

Planejamento de Zonas Metropolitanas

LUCAS LOPES

PRELIMINARES

"The highest grade of city which serves as an outstanding centre of human affairs is termed the *economic metropolis*; the area which is dependent on it, its *metropolitan area*; and the type of organization which sustains it, *metropolitan economy*."

(R. E. DICKINSON — *City, Region and Regionalism*)

EM um dos capítulos da II Parte deste trabalho, intitulado "Planejamento urbano e de áreas metropolitanas", analisamos as tendências modernas do urbanismo e os argumentos que conduziram ao planejamento das regiões metropolitanas, das áreas de influência das grandes cidades.

O fenômeno mundial da urbanização, do crescimento de grandes centros de concentração humana, é acompanhado pelo processo de integração das cidades com suas regiões vizinhas.

Cada cidade entra em contato social e econômico com uma determinada região, criando intercâmbio de idéias, de riquezas e relações entre a população urbana e os habitantes dos campos e dos núcleos menores de povoamento.

A cidade é o centro cultural, o foco administrativo, o ponto de intercâmbio econômico, o pólo de atração para toda a população da região que lhe é tributária.

Através de processos políticos os centros urbanos são elevados à categoria de sedes municipais, de centros administrativos de uma unidade regional.

Todavia, a evolução social e econômica de uma grande região destaca normalmente algumas cidades cuja influência transcende aos limites arbitrários de seu município para exercer-se sobre outras cidades e municípios vizinhos. Algumas vezes esses centros urbanos são erigidos à categoria de capitais políticas de grandes unidades regionais — Estados ou Países. Em outros casos, todavia, dentro do quadro dessas unidades políticas, destacam-se cidades com o verdadeiro caráterístico de capitais regionais de centros sociais e econômicos, de projeção ampla sobre todo um setor territorial.

Os sociólogos, geógrafos e urbanistas modernos reconhecendo esse fenômeno de morfologia

social desenvolveram os conceitos de "capitais regionais", de "chef-lieus", de "centros e zonas metropolitanas".

Tais núcleos urbanos se transformam em centros metropolitanos pelo mecanismo de concentração das atividades econômicas de toda a região, de toda zona metropolitana que recebe seus influxos. Em função desse mecanismo se tornam também centros de contatos sociais, de projeção cultural e de influência política.

No quadro de uma tão ampla unidade geográfica como a bacia do São Francisco, seria natural que se formassem numerosas cidades, cerca de duzentos núcleos urbanos, com regalias de sedes municipais.

Poucas, entretanto, dessas cidades puderam ver crescer sua influência sobre áreas maiores do que os limites de seu território municipal.

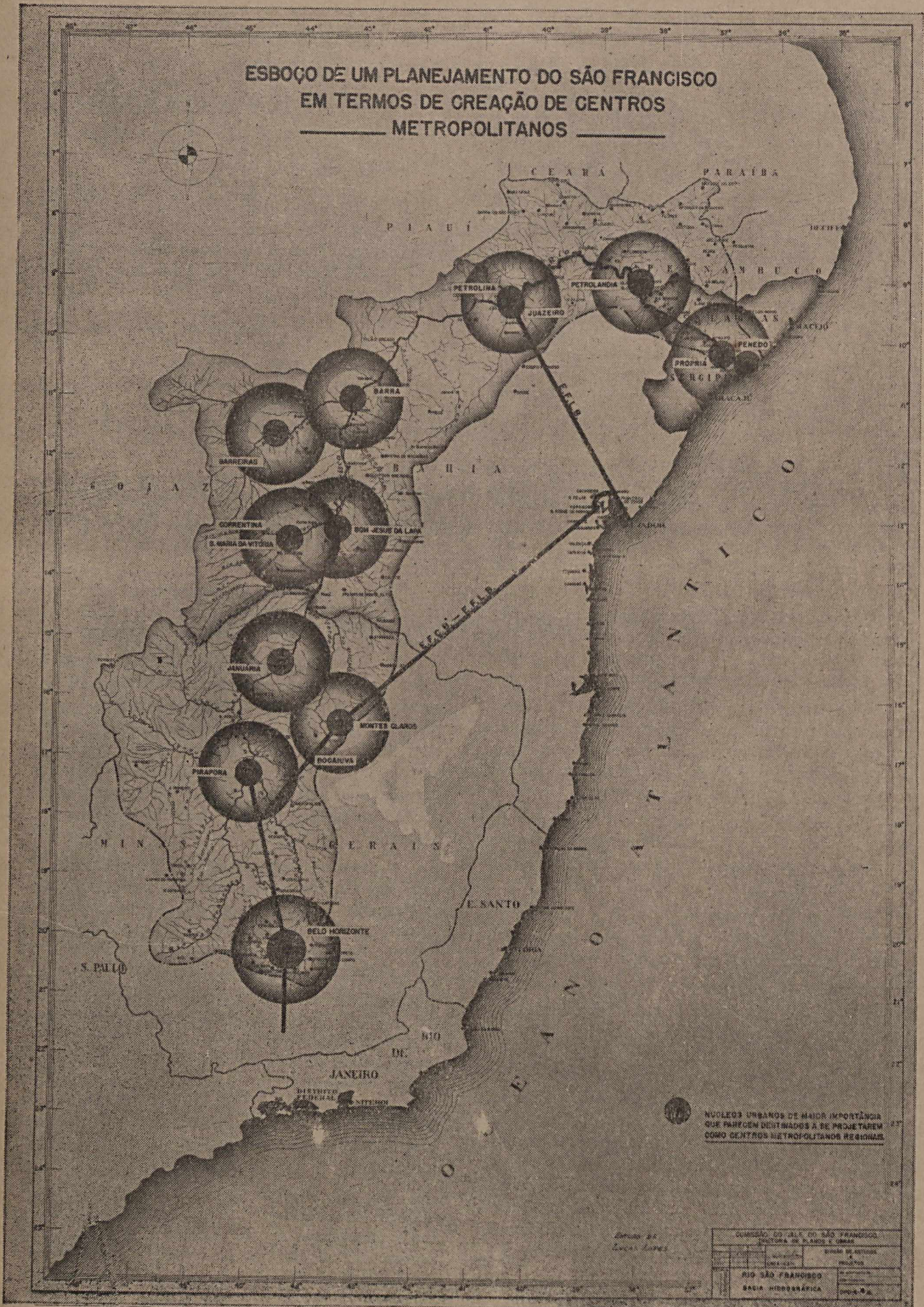
Um dos objetivos mais interessantes de um planejamento geral do desenvolvimento do Vale será o de se destacarem as cidades que, por sua posição e por seu desenvolvimento anterior, parecem destinadas a exercer a função de capitais regionais, de centros metropolitanos, oferecendo a elas elementos de estímulo que lhes permitam alargar e intensificar sua influência social e econômica.

Tentando imaginar como se apresentará a bacia do São Francisco depois de um grande surto de progresso, não podemos fugir à certeza de que algumas cidades terão crescido e progredido a ponto de se tornarem centros metropolitanos de ampla atuação em setores regionais do Vale.

Será um método de fomento ao progresso de todo o Vale oferecer a essas cidades predestinadas um apoio inicial e especial, que lhes permita acelerar o ritmo de seu desenvolvimento. Essas cidades-metrópoles devem ser assistidas de forma especial, devem ser auxiliadas na construção de melhoramentos urbanos, na instalação de centros culturais e organizações comerciais de larga projeção.

Em vez de diluir os recursos disponíveis num esforço de oferecer melhoramentos idênticos a todas as cidades do Vale, deve-se, primeiro, concentrar tais recursos no aceleração do progresso dos centros metropolitanos que nêle se esboçam. Dando a esses centros elementos de progresso local, deve-se, ainda, concentrar nêles os instru-

ESBOÇO DE UM PLANEJAMENTO DO SÃO FRANCISCO EM TERMOS DE CRIAÇÃO DE CENTROS METROPOLITANOS



NUCLEOS URBANOS DE MAIOR IMPORTANCIA QUE PARCEM DESTINADOS A SE PROJETAREM COMO CENTROS METROPOLITANOS REGIONAIS

Desenho de
Lucas Lopes

COMISSÃO DO A.P.F. DO SÃO FRANCISCO	
SECRETARIA DE OBRAS E TRANSPORTES	
COORDENADOR	SECRETARIO
DESAF. 1004-230	DESAF. 1004-230
RIO SÃO FRANCISCO	
BACIA HIDROGRAFICA	
1952-53	1952-53

mentos de fomento regional e as atividades que se projetam nos centros vizinhos e nas áreas rurais de todo o setor de suas zonas metropolitanas.

Com essas idéias em mente, tentamos indicar as cidades do Vale que nos parecem destinadas à função de verdadeiros centros metropolitanos — que já a exercem ou que possuem os elementos essenciais para exercê-la no futuro. São as que figuram no cartograma anexo. Vamos enumerá-las, destacando os motivos predominantes de sua projeção singular.

Belo Horizonte — capital de Minas Gerais, já é um centro metropolitano de ampla projeção, quer sobre o vale quer sobre outras áreas do Estado.

Pirapora — ponto terminal da navegação fluvial do médio São Francisco, e, no momento, ponta de linha da Estrada de Ferro Central do Brasil, é um centro de comércio importante, destinado a se transformar em foco de ligação do médio São Francisco com o Triângulo Mineiro e o Sul do Estado de Goiás. É um local propício à instalação de indústrias, que deverá assistir a um rápido progresso com a mobilização do potencial elétrico do Cachoeirão de Jequitaiá.

Montes Claros e Bocaiúva — cidades próximas que já adquiriram projeção ponderável nas regiões vizinhas. Ambas atuam sobre o vale e sobre uma vasta área do Norte de Minas, exercendo já a função de centros metropolitanos regionais. Todas as duas estão destinadas a um progresso rápido quando abastecidas de energia do Jequitaiá e quando ligadas por rodovias aos núcleos vizinhos.

Januária — centro urbano que se vem destacando nas margens do São Francisco, não só por estar numa área de terras férteis como porque tem criado um razoável intercâmbio econômico com as populações dos vales do Urucuia e do Carinhanha e ainda com a região goiana de Formosa. Seu progresso depende em grande parte da energia que será captada na queda dos Pan-deiros, conforme projeto em curso de execução.

Bom Jesus da Lapa — no trecho médio baixo do São Francisco destaca-se esta cidade por seu caráter de centro de peregrinações religiosas. Sua posição em relação ao vale do rio Correntes e às terras férteis da margem, esquerda do São Francisco parece obstinada a transformá-la em entreposto comercial e cultural e em centro de intercâmbio com o litoral. Todavia a influência social que esta cidade exerce no Vale, atraindo, à sombra do Santuário de São Bom Jesus, multidões de crentes e peregrinos é suficiente para sugerir um programa de melhoramentos urbanos e de instalações culturais e sociais, capazes de exercerem suas influências benéficas sobre as massas humanas que anualmente ali se reúnem. Mais do que um centro metropolitano, Bom Jesus da Lapa deve ser considerado como verdadeira capital religiosa do médio São Francisco e como tal tratada.

Correntina e Santa Maria da Vitória — duas cidades próximas, localizadas no vale do rio Correntes, numa área de terras de grande fertilidade que começam a atrair ponderável população. Estas duas cidades, ou uma delas, em breve terão adquirido o caráter de centros metropolitanos de uma próspera região agrícola e se articularão com Bom Jesus da Lapa, por uma rede rodoviária, a ponto de se beneficiarem do tráfego fluvial em escala maior do que atualmente.

Barreiras — cidade sertaneja de grandes possibilidades econômicas, comanda o intercâmbio de mercadorias de ampla zona que se alarga para o vale do Tocantins e do Parnaíba. Está numa região de terras férteis, numa faixa de transição entre os chapadões dos gerais e as baixadas alagadiças do rio Grande. Seu progresso dependerá de um reforço de suas disponibilidades de energia elétrica e da construção de uma rede de estradas de rodagem de penetração articuladas ao eixo navegável do São Francisco.

Barra — cidade tradicional localizada na foz do rio Grande, é centro cultural de projeção em todo o vale médio, sede de bispado e de numerosos serviços sociais. Se bem que não possua uma zona de influência de terras agrícolas favoráveis está destinada a se manter como um centro comercial de importância, completando a projeção regional de Barreiras.

Juazeiro — Petrolina — cidades gêmeas que já se constituíram em núcleos de influências regionais marcantes, ocupam o ponto terminal da navegação do médio São Francisco e estão ligadas ao litoral pela Estrada de Ferro Leste Brasileiro. Parecem claramente destinadas a se tornarem um grande foco de influências urbanas, como centros comerciais, culturais e industriais. A impossibilidade atual de se estender o trecho navegável do médio São Francisco a jusante dessas cidades sugere que lhes seja levado enérgico estímulo para que aumentem sua projeção metropolitana. Esta observação explica o interesse que tivemos em completar a articulação de transportes ferroviários e rodoviários de Juazeiro-Petrolina com as regiões vizinhas do sertão, com o litoral e com o baixo São Francisco.

Petrolândia — pequeno núcleo urbano que principia a se destacar na margem pernambucana do trecho das quedas, principalmente devido aos trabalhos de colonização do núcleo agropecuário de Itaparica. O fator que parece destinar este centro a uma maior projeção regional é sua posição com relação ao sertão semi-árido de Pernambuco e com relação às quedas de Paulo Afonso e Itaparica, permitindo-lhe aspirar à posição de centro de industrialização dos produtos agropecuários das regiões vizinhas.

Propriá e Penedo — Ambas no baixo São Francisco, com características urbanas e econômicas semelhantes, parecem destinadas a uma evolução industrial importante em função da disponibilidade de energia elétrica de Paulo Afonso e de

sua posição nas margens do rio. Já são as cidades mais importantes da região, com influências em áreas vizinhas dos Estados de Sergipe e Alagoas.

URBANISMO

“O grande sonho da humanidade, de uma vida melhor, é perfeitamente realizável; preciso é, porém, que se dê ao urbanista a oportunidade de o provar”.

(ANHAIA MELO — *Planejamento e governo urbano*)

Um dos problemas de grande atualidade no Vale, como em quase todo o Brasil, é o de planejamento da vida urbana dos núcleos principais de povoamento.

A transformação das cidades criadas sem plano e sem método de expansão e de crescimento, em núcleos organizados e propícios a uma vida comunitária sadia, é um objetivo que merece a maior atenção dos órgãos que se propõem fomentar o desenvolvimento econômico de uma região.

Em sua quase totalidade as cidades do Vale do São Francisco foram fundadas há mais de um século, crescendo desordenadamente, ao sabor de circunstâncias locais e ao estímulo de uma emulação pouco satisfatória.

É chegado o momento de se processar um movimento de remodelação dessas cidades e de fixação de planos e normas que orientem o seu desenvolvimento futuro.

De modo geral elas sofrem da falta de orientação técnica da inexistência de núcleos modelos que devessem ser espontaneamente imitados com vantagem. Não obstante possuírem alguns dos Estados da bacia órgãos técnicos de planejamento urbano, não tem sido possível a realização de planos de urbanização da região na escala que seria desejável.

Por isso, a Comissão do São Francisco se propõe organizar um serviço especial que dará, gratuitamente, assistência técnica às cidades da bacia.

Atentando inicialmente para as faixas marginais do rio principal, onde as cidades estão sujeitas a enchentes periódicas, deve a Comissão do Vale do São Francisco colaborar na confecção de planos de urbanização que, levando em conta as obras de regularização do regime fluvial, ordenem, de forma favorável, a evolução futura dos aglomerados urbanos.

Figura em anexo o programa de trabalhos que deve a Comissão do Vale do São Francisco realizar, em cooperação com as Municipalidades e Estados interessados, de modo que crie novas concepções de vida urbana no vale.

Para cumpri-lo, organizará uma equipe especializada que, além de proceder aos levantamentos

e cadastros indispensáveis, preparará o plano diretor e os modelos de normas e posturas municipais a ele referentes.

ABASTECIMENTO DÁGUA E SANEAMENTO

“O que falta, e que é necessário organizar, é o crédito e o modo de encaminhar estes empréstimos e fiscalizar estas obras, sem perdas de tempo e sem exageros burocráticos, porque a técnica brasileira é capaz de projetar e construir e a indústria nacional está preparada para fornecer todos os materiais e aparelhos necessários ao saneamento de nossas cidades”.

(GERALDO SAMPAIO — *Inquérito sobre o saneamento das cidades*)

Não seria possível desconsiderar-se, no quadro do planejamento da recuperação econômica do Vale do São Francisco, o problema de saneamento de suas cidades, assim como as questões de higiene e saneamento geral.

Por se caracterizarem como obras de engenharia, foram os trabalhos de abastecimento d'água e saneamento urbano investigados pela Diretoria de Planos e Obras, em articulação com os estudos da Diretoria de Produção e Assistência.

Um inquérito preliminar demonstrou as precárias condições de higiene das cidades são-franciscanas, responsáveis, em grande parte, pelos elevados índices de morbidade e mortalidade da região.

O quadro seguinte indica a existência de serviços de água e esgoto na bacia, sem caracterizar a eficiência dos mesmos, que, com raras exceções, é baixa:

ESTADOS	N.º DE CIDADES	COM ABASTECIMENTO D'ÁGUA		COM ESGOTO SANITÁRIO	
		N.º	%	N.º	%
Minas Gerais.....	90	61	67,7	24	26,7
Bahia.....	30	0	0	0	0
Pernambuco.....	29	0	0	0	0
Alagoas.....	10	2	20,0	1	10,0
Sergipe.....	9	0	0	0	0
TOTAIS.....	168	63	37,5	25	14,9

Somente na região mineira do alto São Francisco, onde se processou um desenvolvimento econômico de maior significação, foi possível construir-se obras de saneamento urbano de padrões razoáveis. Em todo o médio e baixo São Francisco as cidades estão desguarnecidas dos menores serviços de abastecimento d'água e de eliminação de dejetos. Este panorama reflete o atraso da vida urbana nas povoações são-franciscanas e resulta da falta de recursos financeiros das municipalidades, para enfrentar problemas essenciais e

primários da vida em comum dos agrupamentos urbanos.

Ao lado disso, circunstâncias locais de influência marcante dificultam as obras de abastecimento de água e de esgotos em vários setores regionais do Vale. Nas cidades marginais do grande caudal é o fenômeno periódico das enchentes que oferece os óbices mais sérios à construção de tais obras. Inundando as cidades, elevando-se sobre o nível médio de estiagem a alturas que ultrapassam 10 metros, o rio oferece dificuldades sérias à construção e conservação dos serviços de água e, principalmente, das redes de esgotos sanitários. Para utilizar a água do rio, que é quase sempre a única disponibilidade existente, faltam, de modo geral, recursos de energia elétrica para o bombeamento e distribuição. O excesso de águas e a escassez de energia são os fatores negativos que dificultam os serviços de saneamento das cidades marginais ao rio. Em outras áreas, dentro do polígono das secas, tais serviços são sacrificados pelos elevados custos de aqüedagem e adução que as circunstâncias locais exigem.

Por isso, mais do que em outras regiões do Brasil, na maior parte da bacia do São Francisco, a realização de trabalhos de saneamento urbano exige recursos financeiros que ultrapassam à capacidade das administrações municipais.

Não se discute a conveniência de serem os serviços de água e esgotos atribuídos integralmente à esfera de ação dos governos municipais. Constata-se, entretanto, que, sem o auxílio financeiro do Estado e da União dificilmente poderão os municípios de São Francisco executar tais serviços em futuro próximo.

Esta observação levou-nos a firmar a convicção de que, mais do que dificuldades de ordem técnica, devíamos superar as deficiências de recursos financeiros. Fixamos, então, a tese que tais serviços deveriam ser executados com a cooperação financeira dos Municípios, Estados e União.

Para estabelecer as proporções de participação de cada órbita governamental precisávamos estabelecer uma série de normas e objetivos técnicos que nos permitissem orçar o custo provável das obras e firmar as cotas razoáveis de participação dos três poderes. Este trabalho, realizado pelo Eng^o Rogério Teixeira Mendes, consta de valioso estudo à parte. Nêle se orça o custo provável da construção de serviços de água e esgoto em 127 cidades do vale, com a população de cerca de 280.000 habitantes, em 330 milhões de cruzeiros.

O esquema financeiro que nos parece adaptável às condições atuais do vale é o de distribuição das despesas nas seguintes proporções:

União (CVSF)	50%
Governos Estaduais	35%
Governos Municipais	15%

Nestas proporções, a Comissão do Vale do São Francisco deverá contribuir com 165 milhões de cruzeiros, que, distribuídos pelo período de 15

anos, correspondem à cota anual de 11 milhões de cruzeiros. Em conjunto a contribuição anual dos três poderes será:

	milhões
União (CVSF)	11,0
Estados	7,7
Municípios	3,3
Total	22,0

Verifica-se por êsses números a viabilidade do programa investigado.

Desde que se firme um esquema financeiro lógico e acessível, será possível realizar-se no São Francisco o maior plano de saneamento urbano jamais enfrentado no Brasil. Êste esquema, adotando o mecanismo de responsabilidade conjunta da União, dos Estados e dos Municípios, oferecerá uma base ótima de financiamento.

Os pontos essenciais do plano por desenvolver são os seguintes:

1. A Comissão do Vale do São Francisco assinará, com os Estados da Bacia, convênios fixando a ordem de prioridade dos municípios beneficiados.

2. A CVSF executará, com a colaboração dos Estados e Municípios selecionados, os projetos e orçamentos das obras por executar.

3. A CVSF assinará com os Estados e Municípios escolhidos, contratos de participação no financiamento das obras, procurando obter recursos a longo prazo de estabelecimentos de crédito habilitados.

4. A execução dos serviços será feita por firmas especializadas, sob o regime de administração contratada, segundo a orientação e debaixo do controle direto da CVSF.

5. A CVSF organizará um serviço técnico de assistência aos municípios, que colaborará na organização e operação dos sistemas de água e esgotos.

Estamos convencidos de que somente através de um esquema dessa natureza será possível evitar-se a dispersão de recursos no financiamento de uma multidão de serviços pequenos, tumultuando-se um programa tecnicamente elaborado pelas solicitações de política municipal ou eleitoral.

Acreditamos que êsses serviços constituirão um teste decisivo para o destino futuro da CVSF. Se ela conseguir aplicar sua tese a todos os municípios, inclusive aos que já obtiveram verbas para tais serviços, fugirá à completa subjugação dos interesses imediatistas da política, realizando o mais notável programa de saneamento urbano estudado no País. Caso contrário, verá suas verbas manobradas para fins eleitorais, sem programas e sem finalidades corretas.