas suas decisões quanto ao preço, extensão ou qualidade dos serviços que prestam,

e assim impedir que o interesse público seja preterido¹¹. A expressão «regulação da cidade» tem um sentido mais amplo, indo procurar o seu fundamento analítico à interpretação que é dada ao conceito de *regulação social* por Lange e Regini [1989], entendido como os diferentes modos como um determinado conjunto de actividades e/ou relações entre actores sociais é coordenado, como são atribuídos os recursos e como são estruturados os conflitos. A aplicação que faço do conceito de regulação social ao estudo das actividades económicas no território urbano encontra alguma proximidade com a forma como Aurélio Alaimo define a expressão *organização da cidade*, pretendendo referir-se a «um conjunto de procedimentos e de intervenções, dirigidos no sentido de dotar um organismo urbano de normas, serviços e infra-estruturas que regulem o seu funcionamento de forma eficiente» [Alaimo, 1990].

As novidades oitocentistas de intervenção pública seriam, assim, um outro modo de regulação da cidade, caracterizado por um novo equilíbrio entre a *fortaleza* e o *mercado*, que simbolizavam os dois pólos de estruturação dos aglomerados urbanos na acepção weberiana. Este recurso a Weber e aos seus dois componentes da cidade como organização social distinta possibilita colocar as relações entre Estado e economia numa perspectiva diferente da sucessão exclusivista de «modos de construção da cidade» proposta por Konvitz. Relativiza o peso adquirido pelos mecanismos de regulação administrativa ao presumir que este tipo de intervenção está omnipresente pela própria natureza da cidade. O que indubitavelmente se coloca de forma diferente após o século XIX é a extensão e intensificação do papel das autoridades públicas, rompendo o anterior equilíbrio entre as funções mínimas do Estado em meio urbano e a «mão invisível» da multiplicação das iniciativas individuais.

2. Externalidades e Meio Urbano

A metáfora da «mão invisível» em Adam Smith constitui uma referência sempre evocada para a exaltação dos benefícios do mercado como meio mais eficiente de afectação de recursos para o fornecimento de bens e serviços. Para o autor de *A Riqueza das Nações*, o interesse individual constitui a principal mola propulsora das acções humanas. O que impede o interesse privado de se transformar numa actividade anti-social é a concorrência instituída pelo mercado. A imagem da mão invisível foi concebida para mostrar que o indivíduo, na prossecução dos seus próprios objectivos, contribuía para o benefício público, mesmo sendo guiado pela expectativa do lucro individual.

É compreensível que do ponto de vista de Adam Smith as funções económicas de qualquer governo devessem ser muito reduzidas¹². Se a mão invisível da concorrência transformava o interesse privado no interesse social, então a política mais eficiente seria aquela que menos interferisse na definição, expressão e prossecução dos interesses individuais. Apenas deveriam ser atribuído do Estado actividades como a defesa, a justiça ou aqueles serviços públicos em que não existia qualquer incentivo para a iniciativa privada, pois «o lucro nunca poderia pagar as despesas a qualquer indivíduo ou pequeno número de indivíduos»¹³. Mesmo a intervenção indirecta do

Estado na regulamentação das actividades privadas deveria ser inexistente ou situar-se a um nível mínimo, pois tal iria influenciar o livre jogo das forças de mercado.

Porém, a própria argumentação de Adam Smith deixa a porta aberta para uma extensão da intervenção do Estado. Repare-se na forma como aborda o problema da educação¹⁴. Este é um sector que poderia ser deixado a cargo da iniciativa privada. No entanto, Adam Smith não crê que se possa ficar apenas pela oferta privada de educação, pois o seu preço seria mais elevado do que aquele que poderia ser suportado pelas camadas mais pobres da população. A oferta pública de educação deveria ser um meio de todos os indivíduos poderem ter acesso a uma instrução elementar. O bem público assim o exigia: uma melhor educação contribuiria para um acréscimo da produtividade e, simultaneamente, teria um efeito preventivo face à rebelião contra a autoridade.

Esta argumentação de Adam Smith podia ser aplicada a outros sectores em que o interesse público estivesse em causa, mesmo no interior dum ambiente intelectual defensor do liberalismo económico e que considerava a propriedade privada como um elemento essencial na organização política e social. Décadas mais tarde, as pressões decorrentes da expansão urbana e do rápido desenvolvimento de novas actividades económicas que exploravam o fornecimento de bens e serviços à crescente população das cidades vão suscitar a reflexão de John Stuart Mill. O autor cujos *Principles* foram considerados a bíblia dos economistas até à última década do século XIX [Blaug, 1989, p. 245] era favorável à intervenção pública do Estado na regulamentação ou mesmo na provisão de água ou de um sistema de esgotos¹⁵.

Na segunda metade do século XIX assiste-se ao desenvolvimento de um conjunto de intervenções públicas sobre a organização da cidade numa escala sem paralelo no passado recente e noutros sectores da economia oitocentista. Para Anthony Sutcliffe existe algo de específico no meio urbano explicando uma regulação pública acrescida. Qual a razão para que muitos dos transportes urbanos fossem propriedade pública em 1914, enquanto os canais e as redes de caminho-de-ferro eram privados? Ou porque seria que o uso do solo urbano, quando comparado com a propriedade fundiária em meio rural, estava fortemente condicionado por restrições administrativas que lhe diminuíssem o rendimento potencial?¹⁶ Antes de procurar aprofundar o que Sutcliffe define como a especificidade do meio urbano, creio que se torna necessário saber as razões que explicaram o acréscimo da intervenção pública sobre a organização da cidade.

A bibliografia sobre as relações entre poderes públicos e economia urbana ao longo do século XIX permite destacar cinco grandes grupos de razões para explicar este acréscimo de intervenção do Estado:

- 1) os problemas de higiene e saúde pública que assolam as cidades europeias;
- 2) a atomização das actividades empresariais em áreas sensíveis do ambiente urbano;
- 3) a evolução tecnológica das infra-estruturas urbanas, particularmente na segunda metade do século XIX;

- 4) as dificuldades financeiras dos municípios;
- 5) e, finalmente, a necessidade de medidas sociais dirigidas a um corpo eleitoral urbano mais alargado.

A agudização dos problemas relacionados com a higiene e saúde pública que abalaram as cidades do início do século passado é um sintoma de que o crescimento urbano tinha sido mais rápido do que o das infra-estruturas de fornecimento de água, esgotos ou habitação. Pounds refere que o abastecimento de água às cidades europeias do início do século XIX apresentava qualidade inferior ao que tinha sido atingido durante o Império Romano. O mesmo autor acrescenta que um adequado sistema de esgotos não existia em muitas cidades até ao fim do século¹⁷. No caso português, o panorama era mais negativo, como o comprova o inquérito publicado por Augusto Montenegro no início do nosso século [Montenegro, 1903].

Estas dificuldades são antes de mais uma consequência do aumento do número de habitantes vivendo nas grandes cidades. Se é certo que a existência de grandes metrópoles não era uma novidade na Europa¹⁸, não é menos verdade que o número de cidades que atingem e ultrapassam o limiar dos 100 000 habitantes tem um aumento inusitado¹⁹. Por outro lado, mais importante que o acréscimo absoluto da população das grandes cidades é a rapidez com que este crescimento se processa: entre 1800 e 1850 as cidades com mais de 100 000 habitantes vêm aumentar a sua população a uma taxa constante de 2,1% ao ano, que sofre ainda um acréscimo para 2,6% nos 40 anos que se seguem. Em contrapartida, na segunda metade do século XVIII a população das cidades com mais de 100 000 habitantes tinha crescido a uma taxa de 0,7%. O que antes tinha surgido em manifestações isoladas de algumas grandes metrópoles europeias como Londres ou Paris, levando inclusivamente a movimentos de repúdio do crescimento urbano desmesurado, passava a ganhar uma expressão mais ampla e a multiplicar-se com mais rapidez.

O rápido crescimento urbano conjugado com a deficiente dotação de infra-estruturas vai criar condições ideais para o desenvolvimento de focos infecciosos de particular gravidade. A cólera ou o tifo encontravam um ambiente propício na falta de condições de higiene e de salubridade derivadas da sobre-ocupação habitacional e das deficiências no saneamento básico. As epidemias de cólera que assolaram as maiores cidades europeias ao longo da primeira metade do século XIX contribuíram para impressionar profundamente autoridades e opinião pública, não apenas pela sua virulência mas também pelo impacto emocional do processo de desenvolvimento da doença nos pacientes²⁰. Mesmo se os surtos epidémicos de cólera, tifo e de doenças diarreicas como a disenteria não eram associados ao facto de a água ser o agente transmissor bacteriano, até às descobertas de Pasteur e Koch, a teoria vigente de que o seu desenvolvimento se processava por emanções miasmáticas provenientes de ambientes em putrefacção constituiu um poderoso contributo para uma maior atenção à qualidade do saneamento básico e das condições de alojamento [Shapiro, 1985; Schultz e McShane, 1988; Tarr, 1984]. Os higienistas e médicos oitocentistas com

um empenhamento mais activo no combate pela saúde pública realçaram sucessivamente a ligação entre a melhoria da saúde da população e a modernização e ampliação da cobertura das infra-estruturas urbanas. A elevação do bem-estar e da qualidade de vida de amplas camadas da população traduzia-se ainda numa vantagem adicional: seriam não apenas profilácticas da saúde física mas também preventivas do contágio da contestação social nas suas formas mais radicais. Um maior envolvimento das autoridades municipais ou do Estado central era considerado como condição indispensável para a resolução dos problemas graves de saúde pública com que a cidade oitocentista se defrontava²¹. A chave para a solução dos problemas sanitários residia na melhoria do abastecimento de água e na instalação de modernos sistemas de esgotos, pelo que estas actividades deviam ser estreitamente regulamentadas pelo Estado ou mesmo objecto da sua administração directa²². É porventura esta preocupação generalizada com o saneamento básico que leva um periódico belga a escrever, em 1852, que se assistia a uma «mania da água» na Inglaterra e no continente, apenas comparável ao que tinha sido a «mania dos caminhos-de-ferro» na década anterior²³.

Uma segunda característica das cidades do início do século XIX é o papel desempenhado pela iniciativa privada na «manipulação do meio urbano»²⁴. Tal como sucedia com o abastecimento de cereais, em que as intervenções administrativas herdadas dos séculos precedentes tinham sido reputadas meios ineficazes de lidar com o crescimento da procura urbana em condições favoráveis de preço, qualidade e quantidade dos abastecimentos, também no que respeitava ao fornecimento de água e aos primeiros transportes públicos se considerava que a livre acção das forças de mercado podia gerar formas mais eficientes de aprovisionamento. Os serviços municipais deveriam assegurar a ordem pública, o combate contra os incêndios, a manutenção dos espaços públicos ou a sua iluminação. A concorrência era estimulada²⁵. O crescimento da população das maiores cidades origina, aliás, um campo fértil para uma multiplicação das iniciativas empresariais nestes domínios. A «mania da água» de que falava o jornal belga não se circunscrevia às preocupações sanitárias dos círculos higienistas. Reflectia-se igualmente no número de propostas de instalação de sistemas mais aperfeiçoados de abastecimento de água às cidades ou na quantidade de concorrentes aos concursos que as autoridades abriam para o fornecimento de novos sistemas. E o mesmo se poderia aplicar a outros problemas cruciais do ambiente urbano oitocentista: aos esgotos e ao tratamento do lixo, aos transportes, à energia ou mesmo à habitação²⁶.

Porém, o agravamento dos problemas sanitários, de poluição e de sobrelotação residencial, despertam novas atitudes face ao papel do Estado na regulamentação das actividades que interferiam com a qualidade de vida urbana²⁷. Considerava-se cada vez mais o papel que poderia assumir um fornecimento de água eficaz ou uma rede de esgotos funcional na prevenção dos surtos epidémicos que afligiam as populações das cidades e na quebra global da mortalidade.

A resposta inicial dos poderes públicos deu-se através da aprovação de regulamentos para controlar o modo como os agentes económicos agiam no ambiente

urbano: aprovação de normas para a construção ou revisão das já existentes no sentido dum maior detalhe, regulamentação da actividade das empresas responsáveis pelo fornecimento de infra-estruturas urbanas (água, gás ou transportes). O reconhecimento dos efeitos negativos sobre a saúde física conjugado com um temor de que as deficientes condições de vida fossem um bom caldo de cultura para a subversão política e social estão entre os motivos que levaram a estas primeiras tentativas de intervenção pública.

Esta resposta foi insuficiente por variadas razões. Por um lado, a existência de regulamentos mais elaborados e detalhados no sentido de tornar mais salubres e higiénicas as habitações das camadas mais pobres da população teve o efeito perverso de fazer diminuir a oferta de habitação para este submercado. Maiores exigências quanto à qualidade da construção, obrigatoriedade de ligação às redes de esgotos e de água encarece o custo do alojamento e desvia investimentos do submercado da habitação destinado às camadas populares²⁸. Por outro lado, em muitos casos as medidas regulamentadoras aprovadas são reconhecidamente tímidas ou a sua aplicação é deficiente²⁹. Por último, a regulamentação da actividade das empresas que se dedicavam à exploração do fornecimento de água ou de energia, que asseguravam os transportes públicos urbanos ou a remoção do lixo, parecia também ser incapaz de assegurar por si só as exigências de um mais amplo e eficaz serviço³⁰.

Em meados do século XIX reconhecia-se que o fornecimento de certos bens e serviços tinha impactos profundos na qualidade de vida dos habitantes das cidades, pelo que não podiam ser deixados à iniciativa privada como actividades empresariais iguais a tantas outras. O abastecimento de água foi aquele que ilustrou de forma mais nítida o descontentamento com as soluções empresariais previamente estabelecidas. Na Grã-Bretanha o período entre 1861 e 1881 marca uma alteração profunda da situação: no primeiro momento cerca de 40,8% das cidades tinham o abastecimento de água assegurado municipalmente, enquanto 20 anos mais tarde o seu número passou para 80,2%³¹. Nos Estados Unidos, mais de 70% das cidades com mais de 30 000 habitantes eram abastecidas por empresas públicas em 1914 [Schultz e McShane, 1985, p. 83; Tarr, 1985, p. 76]. Por último, o caso alemão surgia como um exemplo a seguir para os partidários da municipalização da propriedade das infra-estruturas urbanas [Hietala, 1987, pp. 169-178]. Noutros países, mesmo quando a gestão continuava a ser privada, era enquadrada por um contrato de concessão que estipulava os deveres da companhia quanto ao volume, qualidade e preço da água fornecida, e quanto ao desenvolvimento da cobertura geográfica. Para além destas formas contratuais, o município podia ainda ser um dos accionistas minoritários, mas com direito de representação no conselho de administração.

A intervenção directa no fornecimento de certos bens e serviços, cuja oferta pela iniciativa privada era deficiente em cobertura e qualidade, e que se consideravam de fundamental importância para a resolução dos problemas ambientais³², ganhou importância como meio de regulação da vida urbana. A municipalização do fornecimento de água, energia ou transportes passou a ser considerada como a forma

empresarial mais adequada para responder às necessidades específicas do meio urbano. Noutros sectores, como no caso da habitação, a iniciativa privada manteve-se predominante, embora sujeita a uma maior incidência da regulamentação e da intervenção pública. Aos regulamentos de edificação vieram adicionar-se iniciativas variadas no sentido de promover a construção de habitações de rendas baratas, por parte de organizações filantrópicas ou cooperativas. A construção directa de alojamento para os mais pobres por parte do Estado não desempenhou um papel importante antes do final da I Guerra Mundial³³.

Mais frequentemente, a intervenção directa das autoridades no domínio da habitação degradada no período anterior ao nosso século ficava pelo lançamento de acções de reordenamento urbano, consistindo na reorganização viária e posterior reconstrução de áreas centrais das cidades, caracterizadas simultaneamente por uma forte concentração da população em condições de alojamento degradadas e pela ausência de uma rede viária eficaz. As acções promovidas por Haussmann para Paris e que mais tarde foram imitadas por outras cidades francesas e europeias são o exemplo mais conhecido³⁴. No entanto, embora possibilitando que áreas com alojamentos sem condições de habitabilidade tenham sido renovadas, os seus intuitos prendiam-se sobretudo com a modernização de partes centrais das cidades, rasgando novos acessos viários e valorizando a propriedade, com efeitos diminutos na melhoria do parque habitacional da população mais pobre, desalojada das anteriores habitações, mas que reproduzia as mesmas condições de alojamento noutros locais³⁵.

Estas medidas de reorganização de centros urbanos não deixaram de ter outros impactos significativos. Sublinhem-se basicamente dois. Em primeiro lugar, a criação de instrumentos legislativos que permitiam a superação dos entraves que a propriedade privada do solo urbano estabelecia às acções públicas de reorganização viária e de regularização da construção³⁶. Em segundo lugar, a criação de capacidades técnicas para o desenvolvimento de programas mais vastos de urbanização, dizendo neste caso respeito à expansão externa da cidade e não à reorganização no interior do tecido já construído.

Concluía-se, assim, que a manipulação atomizada do meio urbano pela iniciativa privada poderia ter consequências nefastas para a qualidade de vida na cidade. A uma resposta «defensiva» face às pressões exercidas no meio ambiente urbano, baseada numa maior incidência da regulamentação pública e da intervenção restritiva do Estado, passou também a adicionar-se o fornecimento de bens e serviços por parte de organismos públicos, substituindo ou concorrendo com a iniciativa privada.

A evolução tecnológica das infra-estruturas urbanas desempenhou igualmente um papel fundamental para explicar esta intervenção directa das autoridades públicas. De facto, a resposta aos problemas sanitários, poluentes e de grande densidade residencial passou também por um leque de inovações tecnológicas que deram origem àquilo que Joel Tarr e Gabriel Dupuy [1988] apelidaram *the networked city*. São, em suma, as inovações no domínio dos transportes urbanos, particularmente a sua mecanização a partir de 1875, na distribuição domiciliária de água e no

lançamento duma rede de esgotos³⁷. Traduzem-se na industrialização das infra-estruturas urbanas, tanto do ponto de vista tecnológico como organizativo. Tomemos o exemplo do aprovisionamento de água. O grande passo dado pela canalização da água como meio de abastecimento domiciliário foi o de substituir um processo de abastecimento descentralizado e trabalho intensivo por um outro que se caracterizava pela sua centralização, estruturação em rede e pela intensidade da utilização de capital. A eficiência alcançada face aos anteriores sistemas manuais possibilitou a redução dos custos por unidade e a introdução de economias de escala. Nesta medida a canalização da distribuição de água e a sua organização em rede representou o mesmo papel que a mecanização tinha desempenhado para a indústria³⁸.

A emergência desta nova infra-estrutura urbana a partir da segunda metade do século XIX é importante na definição de novas formas de intervenção pública. Três razões pugnavam para que o «factor tecnológico» tivesse esta consequência. A primeira deve-se à necessidade de regulamentar actividades que constituíam *monopólios naturais*, no sentido de impedir que o custo ou a qualidade dos serviços prestados recaíssem negativamente sobre os consumidores, que não tinham qualquer outra possibilidade de escolha³⁹. A segunda decorre do facto de estas infra-estruturas urbanas utilizarem recursos públicos na sua operação e instalação e nalguns casos terem as entidades municipais como um dos seus maiores clientes⁴⁰. Por último, resta considerar o próprio impacto das novas tecnologias no processo de crescimento da cidade, ao exigirem investimentos em mais larga escala, um grau mais elevado de coordenação entre todos os intervenientes na expansão da cidade e ao fomentarem a criação de capacidades técnicas e organizativas para agirem sobre ela.

Para o nascimento de novos tipos de intervenção administrativa na cidade é mais importante este último aspecto. Isto é, o papel que tiveram estas inovações no domínio das infra-estruturas urbanas para o despertar dum modo diverso de encarar a expansão da cidade. Donatella Calabi [1980a e 1980b] chamou a atenção para a função urbanística desempenhada pelos «serviços técnicos em rede»⁴¹. No seu artigo está basicamente preocupada em assinalar a diferença entre o urbanismo como corpo disciplinar e as intervenções urbanísticas subordinadas à dotação de infra-estruturas, nitidamente desvalorizadas no seu conteúdo transformador. Contudo, a partir da instalação das novas formas de organização do abastecimento de água, da organização dos esgotos ou dos transportes, a expansão física da cidade passava a estar condicionada pela dotação em infra-estruturas. Por um lado, era a rede pública viária que suportava os novos serviços de forma mais ou menos visível. Por outro lado, era necessário um esforço de coordenação entre os diferentes agentes que vão passar a utilizar mais intensamente as vias públicas, no sentido de minimizar os seus efeitos negativos. A previsão e o planeamento da expansão passavam a estar no horizonte das autoridades municipais, mesmo que longe de qualquer perspectiva de planeamento urbano tal como começava a ser definido pelos urbanistas de final do século. As capacidades técnicas para o fazer estavam também ligadas ao desenvolvimento das novas infra-estruturas em rede. O crescimento do número de engenheiros é

indissociável das novas tecnologias empregues. Para além disto, a gestão da rede de esgotos — que na maior parte das vezes se encontrava precocemente sob controlo municipal — fornecia a organização burocrática e a necessidade duma cartografia urbana mais detalhada, que constituíram aspectos fundamentais para a organização da expansão urbana em novos moldes⁴². Mesmo que as entidades administrativas permanecessem numa posição minimalista relativamente à gestão directa de serviços como os transportes urbanos, a produção ou distribuição de energia, ou a distribuição de água, a escala mais vasta em que se colocavam as novas infra-estruturas urbanas, exigiam um novo modo de lidar com o crescimento da cidade.

O quarto impulso para o alargamento da intervenção administrativa na organização da cidade é pouco referido na bibliografia sobre este tema. Trata-se da opção de exploração directa do fornecimento de certos bens e serviços como um meio de gerar novas receitas, num período em que o acréscimo das despesas das administrações urbanas não era acompanhado pelo aumento dos rendimentos. Esta razão está presente nos debates realizados em Itália sobre a municipalização ao longo da segunda metade do século XIX [Calabi, 1980a e 1980b] e é também referida por Waller [1983, pp. 304 e segs.] ou por Piétri [1992, 126-7], quando abordam a municipalização das *public utilities* na Grã-Bretanha e na Alemanha. A estatização de infra-estruturas como meio de solucionar problemas financeiros e de adiar reformas fiscais socialmente dolorosas não seria inédita, como o prova a nacionalização dos caminhos-de-ferro alemães a partir do final da década de 70 do século XIX [Fremdling, 1980]. Assim, a defesa do inescapável interesse público de actividades como o fornecimento de água, energia ou transportes, juntamente com considerações negativas sobre a sua exploração por um monopólio privado e a capacidade de uma gestão municipal que pelo menos não aumentasse os encargos sobre o consumidor, melhorasse o serviço e arrecadasse mais receitas para os cofres municipais, constituía uma mistura atraente para os políticos locais.

Se deixássemos a gestão destas infra-estruturas e passássemos para a intervenção mais directamente urbanística, encontraríamos motivações semelhantes quando se aborda a expropriação por zonas. No primeiro momento (1874) em que se coloca a necessidade de legislação deste tipo na Câmara Municipal de Lisboa e nas Câmaras dos Pares e dos Deputados as únicas referências que se encontram são de tipo orçamental: o município necessita de um expediente que lhe permita financiar a expansão urbana para o Norte da cidade. Nunca é adiantada qualquer justificação, nem no preâmbulo justificativo do projecto de lei, nem na discussão que se seguiu, à criação de mais-valias e ao aumento do valor locativo dos prédios, derivados do investimento público na urbanização da área⁴³. Em países como a Itália, o método que Haussmann tinha inaugurado — com reduzido êxito — para financiar as obras de regularização em Paris, era proposto igualmente como medida de recurso para financiar as despesas municipais [Alaimo, 1988, e Lacave, 1983b].

Por último, resta o papel desempenhado pelas motivações de ordem social e política para o acréscimo de intervenção pública na regulação do ambiente urbano.

Não se trata de justificá-la como resultado da «pressão das ideologias» (socialismo e autoritarismo) que Freitas do Amaral, em síntese recente [1988], considerou como um dos motores do desenvolvimento da legislação urbanística, a par da «pressão dos factos». O «pragmatismo» da maior parte dos reformadores e dos políticos promotores da municipalização é salientado por diferentes autores⁴⁴. Mesmo quando nas palavras destes reformadores sobressaíam fortes preocupações sociais, considerava-se que um ambiente urbano controlado podia harmonizar classes sociais antagónicas.

Com este tópico pretendo significar a influência assumida por um sufrágio mais alargado para uma alteração das propostas das élites políticas, com uma maior preocupação pelo bem-estar da grande massa da população urbana [Lees e Hohenberg, pp. 317-8]. No caso britânico, o Reform Act de 1869 vai aumentar a base eleitoral, exigindo que os partidos políticos tomem em linha de conta as aspirações de camadas mais amplas da população (Cherry, 1989, 198). Nos Estados Unidos também tem sido referida a importância da composição social do eleitorado para a mudança da política das administrações locais [Tarr, 1985, p. 63]. Porém, este é um outro tópico em que a falta de estudos para outros contextos nacionais se revela particularmente decepcionante. Estará neste factor uma dose importante de justificação para a maior amplitude da intervenção pública?

Podemos agora retomar a afirmação de Sutcliffe citada no início desta secção, em que este historiador do urbanismo avançava que deveria existir algo incomum, peculiar às cidades, explicando o acréscimo de intervenção urbana no século XIX. Ora, todos os textos que procuram definir o estudo da economia urbana como um campo disciplinar autónomo realçam a especificidade urbana de forma muito nítida. A «entrada» sobre «economia urbana» no *Palgrave* é um bom exemplo. Depois de salientar as economias de aglomeração que a concentração urbana propicia para a produção e o consumo, Peter Mieszkowski adianta:

«Since persons and firms interact in high density concentration, the essence of urban economics is the analysis of externalities, neighbourhood effects and related forms of market failure. Traffic congestion, agglomeration economies, pollution, racial segregation, and the provision of public goods all involve externalities and jointness in consumption or production.»⁴⁵

Esta singularidade urbana, que atraía formas de intervenção pública numa escala inusitada, pode assim ser fundamentada nas próprias características de funcionamento da economia urbana, caracterizada pela importante presença de externalidades⁴⁶. Nesta situação, os mecanismos de mercado não são suficientes para proporcionar decisões que sejam socialmente eficientes, ou porque não conseguem evitar importantes externalidades negativas derivadas da acção de indivíduos e firmas, não penalizados em termos de custos (poluição, más condições sanitárias devido a alojamento deficiente, etc.), ou porque não permitem a afectação de recursos a iniciativas capazes de proporcionar externalidades positivas em benefício da sociedade, quando existem elevados custos associados a reduzidos benefícios para o empreendedor

privado (como no caso do alargamento da cobertura das redes de distribuição de água e esgotos, melhoria das condições de habitação). É nesta acumulação de importantes efeitos externos que reside a principal manifestação de diferença do meio urbano. A exacerbação destes efeitos externos dá-se devido àquilo que caracteriza a cidade como aglomerado, relativamente a outros aglomerados humanos: a sua dimensão, a densidade de povoamento e a complexidade das actividades económicas e das relações sociais que aí se localizam. Tomando de empréstimo a expressão, que não o sentido, de D. Callabi [1974, p. 18], o *efeito-cidade* seria responsável por esses efeitos externos.

As razões que atrás se esboçaram para o acréscimo do protagonismo das autoridades locais e centrais na regulação da cidade traçaram os contornos desta exacerbação de efeitos externos negativos, que acompanharam o movimento de expansão urbana continuada que se iniciou no século XIX. Em contrapartida, a aplicação das novas infra-estruturas de rede, da diminuição da sobrelotação residencial e da melhoria das condições de habitabilidade era crucial para a diminuição da doença e da mortalidade, traduzindo-se por uma poupança social plenamente evidenciada nos relatórios de Chadwick [Millward, 1991, p. 111; Williamson, 1990, pp. 291-4]. É neste contexto que se pode compreender com mais clareza o novo equilíbrio nos modos de regulação da cidade, caracterizado por uma maior intervenção pública⁴⁷.

3. Mão Visível e Iniciativa Privada

Alfred Chandler [1977] retomou a clássica metáfora de Adam Smith, mas procedeu a uma valorização do seu sentido de modo diametralmente diferente. Na moderna organização empresarial que se forma no final do século passado nos Estados Unidos, a nova estrutura da empresa torna-se a mão visível, adquirindo algumas das funções que antes tinham sido características da mão invisível do mercado. O mercado continuava a ser o elemento primário na criação da procura para bens e serviços. Porém, as funções que se relacionavam com a coordenação e gestão dos fluxos de bens e a disposição de recursos humanos e financeiros para a produção e distribuição futura passam a depender da empresa moderna [Chandler, 1977, pp. 6-12].

Creio que a reversão da metáfora pode igualmente ter sentido para explicar as novas formas de organização da actividade económica em meio urbano, que se desenham a partir do último quartel do século XIX, principalmente aquelas que têm a ver com a organização da expansão física da cidade. É possível concordar com a afirmação de Diederiks e Hohenberg [1992, p. 13] de que existe uma «tensão histórica na história ocidental» entre iniciativa privada e as formas de controlo social e político sobre o mercado, mas que na segunda metade do século XIX esta tensão é mais dramática, fruto da agudização dos problemas ambientais no meio urbano, do crescimento das oportunidades de investimento empresarial tendo a cidade como objecto, e da necessidade de coordenação introduzida por aquilo que chamei o «factor tecnológico».

Porém, empregar a expressão «tensão dramática» para definir as relações entre iniciativa privada e intervenção pública poderá induzir o leitor a considerar a

existência de uma radical separação entre ambas no processo de organização e crescimento da cidade, o que manifestamente não corresponde à realidade⁴⁸. Este tema — fundamental para uma história das iniciativas empresariais em meio urbano — justifica por si só um outro artigo, pelo que deixarei apenas algumas notas finais, fruto de uma investigação em curso.

Considere-se o caso das intervenções de urbanização promovidas pelos municípios ao longo da segunda metade do século passado, quer sob a forma de planos de regularização no centro da malha urbana construída quer através dos planos de expansão para a periferia. Estas intervenções geravam uma maior disciplina do uso do solo e, nalguns casos, chegavam a promover a expropriação por utilidade pública. O município, através da expropriação por zonas e do lançamento do processo de criação das infra-estruturas básicas para uma posterior construção, desempenha aqui um papel semelhante ao de um promotor imobiliário em grande escala, na criação dum processo de crescimento urbano controlado⁴⁹. Centralizando as relações com os proprietários imobiliários, através do mecanismo da expropriação por zonas, facilitava a actividade construtora e, simultaneamente, não permitia os efeitos mais nocivos dum processo de crescimento urbano atomístico.

Por outro lado, este processo de desenvolvimento urbano controlado era uma fonte de externalidades para os empresários que investiam nos lotes vendidos pelo município. A existência dum plano de extensão reduzia riscos e introduzia a possibilidade de uma certa previsão relativamente ao tipo de ambiente que envolveria cada edifício construído, um aspecto fundamental para a integração de cada novo lar nos diferentes submercados de alojamento. Também neste aspecto facilitava o investimento privado na construção.

Finalmente, este modelo de expansão era também importante para o desenvolvimento das companhias privadas que forneciam serviços como os transportes urbanos, a energia ou a água. Pensado na perspectiva da cidade reticular, permitia uma instalação mais fácil destes serviços. Mais importante para a gestão destas empresas e para a sua lógica de expansão era a criação daquilo que Millward [1992] apelida de economias de vizinhança dos consumidores: numa área residencial socialmente mais homogénea e dirigida para as classes média e alta, existiam garantias para uma regular expansão da procura dos seus serviços, à medida que os prédios fossem construídos.

¹ Vejam-se, entre outros, Hohenberg e Lees [1985, pp. 290-330], Alaimo [1988, pp. 8-10], Calabi [1980a e 1980b], Cherry [1989], Tarr [1985, pp. 65-6; 1988, p. 171], Sutcliffe [1980 e 1982], Diederiks e Hohenberg [1992], Morris [1992, p. 187], Tarr e Konvitz [1987], Schultz e McShane [1988, pp. 81-3]. A periodização nem sempre é coincidente, mas existe concordância em atribuir à segunda metade do século XIX uma posição de relevo.

- ² Este artigo integra-se num projecto de investigação mais amplo sobre o crescimento urbano de Lisboa, o negócio imobiliário e a intervenção municipal para este período.
- ³ Mesmo as formas mais elaboradas de intervenção pública na organização da cidade, como o planeamento urbano, existiam já do ponto de vista doutrinário, técnico e terminológico antes da Primeira Guerra Mundial [Sutcliffe, 1980, pp. 2-3].
- ⁴ Caetano, 1947, p. 100. Considere-se igualmente o que Gonçalves, 1986, pp. 97-98, e Amaral, 1988, pp. 96-97, escreveram sobre o assunto.
- ⁵ Konvitz [1985], Sutcliffe [1981] e Fortier [1980] para referências a este tema.
- ⁶ Fernando Gonçalves não deixou de assinalar a coincidência de que a primeira menção a um instrumento urbanístico na legislação portuguesa (os planos gerais de melhoramentos das cidades e vilas do reino) tivesse ocorrido no decreto de 31 de Dezembro de 1864, que tratava da construção, reparação e polícia das estradas. Segundo ele, «apenas sublinha a importância atribuída à via pública no urbanismo do século passado: a abertura da estrada ou do arruamento é o principal ponto de apoio para a administração pública assentar o seu comando sobre a infra-estruturação do solo, o loteamento dos quarteirões e a edificação dos lotes para construção.» [1988, p. 240]
- ⁷ A construção e gestão dos esgotos passa por ser uma actividade universalmente municipalizada. Tal não é correcto, como se pode, por exemplo, observar pela experiência de Nova Iorque ao longo do século XIX, em que os esgotos são explorados por empresários privados e existem inclusivamente empresas concorrentes operando na cidade, cada uma com a sua rede, ou pelo que acontecia em Lisboa até ao século XIX.
- ⁸ Um exemplo desta política pode ser encontrado na constituição dos talhos municipais na capital portuguesa.
- ⁹ Veja-se a síntese que surge em Sutcliffe [1981] sobre as diferentes experiências na Grã-Bretanha, França, Alemanha ou nos Estados Unidos. Para a experiência italiana nas formas primitivas de planeamento urbano veja-se Calabi [1980a e 1980b] e os estudos de Caracciolo, Alaimo e Insolera. Para Espanha consulte-se Armiño Perez e Piñon Pallarés [1989], Garcia Bellido *et al.* [1968].
- ¹⁰ Caeiro da Mata [1906] para uma interessante apresentação do direito comparado quanto à expropriação por utilidade pública para o período que nos interessa e os estudos de Alaimo [1988] e Lacave [1983a e 1983b] para uma abordagem dos problemas da expropriação em contexto urbano no século XIX.
- ¹¹ Trata-se de empresas que ou operam numa posição monopolista ou são uma fonte de fortes efeitos externos. Veja-se a este propósito o artigo intitulado «Regulation and deregulation» em que se apresentam as razões para a regulamentação (Palgrave, IV, pp. 128-133): presença de poder monopolista, externalidades, compensação para a inexistência de fluxos de informação adequada, entre outras. Segundo os seus defensores este método de controlo teria vantagens quer face às possibilidades da mera concorrência em ajustar as preferências dos consumidores ao produto oferecido, quer face à propriedade pública das empresas. Para uma introdução histórica ao nascimento e desenvolvimento das experiências de regulamentação veja-se também McCraw [1975 e 1981, particularmente a contribuição de Keller] e Fromm [1981]. É feita referência explícita às *urban public utilities* como desencadeando as primeiras experiências de regulamentação administrativa nos Estados Unidos em McCraw [1975] e Keller [1981].
- ¹² «*The sovereign should be discharged from the duty of superintending the industry of private people, and of directing it towards the employments most suitable to the interest of the society*» [WN IV, IX, 51].
- ¹³ Esta uma ocasião em que se estaria em presença duma falha dos mecanismos de mercado para assegurar certas actividades.
- ¹⁴ Veja-se no livro V de *An Enquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* a parte intitulada «Of the Expence of the Institutions for the Education of Youth».
- ¹⁵ Veja-se a discussão do pensamento de Mill quanto às infra-estruturas urbanas em Schwartz, 1966.

- ¹⁶ «A explicação mais óbvia para estas questões é que deve existir algo peculiar às cidades» — escrevia Sutcliffe (1982, p. 108) —, uma afirmação que procuraremos retornar no final desta secção. A especificidade urbana apontada por Sutcliffe (*the urban variable* tomando de empréstimo o título de um outro dos seus artigos) é porventura demasiado acentuada e baseada na situação britânica, em que sectores como os caminhos-de-ferro tinham sido basicamente desenvolvidos pela iniciativa privada. No caso da Europa continental a intervenção pública foi igualmente determinante noutros sectores, como o transporte ferroviário, em que, por exemplo, o enquadramento legislativo da expropriação por utilidade pública antecipou até as experiências que posteriormente vieram a surgir em meio urbano, para além do investimento directo efectuado pelos poderes públicos.
- ¹⁷ Pounds, 1985, p. 146. Opinião idêntica é expressa por Buchanan [1990, p. 949].
- ¹⁸ Cidades como Londres ou Paris tinham alcançado o meio milhão de habitantes já no século XVIII. Outras cidades europeias como Amsterdão, Nápoles ou Viena tinham ultrapassado os 200 000 habitantes [Lees e Hohenberg, 1985, p. 225; de Vries, 1984, Apêndice 1].
- ¹⁹ Em 1600 apenas oito cidades europeias ultrapassavam os 100000 habitantes segundo os cálculos de Jan de Vries [1984, p. 70. Paul Bairoch (1988) apresenta valores diferentes, mas que não alteram o quadro que se pretende esboçar]. Duzentos anos depois em 1800, este número tinha sido acrescentado de mais nove cidades. A partir desta data tudo se altera. Nos 50 anos que medeiam até 1850, o número de cidades com mais de 100 000 habitantes vai passar para 43, com o surgimento de cidades que pela primeira vez ultrapassam o milhão de habitantes. Quarenta anos volvidos, em 1890, 101 cidades europeias têm mais de 100 000 habitantes. Em 1800, dos habitantes que viviam em cidades com mais de 10 000 habitantes, 35% residiam nas que tinham ultrapassado os 100 000 moradores. Em 1850, essa proporção atingia 38% e em 1890 tinha passado para 46%, destacando o impacto das grandes cidades na concentração da população urbana.
- ²⁰ Sobre as epidemias de cólera da primeira metade do século vejam-se as referências genéricas apresentadas por Pounds ou Lees e Hohenberg nas obras já citadas e também Evans [1988], Kearns [1989]. Charles E. Rosenberg [1965-66] transmite a ideia do impacto emocional da epidemia entre a população das cidades. Aspectos relacionados com a saúde pública em meio urbano e a sua ligação à qualidade das infra-estruturas de saneamento básico podem também ser encontrados em Berridge [1990], Evans [1987], Wohl [1983], Shapiro [1985] ou Bourillon [1992].
- ²¹ Em Inglaterra o relatório parlamentar de Edwin Chadwick [1842] constitui o ponto mais importante desta constatação. Nele se salientavam os efeitos negativos na saúde pública da falta de condições sanitárias nas cidades inglesas e a completa inadequação da administração municipal inglesa para lidar com estes problemas. Os custos sociais das más condições de alojamento e da ausência de infra-estruturas de saneamento básico eram vinculados, procurando-se que o Estado assumisse um maior protagonismo. Vejam-se igualmente outros textos em que se relaciona a degradação do meio urbano e a necessidade da acção interventora do Estado [Hassan, 1985; Falkus, 1977; Waller, 1983, cap. 7; Robson, 1935]. Noutros países encontram-se referências similares a este problema [Schultz e McShane, 1988; Simson, 1983; Brown, 1988; Tarr, 1985].
- ²² Schultz e McShane escrevem que «*water and sewer systems were a city's lifeline*» [1988, p. 84]. Cf. também Hassan [1985, p. 543], Simson [1983, p. 432] e Shapiro [1985, pp. 16 e segs.].
- ²³ Citado em Viré [1973, p. 6] e também em Goubert [1988, p. 118].
- ²⁴ Konvitz classificou esta fase como «modo económico» de desenvolvimento urbano, em oposição ao período que lhe sucedeu a partir do último quartel do século XIX. Caracterizava-se pelo papel fundamental do investidor privado na construção da cidade.
- ²⁵ Falkus, retratando a situação britânica da primeira metade do século XIX, escreve [1977, p. 140]: «*Parliament did not regard water supply as in any way different from normal speculative ventures, and relied on the workings of market forces and the potential of competition to safeguard the public interest*». Também Robert Millward [1991, p. 99]

ESTADO DA QUESTÃO

- salienta que o abastecimento de água ou de gás eram tratados como vulgares mercadorias: «*private enterprise was seen as the proper institutional form*». O princípio da concorrência entre companhias privadas motivava a opinião pública e o governo na primeira metade do século XIX na Grã-Bretanha, como é reconhecido no balanço que nos anos 30 é feito do desenvolvimento da municipalização [Robson, 1935, p. 304].
- 26 Em Lisboa a instalação de redes de abastecimento de água ou de gás foi sempre assegurada por companhias monopolistas, ao contrário de outras cidades europeias em que a maior precocidade de instalação destas infra-estruturas originou soluções de abastecimento caracterizadas pela concorrência *in the field* entre diversas companhias. A evolução para situações de operação em regime de monopólio deveu-se quer às características de fornecimento destes serviços, que acabaram por deixar no terreno apenas um operador, quer ao desenvolvimento da regulamentação pública que privilegiava a elaboração de contratos de fornecimento com uma única empresa. Mesmo assim as Actas da Câmara Municipal de Lisboa testemunham o interesse empresarial pelos concursos que a municipalidade ia abrindo para o fornecimento de diferentes serviços, como sucedeu no caso da água canalizada, em que o concurso aberto em 1855 teve a presença de três concorrentes. Isto após vários anos em que se sucederam outras tantas propostas e para um serviço que primava pelas exigências técnicas e de capital necessárias para o levar a cabo. Quando não existia regime de operação em monopólio para o conjunto da cidade e as exigências de capital eram menores, as propostas que chegavam à vereação eram em número superior, como pode ser testemunhado pelo que se passa nos transportes por *omnibus* ou por via férrea, antes da mecanização. Intuitos especulativos, procurando assegurar uma concessão de operação que poderia ser futuramente negociável, estavam igualmente presentes nestas propostas.
- 27 O controlo da salubridade do meio urbano é o vector que guia estas exigências de regulamentação. No caso inglês os relatórios sobre o estado sanitário da população das cidades, animados por Chadwick, levam às primeiras regulamentações dos requisitos de higiene e salubridade das habitações (para Londres em 1844 e, quatro anos depois, a lei mais geral conhecida como Public Health Act). Entretanto, os regulamentos das novas construções eram também objecto de intensa actividade legislativa por meados do século XIX [Wohl, 1983; Wohl, 1977; Sutcliffe, 1981, pp. 48-53; Rodger, 1989, pp. 26-7, 48-51]. Em França, são as iniciativas de Haussmann de reconstrução de zonas centrais de Paris, dotadas de condições de alojamento deficientes, que vão servir de exemplo para outras cidades, como Lyon, Marselha, Bordéus, Lille, etc. [Sutcliffe, 1981, pp. 132-4; Sutcliffe, 1971; Bourillon, 1992, pp. 112-127; Roncayolo, 1983, pp. 77-117].
- 28 Tal foi comprovado para o caso inglês através de estudos que procuraram medir as consequências dos regulamentos da construção sobre o mercado da habitação [Daunton, 1983, pp. 76-84; Rodger, 1983; 1987, pp. 109-121; 1989, pp. 27 e 52; Morris, 1992, p. 106].
- 29 Relativamente à Grã-Bretanha é realçado o pouco alcance das disposições regulamentadoras das condições de habitabilidade dos alojamentos urbanos [Wohl, 1983, p. 309; Rodger, 1989, pp. 26-7; Cherry, 1989, pp. 33 e 35]. Em Lisboa, um exemplo elucidativo é a obrigatoriedade de ligação dos prédios à rede de esgotos nas ruas por ela servidas, estabelecida por edital da vereação em 13 de Abril de 1835. Dezanove anos depois ainda se sucediam as deliberações municipais procurando aplicar esta medida a uma cidade que não assistira a qualquer movimento de expansão.
- 30 Os textos de Hassan ou Millward que tenho vindo a citar apresentam argumentos neste sentido.
- 31 Hassan, 1985, p. 535. Para este autor, a experiência britânica de *laissez-faire* no abastecimento de água às cidades começou a ser reconhecida como um falhanço cerca de 1840 [p. 534], afirmando mesmo que a dependência de iniciativas individuais e da empresa privada produziram um caso clássico de *market failure* [p. 544].
- 32 Relativamente à municipalização dos serviços públicos urbanos veja-se, para o caso inglês, Falkus, 1977, Hassan, 1985, e Waller, 1983. Nos transportes o melhor trabalho de conjunto é de McKay, 1976.

- ³³ As políticas de construção por entidades públicas de alojamento para as camadas mais pobres foram abordadas nalgumas obras de síntese: Bullock e Read, 1985; Daunton, 1983, 1990a e 1990b; Pooley, 1992.
- ³⁴ Shapiro, 1985; Roncayolo, 1983b; Bourillon, 1992; Konvitz, 1985, pp. 107-115. O modelo de intervenção urbana promovido por Haussmann — escolha duma área de intervenção que iria ser reconstruída, expropriação por utilidade pública do solo (total ou parcial), abertura de novas vias e apoio à actividade de empresas construtoras que se encarregariam da urbanização — está presente em experiências de intervenção para além das fronteiras francesas, como a que se processou em Nápoles a partir de 1888. Soluções semelhantes foram propostas para as áreas de Alfama e Mouraria, com uma maior densidade de ocupação e com uma maior degradação das condições de habitação. No entanto, nunca foram implementadas, exceptuando pontuais acções de abertura de algumas ruas. Porventura, o facto de não se situarem no centro da cidade (no seu centro político e de negócios) impediu que existisse um suficiente interesse de promoção da reorganização viária em larga escala.
- ³⁵ Veja-se a bibliografia respeitante às consequências sociais das acções urbanas de Haussmann na nota anterior.
- ³⁶ Estou a falar basicamente das possibilidades acrescidas de expropriação por utilidade pública que vão sendo assumidas pelas autoridades em diferentes países. De uma posição minimalista, em que o direito de expropriação apenas abrangia os terrenos estritamente necessários à abertura de novas ruas, vai tender a exercer-se no conjunto dos terrenos integrados numa área a desenvolver, prenunciando a consagração da expropriação por zonas. Sobre a evolução do direito de expropriação veja-se Alaimo [1988], Lacave [1983a e 1983b] e Sutcliffe [1981].
- ³⁷ McKay [1976 e 1988] e Sutcliffe, 1988, relativamente aos transportes urbanos; Buchanan [1990], Simson [1983], vários artigos em Caron [1990] e Tarr e Dupuy [1988], Tarr [1984, 1985], Rosen [1988], Peterson [1979] e Schultz e McShane [1988], relativamente ao abastecimento de água e à rede de esgotos.
- ³⁸ Podemos assim considerar que a nova tecnologia das infra-estruturas urbanas de rede permitia superar o fosso anteriormente existente entre as forças tecnológicas e institucionais que promoviam a urbanização e as inovações necessárias para controlar e organizar a vida urbana (Lees e Hohenberg, 1985, p. 315), que tinha agudizado os problemas ambientais ao longo do século XIX.
- ³⁹ O monopólio natural surge como uma consequência das economias de escala, quando no fornecimento de um certo bem ou serviço os custos médios são decrescentes. Sendo assim, por maior que seja a procura, a dimensão mais eficiente da oferta será sempre assegurada pela mesma empresa, impossibilitando a concorrência [Samuelson, 1988, pp. 627]. No caso das infra-estruturas urbanas existem igualmente economias de contiguidade dos consumidores, o que reforça a situação de monopólio natural [Millward, 1991].
- ⁴⁰ As empresas privadas fornecedoras de água, energia ou transportes utilizavam a rede viária para a instalação de carris, canalizações ou fios. Esta instalação e a sua manutenção eram uma fonte de disrupção da actividade normal de circulação. Por outro lado, com excepção dos transportes, tinham nos municípios os principais consumidores de energia para a iluminação pública ou de água para a lavagem das ruas, rega de jardins, etc.
- ⁴¹ Vejam-se os trabalhos de Tarr [1985] e Schultz e McShane [1988] que apresentam um argumento semelhante ao de Donatella Calabi, ou — menos pormenorizadamente — também Sutcliffe [1982, p. 111].
- ⁴² Não vou abordar este ponto, mas considero que a gestão municipal de Lisboa a partir da década de 70 do século XIX possui as características aqui esboçadas.
- ⁴³ Esta justificação só surge em 1888, quando pela segunda vez o tema é discutido no Parlamento. Estes aspectos são analisados com maior detalhe noutro trabalho.
- ⁴⁴ Entre outros Millward [1991, p. 97], Hassan [1985, p. 537] e Rodger, [1987, p. 124].
- ⁴⁵ Palgrave, IV, p. 756. Os manuais de economia urbana realçam os mesmos aspectos: «*Urban economy is a very 'imperfect' world and is characterised by widespread*

ESTADO DA QUESTÃO

externalities. [...] The existence of these external effects makes it difficult, if not impossible to allocate economic resources optimally. In addition investments tend to be 'lumpy' and often exhibit considerable economies of scale, which makes traditional marginal analysis inadequate. [...] The principal presuppositions of neoclassical analysis [perfect markets] [...] just do not correspond to the realities of the large modern city economy.» [Button, 1976, pp. 6-7]. Cf. também Goodall [1978, 324-5].

- ⁴⁶ Externalidades ou efeitos externos são custos ou benefícios resultantes da actividade de agentes económicos e que não podem ser evitados pelos indivíduos ou firmas que os sofrem. Estes efeitos laterais da actividade económica não são reflectidos nos preços a que os bens são transaccionados (não estão em relação com *the measuring rod of money*, na expressão de Arthur Pigou) e como tal encontram-se fora do controlo dos mecanismos de mercado. [Button, 1976, pp. 111-3]. R. J. Morris [1990 e 1992] destacou igualmente a presença de fortes externalidades como elemento distintivo do meio urbano e exigindo a intervenção pública.
- ⁴⁷ A cidade evidencia ainda outras características que também a singularizam como *locus* de actividade económica e que destacam outros tantos vectores de intervenção do Estado. Gostava de lembrar duas. A primeira é a lentidão no ajustamento a novas condições proporcionadas pelas forças de mercado [Goodall, 1978, pp. 324-5], agravada com o facto de a adaptabilidade e flexibilidade da cidade ter enfraquecido com o aumento proporcional duma infra-estrutura capital-intensiva e assente no zonamento do território [Konvitz, 1985, pp. 120-130]. A segunda característica refere-se ao que define o mercado de alojamento como uma «mercadoria singular e peculiar», com um elevado custo, extrema longevidade e existência de variados submercados, dotados de algum grau de autonomia, mas interligados pelo efeito de *filtering* [Arnott, 1987; Needleman, L., 1965; Cullingworth, 1969].
- ⁴⁸ Trabalhos efectuados para outros contextos nacionais testemunham uma sintonia de interesses que é possível observar em Lisboa. Vejam-se, entre outros, R. J. Morris [1983 e 1992], R. Rodger [1992], Alaimo [1990], Garcia Merino [1992]. Marcel Roncayolo pôde mesmo afirmar que as iniciativas de Haussmann obedeciam a uma aliança entre a intervenção pública, as sociedades imobiliárias e o crédito. [Roncayolo, 1983, p. 77] No que diz respeito ao abastecimento de água ou ao fornecimento de energia, também a bibliografia citada salienta a comunhão de interesses que suportava a intervenção municipal, mesmo nas situações de municipalização (veja-se por todos Hassan, 1985).
- ⁴⁹ Tenho naturalmente em mente os exemplos dos subúrbios lançados por promotores imobiliários privados, em que se tentava afastar os aspectos mais negativos da vida em cidade. Veja-se o clássico Dyos, 1961, Simpson e Lloyd, 1977, e Thompson, 1982.

Bibliografia

- Alaimo, Aurelio (1988), «Normativa sull'exproprio e interventi urbanistici in Italia, 1815-1885», *Storia della città* (46), pp. 91-99.
- Alaimo, A. (1990), *L'organizzazione della città. Amministrazione e politica urbana a Bologna dopo l'Unità*, Bologna, Il Mulino.
- Amaral, D. Freitas do (1988), «Opções políticas e ideológicas subjacentes à legislação urbanística», in D. F. do Amaral (ed.), *Direito do urbanismo*, Oeiras, Instituto Nacional de Administração, pp. 93-105.

- Armiño Perez, L. A. e Piñon Pallarés, J. L. (1989), «Le città e l'urbanistica in Spagna durante l'Ottocento», *Storia Urbana* (46), pp. 3-58.
- Arnott, R. (1987), «Economic Theory and Housing», in Edwin S. Mills (ed.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. 2, Urban Economics, Amsterdam.
- Bairoch, P. (1988), *Cities and economic development: from the dawn of history to the present*, Chicago, Univ. of Chicago Press.
- Berridge, V. (1990), «Health and medicine», in F. M. L. Thompson (ed.) *The Cambridge social history of Britain. Social agencies and institutions*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, pp. 171-242.
- Blang, M., *História do Pensamento Económico*, Lisboa, Publ. D. Quixote, 2 vols.
- Bourillon, F. (1992), *Les villes en France au XIX^{ème} siècle*, Paris, Ophrys.
- Brown, J. C. (1988), «Coping with crisis: the diffusion of waterworks in late nineteenth century German towns», *Journal of Economic History*, 48, pp. 307-318.
- Buchanan, R. A. (1990), «Public Utilities», in I. McNeil (ed.), *An Encyclopaedia of the History of Technology*, London, Routledge, pp. 949-966.
- Bullock, N. e Read, J. (1985), *The movement for housing reform in Germany and France, 1840-1914*, Cambridge, Cambridge Univ. Press.
- Button, K. J. (1976), *Urban Economics. Theory and Policy*, London, Macmillan.
- Caetano, M. (1947), *Manual de Direito Administrativo*, Coimbra, 2^a ed.
- Calabi, D. (1974), «Note per una lettura dell'uso capitalistico del territorio», in A. Belli, *Città e territorio: pianificazione e conflitto*, Nápoles, Coop. Ed. Economia e Commercio.
- Calabi, D. (1980a), «I servizi tecnici a rete e la questione della municipalizzazione nelle città italiane (1880-1910)», in P. Morachiello e G. Teyssot (eds), *Le macchine imperfette. Architettura, programma, istituzioni, nel XIX secolo*, Roma, Officina, pp. 293-334.
- Calabi, D. (1980b), «The genesis and special characteristics of town-planning instruments in Italy, 1880-1914», in A. Sutcliffe (ed.) (1980), pp. 55-69.
- Caracciolo, A. (1956), *Roma capitale. Dal Risorgimento alla crisi dello stato liberale*, Roma, Ed. Rinascita.
- Caron, F. et al. (eds.) (1990), *Paris et ses réseaux: naissance d'un mode de vie urbain, XIX^{ème}-XX^{ème} siècles*, Paris, Hotel d'Angoulême-Lamoignon.
- Chandler, A. D. (1977), *The visible hand: managerial revolution in American business*, Cambridge (Mass.), Harvard Univ. Press.

- Checkland, G. (1977), «The Urban Historian and the Political Will», *Urban History Yearbook*, pp. 1-11.
- Cherry, Gordon E. (1989), «Public policy and the morphology of western cities: the example of Britain in the nineteenth and twentieth centuries», in R. Lawton (ed.) *The rise and fall of great cities. Aspects of urbanization in the western world*, London and N. York, Belhaven Press, pp. 32-44.
- Cullingworth, J. B. (1969), «Housing analysis», in J. B. Cullingworth e S. C. Orr (eds.), *Regional and Urban Studies. A Social Science Approach*, London, George Allen & Unwind, pp. 149-187.
- Daunton, M. J. (1983), *House and Home in the Victorian City: Working Class Housing, 1850-1914*, London, Edward Arnold.
- Daunton, M. J. (1990a), «Housing», in F. M. L. Thompson (ed.), *The Cambridge Social History of Britain 1750-1950*, vol. 2, *People and their environment*, Cambridge, Cambridge Univ. Press.
- Daunton, M. J. (1990b), *Housing the workers, 1850-1914: a comparative perspective*, Leicester, Leicester Univ. Press.
- Diederiks, H. & Hohenberg, P. M. (eds.), *Economic policy in Europe since the Late Middle Ages: The visible hand and the fortune of the cities*, Leicester, Leicester Univ. Press.
- Dyos, H. J. (1961), *Victorian Suburb: a Study of the Growth of Camberwell*, Leicester, Leicester Univ. Press.
- Eatwell, J. et al. (eds.) (1987), *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, London, Macmillan, 1987.
- Evans, R. J. (1987), *Death in Hamburg. Society and Politics in the Cholera Years, 1830-1910*, Oxford, Clarendon Press.
- Falkus, M. (1977), «The development of municipal trading in the nineteenth century», *Business History*, 19 (2), 134-161.
- Fortier, B. (1980), «Storia e pianificazione urbana: gli anni 1800», in P. Morachiello e G. Teyssot (eds.), *Le machinne imperfette. Architettura, programma, istituzioni, nel XIX secolo*, Roma, Officina, pp. 27-56.
- Fremdling, Rainer (1980), «Freight Rates and State Budget: the Role of the National Prussian Railways 1880-1913», *Journal of European Economic History*, 9, 1, pp. 21-39.
- Fromm, G. (ed.) (1981), *Studies in Public Regulation*, Cambridge, Mass., The MIT Press.
- Garcia Bellido et al. (1968), *Resumen histórico del urbanismo en España*, Madrid, Instituto de Estudios de la Administracion Local.

- Goldman, J. M. (1988), *The development of a sewer system in New York City, 1800-1866: evolution of a technological and managerial infrastructure*, New York, State University of New York.
- Gonçalves, F. (1988), «Evolução histórica do direito do urbanismo em Portugal», in D. F. do Amaral (ed.), *Direito do urbanismo*, Oeiras, Instituto Nacional de Administração, pp. 225-268.
- Gonçalves, F. (1986), «A propósito dos Planos de Urbanização do Estado Novo: projectos urbanísticos ou regulamentos policiais», *Sociedade e Território*, 2.
- Goodall, B. (1972), *The Economics of Urban Areas*, Oxford, Pergamon Press.
- Goubert, J.-P. (1988), «The development of water and sewerage systems in France, 1850-1950», in J. A. Tarr, & G. Dupuy (eds.), *Technology and the rise of the networked city in Europe and America*, Philadelphia, Temple Univ. Press, pp. 116-136.
- Halbwachs, M. (1909), *Les expropriations et les prix des terrains à Paris, 1860-1890*, Paris, Publications la Société Nouvelle de Librairie et d'Édition.
- Harvey, D. (1985), *Consciousness and the Urban Experience. Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization*, Oxford, B. Blackwell.
- Hassan, J. A. (1985), «The growth and impact of the British water industry in the nineteenth century», *Economic History Review*, 38, 531-547.
- Hietala, M. (1987), *Services and Urbanization at the Turn of the Century: The Diffusion of Innovations*, Helsinki, SHS.
- Hohenberg, P. M. e Lees, L. H. (1985), *The Making of Urban Europe, 1000-1950*, Cambridge (Mass.), Harvard U. P.
- Insolera, I. (1993), *Roma moderna. Un secolo di storia urbanistica, 1870-1970*, Torino, Einaudi (1ª ed., 1962).
- Kearns, G. (1989), «Zivilis or Hygaeia: urban public health and the epidemiologic transition», in R. Lawton (ed.), *The rise and fall of great cities. Aspects of urbanization in the Western World*, London and N. York, Belhaven Press, pp. 96-124.
- Keller, M. (1981), «The Pluralist State: American Economic Regulation in Comparative Perspective», in T. K. McCraw (ed.), *Regulation in Perspective. Historical essays*, Cambridge (Mass.), Harvard Univ. Press.
- Konvitz, J. W. (1985), *The Urban Millennium: The City Building Process from the Early Middle Ages to the Present*, Carbondale, Southern Illinois Univ. Press.
- Konvitz, J. W. et al. (1990), «Technology and the City», *Technology and Culture*, 31, pp. 284-294.

ESTADO DA QUESTÃO

- Lacave, M. (1983a), «Les instruments juridiques du remaniement des centres urbains en France et en Italie dans la seconde moitié du XIX^{ème} siècle». in M. Gardem e Y. Lequin (eds.), *Construire la ville, XVIII^{ème}-XIX^{ème} siècles*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon.
- Lacave, M. (1983b), «Gli strumenti giuridici della politica urbana in Italia nella seconda metà dell'Ottocento», *Storia Urbana*, 25, pp. 135-162.
- Lange, Peter e Regini, Marino (1989), *State, Market and Social Regulation: New Perspectives on Italy*, Cambridge, Cambridge Univ. Press.
- Lees, L. H. e Hohenberg, P. M. (1985), *The Making of Urban Europe. 1900-1950*, Cambridge (Mass.), Harvard Univ. Press.
- Mata, José Caeiro da (1906), *O direito de propriedade e a utilidade pública*, Coimbra.
- McCraw, T. K. (1975), «Regulation in America: A Review Article», *Business History Review*, vol. XLIX, 2, pp. 159-183.
- McCraw, T. K. (ed.) (1981), *Regulation in Perspective. Historical essays*, Cambridge (Mass.), Harvard Univ. Press.
- McKay, J. P. (1976), *Tramways and Trolleys: The Rise of Urban Mass Transport in Europe*, Princeton (N. J.), Princeton Univ. Press.
- McKay, J. P. (1988), «Comparative perspectives on transit in Europe and the United States, 1850-1914», in J. A. Tarr, & G. Dupuy (eds.), *Technology and the rise of the networked city in Europe and America*, Philadelphia, Temple Univ. Press, pp. 3-21.
- Millward, R. (1991), «Emergence of gas and water monopolies in nineteenth-century Britain: contested markets and public control», in J. Foreman-Peck (ed.), *New Perspective on the Late Victorian Economy*, Cambridge, Cambridge Univ. Press.
- Millward, R. (1992), «The market behaviour of local utilities in pre-World War I Britain», *Economic History Review*, 44, pp. 102-127.
- Montenegro, Augusto Pinto de Miranda (1903), *Inquérito de salubridade das povoações mais importantes de Portugal. Anno de 1903*, Lisboa, Imprensa Nacional.
- Morris, R. J. (1990), «Externalities, the market, power structure and the urban agenda», *Urban History Yearbook*, 17, 99-109.
- Morris, R. J. (1983), «The Middle Class and British Towns and Cities of the Industrial Revolution, 1780-1870», in D. Fraser, & A. Sutcliffe (eds.), *The Pursuit of Urban History*, London, Edward Arnold, pp. 286-306.
- Morris, R. J. (1992), «The state, the elite and the market: the land use and zone strategies in the liberal and the post-liberal city (1875-1914)», in H. Diederiks e Hohenberg (eds.) (1992), pp. 177-199.

- Needleman, L. (1965), *The economics of housing*, London, Staples Press.
- Piétri, N. et al. (1992), *Ville et sociétés urbaines dans les pays germaniques, 1815-1914*, Paris, Sedes.
- Peterson, Jon (1979), «The Impact of Sanitary Reform Upon American Urban Planning, 1840-1890», *Journal of Social History*, 13, pp. 83-103
- Pooley, C. G. (ed.) (1992), *Housing Strategies in Europe, 1880-1930*, Leicester, Leicester Univ. Press.
- Pounds, N. J. G. (1985), *An historical geography of Europe, 1800-1914*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Robson, W. A. (1935), «The public utility services», in H. J. Laski et al. (eds.), *A Century of Municipal Progress, 1835-1935*, London, George Allen & Unwin, pp. 299-399.
- Rodger, R. (1983), «The Invisible Hand: Market Forces, Housing and the Urban Form in Victorian Cities», in Fraser, Derek e Sutcliffe, Anthony (eds.), *The Pursuit of Urban History*, London, Edward Arnold, pp. 190-211.
- Rodger, R. (1987), «Political economy, ideology and the persistence of working-class housing problems», *International Review of Social History*, 32, pp. 109-143.
- Rodger, R. (1989), *Housing in Urban Britain 1780-1914: Class, Capitalism and Construction*, London, Macmillan.
- Rodger, R. (1992), «Managing the market — regulating the city: Urban control in the nineteenth-century post-liberal city (1875-1914)», in H. Diederiks (eds.), *Economic policy in Europe since the Late Middle Ages: The visible hand and the fortune of the cities*, Leicester, Leicester Univ. Press, pp. 200-219.
- Rosen, C. M. (1986), «Infrastructural Improvement in Nineteenth-Century Cities: Conceptual Framework and Cases», *Journal of Urban History*, 12 (3), 211-256.
- Rosen, G. (1973), «Disease, debility, and death», in H. J. Dyos, & M. Wolff (eds.), *The Victorian City: Images and Realities*, vol. 2, London, Routledge and Kegan Paul, pp. 625-667.
- Rosenberg, C. E (1966), «Cholera in nineteenth-century Europe: A tool for social and economic analysis», *Comparative Studies in History and Society*, 4, 452-463.
- Roncayolo, M. (1983a), «Logiques urbaines», in M. Agulhon (ed.), *Histoire de la France Urbaine*, vol. IV, Paris, Seuil, pp. 56-61.
- Roncayolo, M. (1983b), «La production de la ville», in M. Agulhon (ed.), *Histoire de la France Urbaine*, IV, Paris, Seuil, pp. 73-155.
- Ruiz Palomeque, M. E. (1989), «Transformaciones urbanas en el casco antiguo, 1876-1931», in AAVV, *La sociedad madrileña durante la Restauracion, 1876-1931*, vol. 1, Madrid, Comunidad de Madrid.

- Shapiro, Ann-Louise (1985), *Housing the Poor of Paris, 1850-1902*, Madison (Wisconsin), The University of Wisconsin Press.
- Schultz, S. K. e McShane, C. (1988), «To Engineer the Metropolis: Sewers, Sanitation and City Planning in Late Nineteenth-Century America», in R. A. Mohl (ed.), *The Making of Urban America, Wilmington* (Delaware), SR Books, pp. 81-98.
- Schwartz, P. (1966), «John Stuart Mill and Laissez Faire: London Water», *Economica*, 33, pp. 71-83.
- Simson, J. V. (1983), «Water supply and sewerage in Berlin, London and Paris: Developments in the 19th century», in H. J. Teuteberg (ed.), *Urbanisierung im 19. und 20. Jahrhundert. Historische und Geographische Aspekte*, Koeln, Boehlau, pp. 428-439.
- Simpson, M. A., e Lloyd, T. H. (eds.) (1977), *Middle Class Housing in Britain*, Newton Abbot, David & Charles.
- Smith, Adam (1776), *An Enquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, R. H. Campbell et al. (eds.), Oxford, Clarendon Press, 1976, 2 vols.
- Sutcliffe, A. (1971), *The autumn of central Paris. The defeat of town planning, 1850-1970*, Montreal, McGill-Queen's Univ. Press.
- Sutcliffe, A. (ed.) (1980), *The Rise of Modern Urban Planning, 1800-1914*, London, Mansell.
- Sutcliffe, A. (1981), *Towards the Planned City: Germany, Britain, the United States and France, 1780-1914*, Oxford, Blackwell.
- Sutcliffe, A. (1982), «The growth of public intervention in the British urban environment during the nineteenth century: a structural approach», in J. H. Johnson, & C. G. Pooley (eds.), *The structure of nineteenth-century cities*, London, Croom Helm, pp. 107-124.
- Sutcliffe, A. (1983), «In Search of the Urban Variable: Britain in the Later Nineteenth Century», in D. Fraser e A. Sutcliffe (eds.), *The Pursuit of Urban History*, London, Edward Arnold, pp. 234-263.
- Sutcliffe, A. (1988), «Street transport in the second half of the nineteenth century: mechanization delayed?», in J. A. Tarr, & G. Dupuy (eds.), *Technology and the rise of the networked city in Europe and America*, Philadelphia, Temple Univ. Press, pp. 22-39.
- Tarr, J. A. (1984), «Water and Wastes: A Retrospective Assessment of Wastewater Technology in the United States, 1800-1932», *Technology and Culture*, 25, 226-264.
- Tarr, J. A. (1985), «Building the Urban Infrastructure in the Nineteenth Century: An Introduction», *Essays in Public Works History*, 1985, 14, pp. 61-85.

- Tarr, J. A. & Dupuy, G. (eds.) (1988), *Technology and the rise of the networked city in Europe and America*, Philadelphia, Temple Univ. Press.
- Tarr, J. A. & Konvitz, J. W. (1987), «Patterns in the development of the urban infrastructure», in H. Gillette Jr. e Z. L. Miller (eds.), *American Urbanism: A Historiographical Review*, New York, Greenwood Press, pp. 195-226.
- Thompson, F. M. L. (1982), «Introduction», F. M. L. Thompson (ed.), *The rise of suburbia*, Leicester, Leicester Univ. Press, pp. 2-25.
- Viré, L. (1973), *La distribution publique d'eau à Bruxelles, 1830-1870*, Bruxelles.
- Vries, J. de (1984), *European Urbanization, 1500-1800*, London, Methuen.
- Waller, P. J. (1983), *Town, City and Nation: England, 1850-1914*, Oxford, Oxford Univ. Press.
- Williamson, J. G. (1990), *Coping with city growth during the British industrial revolution*, Cambridge, Cambridge Univ. Press.
- Wohl, A. S. (1983), *Endangered Lives: Public Health in Victorian Britain*, London, Methuen.
- Wohl, A. S. (1977), *The Eternal Slum: Housing and Social Policy in Victorian London*, London, Edward Arnold.