



Seminário sobre DESENVOLVIMENTO URBANO, promovido
pelo Banco do Nordeste do Brasil - Fortaleza, em
07.10.77 (Dr. Olavo foi representado pelo Prof.
Candido Malta Campos Filho)

PALESTRA DE FORTALEZA
=====

23/ agosto/ 1977

As cidades tem se constituído através da história no locus, por excelência, do desenvolvimento sócio-político das civilizações. Nelas a humanidade tem conseguido crescentemente melhores condições materiais de vida, maior mobilidade social, maior participação das populações nas decisões e benefícios criados socialmente. Nelas a "Cidadania", consubstanciada em direitos e deveres humanos, tem encontrado sua base de suporte.

Com a industrialização crescente da idade moderna as cidades vão pouco a pouco se organizando em redes de núcleos cada vez mais integrados, social e economicamente, numa integração de mercados de trabalho e de consumo, em escalas territoriais crescentemente maiores. Essa escala territorial crescente decorre do processo de desenvolvimento que transforma sociedades agrárias em industriais exigindo por uma lógica de crescentes economias de escala, unidades de produção de bens e serviços de dimensões sempre maiores. Essa lógica do desenvolvimento industrial de um lado se apresenta como uma concentração da produção em um número de unidades



cada vez menor. Por outro lado, ao mesmo tempo que se dá a expansão dos mercados que a escala mais ampla produtiva exige, também ocorre o surgimento de núcleos urbanos de dimensões crescentes dando o suporte de um mercado concentrado - de um conjunto de serviços necessários as unidades de produção e ainda criando um ambiente cultural propício a disseminação de novas idéias e surgimento de novos modos de vida, que por sua vez geram novas necessidades impulsionadoras do Progresso.

A vanguarda desse processo tem se dado nas cidades maiores.

Juntamente, no entanto, com o desenvolvimento em uma economia de mercado como a nossa, a ação dos agentes privados sem controle, tem historicamente provocado os chamados problemas urbanos, como o ocorrido no início do processo da industrialização dos países hoje desenvolvidos e exemplificados com os problemas de salubridade urbana resolvidos com a introdução de um conjunto de posturas e leis regulando pela primeira vez o uso e ocupação do solo e através de obras de saneamento, saneando áreas insalubres à vida na cidade. Com a introdução, por exemplo, de veículos de tração motora inicialmente, o bonde e em seguida os automóveis e ônibus,



novos problemas surgiram e novas intervenções foram necessárias e o poder público foi chamado a elaborar planos viários e executá-los na forma de avenidas e vias de ligação intra-urbana.

No Brasil, o início do século viu nascer a atividade de planejamento de nossas cidades com o planejamento sanitário, na grande figura de Saturnino Brito. O Planejamento viário deu-se em São Paulo por iniciativa do Prefeito Ulhoa Cintra em 1926 cometendo ao então engenheiro Prestes Maia depois Prefeito da Cidade por várias gestões, a incumbência de elaborar o seu primeiro plano de avenidas. Estávamos em 1926 e prenunciava-se a invasão urbana dos veículos motores.

Com a aceleração da industrialização no Brasil a partir dos anos 30, inicia-se um processo de migração interna no país na direção dos polos principais onde ela ocorria: Rio de Janeiro e São Paulo. Até então os problemas urbanos que iam surgindo iam sendo paulatinamente resolvidos, ~~um a um~~. A partir dos anos 30 São Paulo começa a "perder o pé". O fluxo de migrantes passa a gerar necessidades crescentes de serviços urbanos básicos como a água, o esgoto, a via pavimentada. A essas necessidades foram se somando as necessidades de educação e de saúde gerada pelos migrantes carenciados, em proporção que os recursos disponíveis pelo poder público



blico não conseguiam atender.

Não só faltavam recursos financeiros. Os recursos legais disponíveis não foram ampliados na escala crescente dos problemas. Pelo contrário, a atitude governamental pareceu se situar mais numa busca de um enrijecimento legal para tentar controlar o resultado para a cidade da invasão populacional das levas imigrantes, em sua grande maioria sem condições culturais e econômicas para o viver urbanizado. A consequência foi uma legislação de uso e ocupação do solo, consubstanciada mais tarde no Código de Obras, cada vez mais exigente e portanto cada vez mais distanciada da realidade econômico-cultural a que devia servir.

Com o surgimento no país - já em estágio avançado de seu processo de industrialização e desenvolvimento na década de 60 - da indústria automobilística, aos problemas anteriores acresceu-se o de uma frota de veículos de tamanho rapidamente crescente ^{passa a} que ~~ocupar~~ a pouca área viária disponível.

A resposta governamental a essa soma de desafios foi a de, em 1967, dar status de lei básica aos problemas urbanos das grandes metrópoles, pela criação na Constituição Brasileira, da figura das regiões metropolitanas subordinadas



das aos governos estaduais e a uma política maior de desenvolvimento urbano traçada por Comissão Especial para isso criada junto à Secretaria de Planejamento da Presidência da República, a CNPU - Comissão Nacional de Política Urbana e Áreas Metropolitanas.

Paralelamente, aos governos municipais e estaduais de então, incumbiu-se a elaboração de Planos de Desenvolvimento Integrado, de nível municipal e metropolitano. Foi o que se fez para São Paulo e a Grande São Paulo em 1970-1971.

À problemática anterior uma nova dimensão veio ser acrescida pelas dimensões nacionais e não apenas urbanas do problema: a carência habitacional, especialmente das populações de baixa renda. A criação do BNH, já em 1965, respondia mais a uma ótica da geração de empregos para a mão de obra do país sem maior qualificação profissional e que na ocasião não encontrava ocupação nos setores mais avançados da economia ou no setor rural. Com o correr dos anos, no entanto, percebeu-se que mais que empregos, o principal objetivo do BNH deveria ser o da estimulação financeira para a construção de unidades habitacionais. Como a infraestrutura de serviços urbanos de água e esgoto e de vias pavimentadas é muito carente para a quase totalidade das cidades brasileiras, passou o BNH, pouco a pouco, a se trans



formar em órgão financiador do desenvolvimento urbano no que se refere a habitação e de seu suporte infra-estrutural.

Ainda em 1964 a reforma tributária então realizada possibilitou um aumento dos recursos disponíveis a nível municipal, da ordem de % em valor per capita. Já a nível estadual, também grande investidor e mantenedor de serviços urbanos - % do total dos serviços urbanos da Grande São Paulo são de responsabilidade direta estadual -, um aumento inicial de recursos disponíveis decorrentes da mesma reforma tributária, gradualmente foi se reduzindo face a mudanças - subsequentes nessa legislação e a incentivos de vária natureza na forma de isenções fiscais que foram sendo introduzidas para estímulo da economia estadual.

O conjunto de medidas tomadas nos últimos 10 anos, quais sejam, a citada reforma tributária, a criação de órgãos de planejamento urbano a nível municipal, metropolitano, e mesmo nacional -a nível de coordenação institucional- ao lado da presença cada vez mais atuante do BNH; o aperfeiçoamento dos instrumentos legais no âmbito do direito administrativo como o Código de Obras, agora das Edificações; o surgimento das Leis de Zoneamento; a integração crescente ^{obtida} pelos órgãos de planejamento municipais ao nível de suas decisões; a definição de uma política de transportes urbanos fundada nos trans



portes coletivos mais consentânea com a parcimônia dos recursos disponíveis; a busca, ainda, da realização de grandes projetos urbanos que com o seu impacto pudessem alterar significativamente a fisionomia da cidade, através de órgãos empresariais públicos especialmente criados para tal, como a EMURB, em São Paulo, - parecia que formava um elenco de instrumentos capazes de resolver os problemas urbanos surgidos. Ao par dessas medidas outras recentemente foram iniciadas.

As máquinas administrativas municipais e estaduais que atuam sobre a cidade começaram a ser reformuladas, tendo em vista a dimensão extraordinariamente maior dos problemas suscitados pela metrópole e a enorme defasagem que apresentam face aos mesmos.

Malgrado esse enorme esforço feito e em andamento verificamos hoje que continua a cidade impotente para resolver seus problemas.

Podemos atribuir essa relativa impotência a incompetência de seus administradores através da história de São Paulo nos últimos 50 anos?



Não nos parece nem justo nem realista tal acusação.

e administrativos

A alegação de que os recursos legais são satisfatórios e o que nos falta são recursos financeiros não resiste a uma análise mais aprofundada da questão.

O papel das grandes cidades e especialmente das metrôpoles é promover o progresso e o desenvolvimento de seus habitantes e daqueles que habitam sua área de influência. Sendo resultado em grande parte da concentração de recursos financeiros e humanos de toda a nação as grandes metrôpoles devem devolver a ela parte dessa riqueza na forma da transferência de seus recursos públicos e privados para que sejam aplicados nas áreas menos desenvolvidas e mais carentes do país.

Hoje vemos através do exemplo do que está ocorrendo em São Paulo que é preciso um avanço qualitativo no instrumental disponível e na estrutura administrativa que gerencia as soluções da problemática urbana.

Com a integração social e econômica derivadas e condicionantes do processo de industrialização, a urbanização deixa de ser um mero suporte do sistema e passa pouco a pouco a se constituir em elemento participante com grau de



crescente importância no sistema produtivo de bens e servi-
ços e no sistema psico-social, gerador da cultura nacional.
Os problemas urbanos das grandes cidades, pouco a pouco, ga-
nham o porte de problemas nacionais.

O vulto dos investimentos necessários para a sua solu-
ção tem a ordem de grandeza dos grandes projetos nacionais
em unidades diretamente produtoras. O SANEGRAN, por exemplo,
conjunto de obras de saneamento visando constituir um sis-
tema de esgotos da coleta ao tratamento para a Grande São
Paulo - hoje atendida em apenas 1/3 de suas necessidades -
exigirá um investimento da ordem de C\$ 30 bilhões ou
US\$ 2 bilhões de dólares, que corresponde a 1/3 do custo
da Usina de Itaipú, uma das maiores hidroelétricas do mun-
do.

Uma paralização do tráfego de via arterial por necessi-
dade de execução de obras em seu leito ou decorrente de a-
cidente nela ocorrido, pode reduzir substancialmente a ca-
pacidade produtiva da cidade, pelos atrasos provocados e
pelo aumento dos custos de transportes de bens, custos es-
tes tanto privados como para a sociedade como um todo.



Os movimentos sociais de reivindicação por melhores - condições de vida unem cada vez mais fortemente os mais diversos grupos sociais em torno de problemas como o da poluição ambiental, o do congestionamento viário e o da qualidade do transporte urbano. Esses movimentos começam a ganhar as manchetes e a partir dos grandes centros se expandem lentamente por toda a nação.

O mercado imobiliário em nosso país nas últimas décadas, tem se beneficiado enormemente dos investimentos públicos em infra-estrutura urbana pela valorização por eles gerada. Face ao conjunto de alternativas de aplicação da poupança nacional o mercado imobiliário especialmente o de terrenos, tem atraído um volume exagerado de recursos, desfalmando setores de investimento que apresentam grande carência de capital como o representado pelo mercado de ações. Além de representar hoje uma redução na capacidade nacional de investimentos produtivos pelo entesouramento de recursos em terrenos sem uso, por longos anos, a espera de valorização que virá basicamente de investimentos públicos, esse comportamento do mercado imobiliário ao gerar os chamados vazios urbanos provocam um aumento nos custos de urbanização, ao obrigar desnecessariamente o aumento das extensões das redes de água, esgoto, de vias pavimentadas elevando o valor necessário para a sua construção e também para a operação dos sistemas e serviços urbanos. Levantamentos cadastrais efetuados para a cidade de São Paulo



tram que os vazios urbanos atingem a cerca de 30% da área urbanizada, concentrando-se em um anel intermediário urbanizado no entorno do centro e na periferia da cidade.

Os valores entesourados nessa especulação imobiliária - embora de difícil avaliação, podem ser estimados a partir dos valores venais utilizados pela Prefeitura em seu lançamento de impostos em cerca de bilhões.

O resultado dela tem sido além do aumento expressivo - dos custos de urbanização públicos e privados (distância de percorrimto maiores casa-trabalho para a grande maioria da população paulistana) um custo crescente dos terrenos para todos os empreendedores imobiliários, neles incluídas as famílias de baixa renda que compram o seu terreno na periferia e constroem sua casa com suas próprias mãos e ajuda de amigos.

AS COHABs e INOCOOPs encontram dificuldades crescentes na obtenção de terrenos a custos compatíveis com a capacidade aquisitiva de seus beneficiários.

Face a pequena capacidade municipal de controle do pro



cesso imobiliário devido a inoperância da atuação isolada e irrealista da legislação de uso e ocupação do solo, o empreendedor clandestino se antecipa a qualquer ação normativa e constroee a cidade em sua expansão horizontal a revelia do poder público. Para corrigir essa anomalia de pois de muitos anos e com a situação de fato desses loteamentos já consolidada, o poder público é chamado para resolver as questões sociais derivadas dos litígios de propriedade e para abrir um sistema viário que dará acesso e saneamento as pequenas vilas de ruas estreitas, tortuosas e sem continuidade entre si, e não raro com declividade excessiva. A falta de uma expansão horizontal planejada e controlada pelo poder público além de gerar a calamidade social das enchentes anuais, depredadoras de bens e ceifadoras de vidas nos fundos de vale, vae provocar a necessidade de desapropriações onerosíssimas para a implantação das vias e canais de saneamento, quando tais faixas viárias e sanitárias deveriam decorrer naturalmente, em sua maior parte, de uma doação de terrenos pelos loteadores, caso as leis em vigor fossem obedecidas.

A lógica imobiliária avassaladora dita as regras do jogo da expansão horizontal da cidade sem controle e sem planejamento. Nas áreas de expansão vertical o processo - embora mais controlado - tem gerado ainda condições de vida



de baixa qualidade.

Como controlar o processo imobiliário de modo a conduzi-lo para uma participação sadia na economia, eliminando as distorções apontadas, que assumem cada vez mais o porte dos grandes problemas nacionais?



Os problemas urbanos são hoje, mais do que nunca, o resultado do encontro entre a macro-economia e o urbanismo. Não é mais possível solucioná-los mantendo as esferas do planejamento nacional e do urbano separadas ou tenuemente interligadas.

Temos visto que os problemas urbanos tem crescido mais de pressa que os instrumentos visando a sua solução.

É inadequado atribuir toda essa problemática ao tamanho excessiva das cidades. O processo de urbanização com o surgimento das grandes cidades e metrópoles formando redes de núcleos hierarquicamente organizados por função é uma necessidade e de ocorrência do processo de desenvolvimento. Embora reconhecendo que algum exagero houve no crescimento de algumas cidades como é o caso de São Paulo, estudos recentes a partir de dados censitários mostram que a rede urbana brasileira é razoavelmente bem distribuída pelo território nacional não havendo no Brasil a primazia de uma ou duas metrópoles sobre um conjunto de núcleos pequenos como é apontado usualmente pelos estudiosos do assunto como situação típica dos países sub-desenvolvidos. A análise dos dados populacionais censitários mostra uma hierarquia de núcleos onde os estratos médios apresentam uma taxa de crescimento superior aos estratos superiores e inferiores.

Melhor dizendo vemos como prioritários não os problemas de



rivados do desejo de obtenção de uma melhor distribuição da rede urbana, que sem dúvida existem, mas sim os problemas intra-urbanos como os já analisados.

Vemos que o passo importante e qualitativamente diferenciado que hoje devemos dar para realmente equacionarmos os problemas das grandes cidades e metrópoles brasileiras é o de uma reestruturação do sistema de decisões relativas aos problemas intra-urbanos do país.

Essa reestruturação deverá ser efetivada em dois âmbitos que são entrelaçados:

- No âmbito operacional na obtenção de uma maior integração decisória ao nível do governo federal pela criação de um Ministério da Habitação e Desenvolvimento Urbano (como proposto pelo urbanista e ex-prefeito de Curitiba Jaime Lerner) e por um planejamento urbano mais amplo, que equacione os problemas da cidade não apenas no seu velho cunho urbanístico mas também em suas dimensões sócio-econômicas e psico-sociais. Esse planejamento nas metrópoles deverá ter basicamente sua formulação estratégica realizada ao nível metropolitano pelo reforço e desenvolvimento das agências já para isso criadas, reservando-se



aos municípios o papel do seu detalhamento micro-urbano e sua fiel execução.

- No âmbito instrumental é preciso desenvolvermos um di
reito urbano capaz de normatizar e dar suporte jurídico às a
ções governamentais, entre outras, nas desapropriações para re
urbanização, na captação da valorização imobiliária provocada
pelo poder público, na manutenção e desenvolvimento de bases
sadias e estáveis para o mercado imobiliário urbano através da
utilização extra-fiscal dos impostos territoriais e prediais e
na criação do novo instrumento de controle da expansão verti-
cal exagerada visando um maior equilíbrio urbano que é o Solo
Criado.

Caberia ao Ministério de Habitação e Desenvolvimento Ur
bano o papel de interlocutor ministerial junto à Presidência
da República, levando a ela os problemas urbanos e as soluções
propostas a nível federal. Ele coordenaria a aplicação dos vã
rios fundos de investimento urbano.

(?)

O BNH passaria para o MINHADU explicitamente com o pa
pel de principal financiador dos programas habitacionais e de
desenvolvimento urbano. A EBTU - Empresa Brasileira de Trans-
portes Urbanos, coordenando as atividades das EMTUs das áreas
metropolitanas, seria órgão essencial pela influência exerci-



da pela política de transportes sobre a organização do território intra-urbano, para não dizer da coordenação da política de transportes urbanos no referente as suas repercussões sobre o consumo de combustível e portanto sobre a economia nacional.

O CONTRAN - Conselho Nacional de Trânsito talvez devesse também fazer parte do novo Ministério pelas repercussões diretas que as normas de trânsito têm sobre a vida das cidades.

Como parte do Sistema Nacional de Planejamento Urbano o novo Ministério absorvendo a CNPU - Comissão Nacional de Política Urbana e Áreas Metropolitanas, e a partir das políticas maiores definidas pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República, órgão de assessoria direta ao Presidente, garantiria uma coordenação executiva horizontal a nível federal, evitando soluções conflitantes ou sobrepostas.

No entanto, caberia ao nível municipal nas grandes cidades e ao nível metropolitano nas regiões metropolitanas a tarefa básica de planejamento. A maior proximidade com os problemas a enfrentar, o sentir mais de perto das aspirações das várias camadas da população, conferem a esse nível de decisão que é basicamente um poder composto Município-Estado de predominância estadual, a condição institucional que o capacita



a exercer o papel mediador entre o nível federal cada vez mais potente e a realidade urbana cada vez mais problemática.

O novo (arsenal) instrumental não se esgota, no entanto, na criação de mais poderosos instrumentos de ação governamental, na área do direito urbano, na área tributária e na área institucional federal, metropolitana e municipal.

Só uma política urbana que realmente entrose os efeitos dos investimentos federais setoriais sobre a cidade com os objetivos nacionais de desenvolvimento, é que permitirá resolvermos o impasse urbano para o qual caminhamos aceleradamente.

Essa política urbana deverá promover a ação combinada legislativa federal, estadual e municipal, a utilização extra-fiscal dos tributos e os investimentos para serviços urbanos e as despesas de seu custeio, porque só essa ação conjunta permanente ao longo dos anos possibilitará melhorar a performance econômica das cidades como produtora de bens e serviços que gerará a riqueza capaz de saldar o déficit acumulado ao longo de várias décadas de história das cidades brasileiras.

Se não reduzirmos os custos de urbanização e ampliarmos



os recursos públicos disponíveis para enfrentar os déficits acumulados não encontraremos saída para o sério impasse que se a vizinha.

Hoje não dispomos de meios suficientes para atingir os fins consubstanciados na busca de uma melhoria da qualidade de vida das nossas grandes cidades, objetivo que aspiramos para realização do projeto do Brasil grande nação, justa e estável, que é o projeto de todos nós.