

O Congresso Internacional de Municipalidades de Haia

A. DELORENZO NETO

REALIZOU-SE em Haia de 12 a 18 de junho de 1957 o XIII Congresso Internacional de Municipalidades promovido pela "Union International des Villes et Pouvoirs Locaux" sob o alto patrocínio do Govêrno de Sua Majestade a Rainha dos Países Baixos.

O Congresso desenvolveu-se em três seções: duas relativas ao tema geral — "La Ville et la Campagne", (desmembradas, respectivamente, em "section-Ville" e "section-Campagne"), e uma especializada, de "Assuntos europeus". Nesta ordem metodológica, os subtemas oficiais foram os seguintes:

I — *Os problemas da expansão urbana:*

- a) As cidades em via de expansão,
- b) A industrialização das regiões rurais,
- c) O problema do congestionamento da circulação no centro das cidades.

II — *O desenvolvimento da vida comunitária nas zonas rurais.*

III — *Os governos municipais e a integração econômica européia:*

- a) A criação de um mercado comum e suas repercussões econômicas e sociais,
- b) Os problemas sociais suscitados pela migração da mão-de-obra,
- c) O problema da habitação na Europa.

Todos os temas foram superiormente tratados por especialistas eminentes, embora em tôdas as discussões se desse ênfase aos aspectos europeus. Esta orientação até certo ponto razoável, despertou justo reparo dos delegados asiáticos que manifestaram o desejo de ver realizar-se, noutra oportunidade, no seio do Congresso, uma "journée asiatique". Compareceram cerca de mil delegados de tôdas as partes do mundo, com predominância de autoridades locais da Europa. Da América do Sul, o único representante foi o autor destas linhas, que apresentou uma tese sôbre "O problema da expansão das áreas locais".

Vamos resumir aqui, os assuntos que mais nos interessam do ponto de vista da problemática dos municípios americanos. Neste particular, foi notável a Conferência de LEWIS MUNFORD, sôbre o tema oficial. Êste grande intérprete dos fenômenos urbanos sintetizou as reflexões sugeridas pela sua

longa experiência, como que acrescentando um capítulo novo ao seu livro de 1938, "The Culture of the Cities". Além dessa contribuição, devemos assinalar a monografia, realmente valiosa do relator-geral — F. BAKKER SHUT, diretor do Serviço Municipal de Reconstrução e Urbanismo de Haia, intitulada "Les problêmes de l'expansion des Villes".

* * *

A compreensão do tema, através da exposição de BAKKER SHUT, abrange estudos críticos, baseados na comparação de vários documentos elaborados pelas associações nacionais, cooperadoras da "Union Internationale des Villes". As suas conclusões, aprovadas pelo plenário, refletem as preocupações atuais em tôrno dos problemas da expansão urbana. Foram elaboradas de acôrdo com as respostas dadas aos questionários, nos relatórios parciais apresentados pela África do Sul, Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Holanda, Estados Unidos da América, Finlândia, França, Inglaterra, Índia, Iran, Israel, Itália, Japão, Luxemburgo, Malásia, Noruega, Sudão, Suécia, Suíça, Turquia e Iugoslávia.

São as seguintes, as conclusões gerais: (1)

1.^a) As medidas que convêm adotar em matéria de urbanismo, para as maiores aglomerações, diferem consideravelmente, tanto pelos motivos que as inspiram como para certos detalhes de sua aplicação, conforme se trate de um país intensamente evoluído, ou de um país subdesenvolvido; contudo, as conclusões quanto aos elementos essenciais da política a adotar-se são idênticas para as duas categorias de países.

2.^a) Para a industrialização e urbanização dos países que sejam ainda subdesenvolvidos, é recomendável que não se repitam os erros que foram cometidos em matéria de urbanismo na época em que a Europa e a América do Norte conheceram uma evolução análoga no correr do século XIX.

3.^a) Para a grande maioria dos países, convém dispensar um tratamento especial à planificação física na escala regional e nacional, integrando-se os planos locais nas concepções de conjunto que se destacam dos planos regionais e nacionais (levando-se em conta igualmente a "2.^a revolução industrial").

4.^a) Quando uma cidade atinge uma população de certa ordem (por exemplo, cerca de 500.000 habitantes), convém debater a conveniência de serem adotadas medidas para impedir a expansão ulterior da cidade enquanto unidade concêntrica, sendo necessário estudar-se a conveniência da criação de uma aglomeração urbana cuja pressão sôbre a cidade-centro é mínima, graças à criação de cidades-satélites. E' possível que fatores de ordem geográfica sejam invocados para uma influência importante, talvez decisiva, nestas eventualidades.

5.^a) Quanto mais se retardar uma intervenção para impedir o crescimento da cidade-centro (até o momento em que sua população atinja 1 mi-

(1) "in" "Les Problêmes de l'expansion des Villes" — Union Internationale des Villes et Pouvoirs Locaux, La Haye, 1957, pp. 94-97.

lhão de habitantes), mais imperiosa se revela a necessidade de tomar medidas eficazes a fim de deter qualquer nova expansão.

6.^a) Entre as medidas que convém sejam tomadas a fim de deter o crescimento da cidade-centro e favorecer a criação de cidades-satélites, convém dar preferência às medidas indiretas que não implicam em nenhum controle físico. Entretanto se o interesse público o exigir, não se deverá hesitar em recorrer a medidas diretas que comportem um verdadeiro controle da fundação e da expansão das indústrias, de empresas comerciais, e de outras fontes de emprego.

7.^a) Em todos os países, os poderes públicos consideram desejável encorajar uma descentralização de natureza a permitir a implantação de empresas industriais em regiões rurais.

8.^a) Em numerosos países, a legislação de urbanismo, que deve orientar racionalmente o crescimento das grandes cidades fora dos seus limites, não apresenta a amplitude desejada, primeiro porque, uma tal legislação não oferece garantias suficientes para a coordenação dos planos destinados ao conjunto da *conurbação*; segundo, porque o sistema de administração local não favorece de modo algum semelhante evolução, e enfim, porque não se exerce um controle suficiente para fazer respeitar os planos.

9.^a) Na maioria dos países subdesenvolvidos, esforça-se sobretudo por se atingir a um equilíbrio entre as comunidades urbanas e as comunidades rurais, sobre bases economicamente sadias. Na maioria dos países bem desenvolvidos, trata-se, previamente, de obter uma repartição da população que responda qualitativamente às exigências, as mais estritas, de uma sociedade habituada a um nível social e cultural muito elevado.

10.^a) Do ponto de vista das incidências financeiras, a diferença entre o crescimento contínuo de uma grande aglomeração, e a integração de uma parte mais ou menos importante do excedente da população urbana nas cidades-satélites, não é tão importante.

11.^a) Uma política agrária bem definida (possibilidade de aquisição de terras, pela desapropriação, compra de terras pelas autoridades no momento oportuno, medidas governamentais eficazes tendo em vista assegurar que o seu valor excedente reverta em benefício do tesouro público) é da mais alta importância se se desejar que a expansão urbana seja bem ordenada.

12.^a) Certos conflitos de interesses entre a expansão urbana de um lado, e a exploração agrícola e o cultivo de hortaliças de outro, podem ser evitados se se delimitar claramente as zonas suscetíveis de serem utilizadas no futuro para a construção de edifícios, se medidas sejam tomadas no sentido de indenizar os cultivadores e os hortelãos desapossados de suas terras, ou se outras terras forem colocadas à sua disposição, ou se se adotar um regime fiscal equitativo para essas terras.

13.^a) Nos países de desenvolvimento avançado mais particularmente, a destinação de certos lugares para fins de recreação e férias é considerada como um elemento essencial da expansão urbana sob a condição de que certos de seus tipos sejam encontrados dentro do cinturão verde da cidade; de qualquer modo, uma tal orientação é indispensável no interesse da pró-

pria população da cidade. Por outro lado, a forma do cinturão verde pode ser igualmente determinada pela escolha da localização dos bairros residenciais e dos bairros comerciais e industriais, assim como pela necessidade de prever uma área verde suficientemente extensa para separar a cidade-centro das cidades-satélites.

14.^a Uma cidade-satélite deve ser uma comunidade tão completa quanto possível, provida de todos os serviços de interesse econômico, social e cultural que ela supõe; por outro lado, todas as classes sociais deverão ser representadas, na medida do possível, nesta comunidade. É difícil indicar qual deveria ser o limite de população mínima para constituir uma cidade-satélite; exceção feita a certos casos especiais, a população máxima pode ser fixada em 100.000 habitantes, mais ou menos. A distância entre a cidade-satélite e a cidade-centro depende de certos fatores geográficos e econômicos, nêles compreendidos os seguintes critérios:

a) uma viagem de duração máxima de cerca de 1 hora entre o domicílio e o lugar de trabalho;

b) uma distância máxima até o lugar de trabalho na cidade-satélite tal que não apresente dificuldades insuperáveis no momento da transferência de certas empresas para a região, ou quando se der a criação de novas empresas industriais.

15.^a) Na medida do possível, uma cidade-satélite deverá dispor de suas próprias instituições administrativas locais, sob a condição, todavia, de que essa comunidade tenha um estatuto especial (lei orgânica) no curso de suas fases iniciais, e que uma coordenação seja estabelecida entre a administração local da cidade-satélite e a da cidade-centro.

16.^a) De um modo geral, a industrialização de centros regionais situados nas regiões rurais não poderá ser realizada sem a ajuda financeira do Estado, e deverá ser acompanhada de certas medidas que permitam tornar êstes centros mais atraentes do ponto de vista social e cultural. É necessário evitar a industrialização de regiões predominantemente rurais.

17.^a) A industrialização dos centros regionais apresenta maiores possibilidades de êxito se fôr acompanhada de medidas com o objetivo de racionalizar e mecanizar a exploração agrícola nas regiões adjacentes, de maneira a assegurar aos trabalhadores agrícolas desempregados em consequência da industrialização, oportunidades nos quadros da indústria local.

* * *

O Prof. LEWIS MUNFORD, completando a vigorosa crítica dos fenômenos urbanos, que traçou em suas obras, subordinou a sua conferência pronunciada diante do plenário do XIII Congresso reunido em Haia (2), ao tema: "contrôle da explosão urbana". Sustentou ser necessária a criação de um novo modelo de autoridades regionais, que seriam mutuamente interdependentes, pois, mais do que há vinte anos apresenta-se urgente examinar o problema da expansão urbana. Apesar dos seus esforços as medidas adota-

(2) cf. "Compte-rendu" de la *Séance plénière*, du 12 Juin 1957.

das pelas autoridades locais não têm sido suficientes para controlar a situação. Esta "explosão" nova do problema da expansão urbana tem sido causada pela extensão dos meios de transporte e das atividades sociais em uma esfera mais ampla, e em geral uma maior vitalidade se manifesta em todos os domínios da vida. As nossas cidades ainda não se encontram — no seu entender — em condições de resolver a nova situação: a prova mais evidente disso é a nossa incapacidade para tratar das questões de transportes públicos. Subvencionamos os transportes privados, enquanto deixamos entrar em decadência os transportes públicos, ficando embaraçada a circulação dos pedestres. A disputa entre centralização e descentralização não oferece mais alternativas: as relações entre a autoridade central e as autoridades locais devem ser como uma "rua de duas mãos". As autoridades devem tâdas aproveitar dos recursos e possibilidades comuns, se desejarmos que as cidades consigam resolver os seus problemas. Desta maneira, talvez, possam fazer face a problemas que não são somente problemas locais. Um tal plano de organização celular permitirá uma coordenação sempre maior de esforços no sentido de resolver satisfatoriamente os problemas urbanos.

* * *

Uma contribuição, igualmente de alto valor, é de W. O. HART, que alia à sua autoridade de tratadista de administração municipal, a de "Clerk" do London County Council. O seu trabalho versa os problemas do crescimento das cidades inglêsas, estudando com muita agudeza a gênese dos subúrbios. Para prevenir a complicada situação que êles ocasionam, no plano administrativo e social, o "London County Council" segue uma política de descentralização, pela criação de comunidades independentes na "campanha". Uma segunda alternativa admissível é a extensão das pequenas cidades. Ambas as soluções exigem a cooperação financeira do Estado, e coordenação de planejamento.

* * *

As tendências manifestadas no correr dos debates do Congresso — conforme procuramos demonstrar em nossa comunicação (3) — se harmonizam com o pensamento e as recomendações dos Congressos interamericanos de Municípios, e a sábia orientação da *Organização Interamericana de Cooperação Intermunicipal*, de Cuba. Esta coincidência vem demonstrar o sentido cada vez mais universal do local, e, por isso mesmo, a importância do intercâmbio internacional entre os municípios de todos os continentes.

(3) cf. Delorenzo Neto — Discurs prononcé à la Séance plenièrre du 13 Juin 1957, à la Maye.