

João Baptista de Oliveira Figueiredo
Presidente da República

José Carlos Freire
Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público — DASP

Jackson Guedes
Presidente da Fundação Centro de Formação do Servidor Público — FUNCEP

Revista do

SERVIÇO PÚBLICO

Editada pela Fundação Centro de Formação do Servidor Público
— FUNCEP, registrada no cadastro da Divisão de Censura de Di-
versões Públicas do Departamento de Polícia Federal sob o número
2.326, p.209/73.

Redação, administração e comercialização

Setor de Áreas Isoladas Sul - Telefone (061) 244 7488
70610 — Brasília, Distrito Federal

Conselho editorial

Álvaro da Costa Franco
Corina Pessoa de Abreu Jardim
Glauro Lessa de Abreu e Silva
Guilherme Marcos de La Penha
Henrique Fonseca de Araújo
Jarbas Passarinho
José Guilherme Merquior
José Maria dos Santos Araújo Cavalcanti
Leyla Castello Branco Rangel
Lynaldo Cavalcanti de Albuquerque
Marcílio Marques Moreira
Roberto Cavalcanti de Albuquerque
Roberto Lyra Filho

Editora-chefe

Corina Pessoa de Abreu Jardim

Coordenação — Desenvolvimento urbano

Alfredo Gastal

Coordenação editorial

Cícero Silva Júnior

Copidescagem e revisão

José Carlos Campanha

Diagramação e arte

Lavoisier Salmon da Silva Neiva

Os conceitos emitidos nos artigos são da exclusiva responsabili-
dade dos autores. É permitida a reprodução da matéria aqui publi-
cada desde que citada a fonte.

Sumário

Carta do editor	3
O habitat urbano brasileiro: paradigma e perspectivas <i>Alfredo Gastal e Geraldo Sá Nogueira Batista</i>	5
Espaço e sociedade — um paradoxo: a cidade <i>Maria Adélia Aparecida de Souza</i>	17
O espaço da arbitrariedade <i>Carlos Eduardo Dias Comas</i>	21
A questão urbana e seu equacionamento federal <i>Álvaro Pessôa</i>	29
Direito urbanístico no Brasil <i>Eurico de Andrade Azevedo</i>	39
Habitação para população de baixa renda <i>Gustavo Alberto Trompowsky Heck</i>	45
Sobre a questão do transporte público <i>Jorge Guilherme Francisconi</i>	53
Para onde vai o nosso transporte coletivo? <i>Elmir Germani</i>	59
Uma revisão no gerenciamento de mobilidade urbana <i>Roberto Salvador Scaringella</i>	67
Alguns aspectos de dependência tecnológica e de alternativas para saneamento em meio urbano <i>Augusto Sérgio Pinto Guimarães</i>	73
Proposições sobre o objeto e o método do planejamento urbano <i>Suely Franco Netto Gonzales</i>	83
Serviços básicos para áreas urbanas <i>Ana Maria Brasileiro</i>	89
A experiência curitibana e o planejamento urbano brasileiro <i>Alberto Maia da Rocha Paranhos</i>	95
Dinamização do setor informal como estratégia de atuação no mercado de trabalho: uma análise da experiência mineira <i>Edilasir Altina de Araújo Afonseca, Maria Teresa Rodrigues de Moraes, Miracy Barbosa de Souza Gustin e Sônia Lemos Grandi</i>	107
Emprego e renda no setor informal: o caso de Fortaleza <i>Clóvis Cavalcanti</i>	113

Conjecturas sobre o futuro da urbanização brasileira <i>Joaquim Guedes</i>	127
Regiões metropolitanas, a experiência brasileira e suas perspectivas <i>Luiz Otávio Cavalcanti</i>	131
Parecer <i>Miguel Reale</i>	137
Parecer <i>Hely Lopes Meirelles</i>	149

Documentos

Exposição de Motivos n.º 12, de 9 de março de 1983, do Ministério do Interior	159
Mensagem n.º 155, de 1983 — Do Poder Executivo	164
Projeto de lei 775, de 1983 — Do Poder Executivo	164
Resumos	171

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO, Ano 1- n.1-
nov. 1937-1974, Brasília, DASP; 1981- Brasília, FUNCEP.
v. trimestral.

De 1937 a 1974, periodicidade irregular e editada pelo DASP. Publicada no Rio de Janeiro até 1959.

ISSN: 0034-9240

CDD: 350.0005
CDU: 35(05)



Carta do editor

O Brasil é hoje um país urbano. O grande número de novos empregos e a melhoria dos níveis de saúde e de educação gerados pelo desenvolvimento econômico nas últimas três décadas são apenas três dos fatores que causaram essa transformação. A 'revolução' urbana, todavia, se para muitos significou novas e excepcionais opções de vida, também para muitos implicou numa adaptação traumática a um novo sistema de relações sociais, familiares e psicológicas. No espaço de menos de uma geração, milhões de brasileiros, afeitos à vida do campo, ao trabalho primário quase artesanal da pecuária e da agricultura, acostumados a dependerem de si próprios para a sobrevivência do dia-a-dia, viram-se lançados aos espaços confinados das grandes cidades, onde tudo se passa fora do seu controle imediato: o emprego e as condições de trabalho, o salário, o transporte, a educação, a saúde, o saneamento, o entretenimento, tudo, enfim, rigorosamente estabelecido em caráter geral e coletivo por centros de poder que escapam completamente à sua percepção intelectual e psicológica.

Este novo mundo, no qual a atividade econômica terciária começa a predominar, assim distanciando ainda mais o homem do seu passado histórico primário ainda tão próximo, impõe ao poder público tarefas complexas, como o planejamento e o custeio de toda a gama de serviços públicos básicos.

Como todo planejamento público é necessariamente coletivo e impessoal, criou-se, em consequência, um segundo mecanismo de decisões fundamentais para a vida do cidadão comum que igualmente escapa ao seu controle e à sua influência.

Essa 'revolução' urbana gerada pelo novo mundo não se fez impunemente: seu custo cultural, social e econômico é incalculável. Se se considerar apenas o econômico, o custo, segundo os padrões de aferição aceitos internacionalmente, é de cerca de cinco mil dólares norte-americanos por pessoa. Assim, o país necessitaria de aproximadamente duzentos bilhões de dólares, nos próximos vinte anos, para acomodar os quarenta milhões de novos habitantes que nascerão nas cidades ou que a elas afluirão. É muito difícil que tamanho investimento possa ser feito em um único setor do planejamento coletivo.

Destarte, quais as outras opções? É o que se pretende venha discutido nos artigos que se seguem, cuja homogeneidade está mais na sua preocupação comum com o futuro de uma sociedade brasileira socialmente cada vez mais justa do que nas diferentes tendências teóricas que revelam, o que, pelo menos, tem o mérito de expandir o âmbito do debate para o qual a *Revista do Serviço Público* conta, trazer substancial colaboração.

Alfredo Gastal, PhD em arquitetura (Universidade da Pensilvânia), professor visitante do programa de pós-graduação em arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul — UFRGS —, trabalha no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico — CNPq.

Geraldo Sá Nogueira Batista, mestre em arquitetura (UnB), M.Phil. (Universidade de Edimburgo). Professor colaborador do programa de pós-graduação em planejamento urbano da Universidade de Brasília, trabalha no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico — CNPq.

Alfredo Gastal
Geraldo Sá Nogueira Batista

O habitat urbano brasileiro: paradigma e perspectivas

Os fatos

A história do desenvolvimento urbano brasileiro como preocupação governamental está, de certa forma, ligada ao problema do desenvolvimento municipal, que se tornou mais intenso a partir da Revolução de 1930. Desde esse momento, nota-se que o conceito de desenvolvimento adotado é associado diretamente aos conceitos de crescimento econômico e eficiência administrativa.¹ Tal postura consolida-se através dos tempos e torna-se uma constante dos discursos tanto dos municipalistas como dos planejadores urbanos.

Esse discurso não se limitou ao plano meramente verbal ou teórico, na medida em que encontrou seu rebatimento num grande número de experiências concretas e se inseriu num processo histórico pontilhado tanto pela fundação de novas capitais (Belo Horizonte, Goiânia e Brasília) como pela criação e desativação freqüente de instituições promotoras de programas habitacionais ou urbanos.

Na promoção das idéias do planejamento podem ser identificadas várias vertentes que, até o fim da década 1960, evoluem distintamente, embora com algumas confluências e superposições. Uma dessas é representada por arquitetos que se inspiravam em doutrinas como a da Cidade Jardim e a do urbanismo do movimento da arquitetura moderna internacional, paradigmaticamente na Carta de Atenas. Nessa vertente, localizam-se os planos diretores realizados na Diretoria de Saneamento e na Secretaria de Viação e Obras do Estado do Rio Grande do Sul, a elaboração do Plano Piloto de Brasília, os planos

de Goiânia e de Belo Horizonte, da Cidade dos Motores etc. É a vertente do que poderíamos, com certa liberdade, chamar de urbanismo *stricto sensu*. Uma segunda e importante vertente é constituída pelos profissionais ligados a SAGMACS², ou que gravitavam em torno do Movimento de Economia e Humanismo do padre dominicano francês J. Lebrete, que defendiam idéias de planejamento e intervenções físicas baseadas em pesquisas com conteúdo econômico e social.³ Um desdobramento importante desse grupo foi constituído pelos chamados CEMUAMs!⁴

A terceira vertente, de cunho político-administrativo, representada pelos defensores de idéias de modernização administrativa, buscava obter maior peso, autonomia e participação dos municípios na estrutura político-administrativa brasileira. Seus componentes gravitavam em torno da Fundação Getúlio Vargas e do Instituto Brasileiro de Administração Municipal e, de um modo ou outro, assumiram posições cujas origens podem ser associadas às da criação do DASP e à introdução das técnicas de planejamento na administração pública nacional.

O momento de maior síntese entre essas três vertentes se dá no período em que se desenvolveram as atividades do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo — SERFHAU —, instituição criada juntamente com o BNH após o movimento político-militar de 1964.⁵ O período 1969-1974 corresponde ao ápice do prestígio e importância relativa das atividades de planejamento urbano no contexto da estrutura político-administrativa do país.

Nesse tempo produziram-se inúmeros documentos técnico-normativos — os instrumentos de planejamento — que eram organizados em função do porte da cidade a que se destinavam e que se enquadravam no espírito do PAC — Programa de Ação Concentrada —, lançado em 1969 pelo Ministério do Interior. É também a partir do período de ativação do SERFHAU que se lançaram as bases para um programa sistemático de formação de recursos humanos para o desenvolvimento urbano. Iniciado na COPPE/UFRJ, esse programa hoje se estende para quatro outras universidades (UnB, UFRGS, UFPe, FAU/USP).

A produção intelectual heterogênea desse período (1969-1974), porém, acabou por gerar uma série de choques internos no próprio governo, uma vez que a política de desenvolvimento urbano implícita nos planos do SERFHAU era incompatível com a política geral de governo adotada pelo país. Oliveira (1979:111) aponta: “A doutrina do PDLI, por ser diferente da orientação geral do governo central, tornava o planejamento local incompatível e inintegrável; estava configurado o choque entre centralização *versus* descentralização e planejamento espacial ou regionalista *versus* planejamento-setorial”.

Como resultado, em 1974, o SERFHAU era desativado e, em seu lugar, surgiria na Secretaria de Planejamento da Presidência da República — SEPLAN — a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana — CPNU. Tal comissão, inicialmente idealizada como um fórum de debates interministerial que visaria à integração das ações e políticas dos diversos setores do governo, em breve tornou-se um *Ersatz* do SERFHAU, agora porém perfeitamente adequado à orientação centralizadora governamental. Por outro lado, na mesma época, o Ministério do Interior entrou em um processo de esvaziamento de sua liderança multisetorial e, em pouco tempo, sua participação na CNPU restringir-se-ia às ações setoriais do Banco Nacional da Habitação (BNH) nos campos da habitação e saneamento. Paralelamente, surge mais uma grande empresa pública, a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos — EBTU — que caracterizaria, junto com a ação do BNH, a orientação setorialista que subsistiria pelos próximos anos.

Esse período, que marca também o desaparecimento quase que completo da ação municipalista do governo federal⁶, é reflexo da crise de identidade enfrentada pela área que, se por um lado propugnava por uma ação econômica e social mais efetiva, por outro não encontrava eco para suas instâncias em estrato algum da sociedade. Refletindo essa crise, até mesmo os cursos de pós-graduação em planejamento urbano foram, paulatinamente, se transformando em centros de estudos urbanos me-

ramente acadêmicos, onde a realidade urbana brasileira passaria a ser freqüentemente analisada de acordo com modismos internacionais sociológicos ou econométricos.

Quem quer que faça um balanço desse período, é tentado a considerar o planejamento urbano no país como algo próximo à ficção. Apesar do sucesso relativo de algumas experiências isoladas, como a de Curitiba, há hoje um sentimento generalizado de impotência por parte dos planejadores, em face dos problemas urbanos que se agravam em ritmo crescente e constante, assumindo um caráter de quase-insolvência diante da conjuntura econômica atual. Aceitar esse fato não significa, todavia, que estejamos adotando uma posição de descrença em soluções ‘viáveis’ para o encaminhamento da ‘crise’ urbana brasileira. Acreditamos que alternativas podem ser realisticamente formuladas, baseadas na superação das tendências ao mimetismo cultural dos planejadores e da visão setorialista do problema urbano. E, sob essa mesma ótica, o reconhecimento do impasse e posicionamento crítico diante do seu próprio processo de formação.

Partindo-se dessa definição de Reina, é possível admitir-se que cada grupo social urbano tende a possuir características culturais próprias que o diferem dos demais grupos. Além disso, há evidência empírica de que nos países em desenvolvimento existem profundas diferenças culturais entre os diversos grupos sociais que os compõem. É possível ainda, com base nos trabalhos sobre a América Latina de Lipset (1968) e Wagley (1968), afirmar-se que essas sociedades, ao nível do urbano, possuem dois grupos sociais básicos que compõem duas subculturas profundamente diferenciadas. O primeiro grupo forma uma subcultura de elite em que se compartilham valores comuns da classe média ou das classes mais altas dos países ricos e industrializados; o segundo grupo, possui uma subcultura popular que se caracteriza, em termos antropológicos, por compartilhar os valores do proletariado urbano da América Latina (grandemente influenciado, ainda, por valores rurais — conforme Wagley, 1968:105).

Como nosso objetivo é pôr em discussão as causas que levaram o problema do habitat urbano brasileiro a uma situação próxima ao impasse diante da atual conjuntura, é necessário que se busque entender os mecanismos que conduziram nossa sociedade a tal situação. Em primeiro lugar, devemos ter a honestidade de reconhecer que a condução da gerência dos problemas urbanos brasileiros tem estado nas mãos de uma elite (intelectual, governamental e empresarial) que é predominantemente oriunda da classe média ou alta e que, portanto, possui valores bastante diversos daqueles que constituem a maioria da população nacional. Essa elite, antes de mais nada, possui características básicas e co-

muns aos países do Terceiro Mundo. Conforme Keyfits (1982:651) "o estilo da classe média tem sido ensinado ao Terceiro Mundo pelos Estados Unidos e, também, de certa forma pela Europa. Consiste na posse de residências com sistemas centrais de aquecimento e/ou refrigeração, equipadas com televisões e geladeiras, automóveis, e a aquisição de alimentos e outros produtos básicos no auto-serviço dos supermercados. Tal estilo de vida é encontrado tipicamente em cidades, com ruas pavimentadas, que possuem entre si uma rede de estradas pavimentadas e serviços de transportes aéreos... Pode-se duvidar da existência de uma cultura da pobreza universal — os pobres parecem reter melhor sua maneira nativa e diferenciada — porém certamente existe uma cultura universal de classe média..."

Essa cultura de classe média, flagrante no Brasil, também não foge à regra geral do relativismo cultural, assim sintetizada por Herskovits (1960:351): "Julgamentos são baseados em experiências e a experiência é interpretada por cada indivíduo em termos da sua própria 'enculturação'".

Isto significa, portanto, que os julgamentos (ou avaliações) de situações econômicas, sociais, tecnológicas, ou quaisquer outras, emitidos por um grupo social, se baseiam em sua própria experiência de vida (e 'enculturação'), o que o leva, em uma situação transcultural, a idealizar paradigmas dos outros grupos de forma muito semelhante a seu próprio paradigma. Como este, ao nível do cotidiano da classe média, se funda em padrões alienígenas em virtude do seu processo de 'enculturação'⁷, é perfeitamente possível entender a causa das divergências entre, por exemplo, conceitos de qualidade de vida para o país definidos pela classe média e as aspirações da população em geral.⁸

Essas considerações, obviamente, colocam em xeque a autovisão idealizada da elite no que se refere a um projeto de nação. Se por um lado ela ritualiza, sempre que pode, esse projeto como "uma grande *communitas* onde raças, credos, classes e ideologias comungam pacificamente ao som do samba e da miscigenação racial(...)" (Matta; 1973:123), pelo outro ela continua projetando sobre a sociedade nacional seu paradigma de classe média internacionalizada. Assim, é comum notar-se uma profunda dicotomia entre a ação e a ideologia do discurso profissional ou acadêmico dos vários grupos envolvidos com o problema do habitat urbano no Brasil. Estes, como observa Matta (*ib.*: 122), "quando se trata de buscar uma imagem totalizadora de sua realidade social (...) parecem preferir assumir os aspectos conservativos de sua sociedade, deixando de lado as estruturas inerentes às rotinas do mundo cotidiano (conforme Weber, 1943:388 ss.)."

Um paradigma alternativo para o habitat urbano brasileiro

Ora, se se admite que os paradigmas da elite e do povo são diferentes, é possível também admitir-se que tais diferenças se reflitam nos comportamentos de ambos os grupos com relação ao entendimento do espaço que os cerca.⁹ A elite, em consequência de sua 'enculturação', baseada em padrões forâneos tende a analisar o habitat urbano desde uma concepção paramétrica, importando acriticamente métodos e técnicas (sofisticados) dos países considerados desenvolvidos. Além disso, dentre as ciências que são mais freqüentemente utilizadas para a análise e a manipulação do problema urbano, estão a economia e a sociologia, as quais, com o desenvolvimento do ferramental teórico-matemático das últimas décadas, foram levadas àquilo que Belshaw (1976:11) classifica como uma "ênfase restritiva e mecânica na interpretação do conceito de bem-estar social".

No que diz respeito aos problemas do habitat urbano brasileiro, tal tendência tem levado a atitudes ambíguas no tratamento da realidade urbana brasileira. Assim, são freqüentes os casos em que é enorme o hiato entre o discurso político ou técnico e a proposição de ações concretas. Se, de um lado, se fala de reformas da realidade social, de outro, propõem-se investimentos urbanos que tendem não só a concentrar renda mas que, também, são tecnológica e culturalmente inadequados para a maioria da população. Essa situação, encontrada em todos os níveis da sociedade — com óbvios reflexos sobre o espaço urbano — é descrita da seguinte forma pelo ministro Hélio Beltrão em recente entrevista: "Evidentemente isso (a crise econômica internacional) vai implicar em ajustar o perfil da nossa indústria gradualmente no perfil real de renda, 'porque a nossa indústria' se criou por meio de um processo de substituição de importações e em muitos casos 'importou modelos com um perfil de renda muito superior ao nosso'.

Nada impede que fabriquem produtos sofisticados, mas, na realidade, o nosso perfil de renda não se ajusta a eles. Acabamos nos defrontando com o problema da escassez de mercado... 'O Brasil é seduzido' (por um problema cultural) 'pelo suntuário, pelo aparatoso, pelo sofisticado' " (Beltrão, 1982).

Dentro dessa linha de raciocínio, pode-se defrontar com o problema do desenvolvimento urbano e aí detectar a importação acrítica de modelos de desenvolvimento ou processos tecnológicos de alta sofisticação, incapazes de atender às necessidades globais de desenvolvimento da sociedade brasileira. Nesse campo, encontraremos, com razoável

facilidade, modelos de densidade e de uso do solo que induzem ao espreadimento das cidades em flagrante oposição à política de transportes que teoricamente pretendia buscar a redução do consumo de energia. Tais modelos, paralelamente, incentivam também a concentração de densidades de tráfego na parte central das cidades, gerando sérios problemas de congestionamento de trânsito. Para solucioná-los, então, são exigidos, freqüentemente, pesados investimentos em desapropriações, expansão do sistema de controle de tráfego, introdução de novos e sofisticados modos de transporte etc., os quais, em última instância, beneficiam apenas uma limitada parcela da população urbana, em detrimento, por exemplo, das populações periféricas carentes.

Ainda nessa perspectiva, deve-se mencionar que os altos custos da urbanização nos países em desenvolvimento se dão também por conta de privilegiar opções por tecnologias sofisticadas, principalmente nos campos do saneamento básico e dos transportes. Por exemplo, Linn (1982:636) menciona que "tecnologias de baixo custo em saneamento, tais como fossas negras ou tanques sépticos, não têm sido consideradas por engenheiros sanitários, os quais têm preferido os sistemas muito mais dispendiosos de redes de esgoto". Tais sistemas, baseados em padrões desenvolvidos nos países altamente industrializados, estão freqüentemente acima da capacidade de pagamento da expressiva maioria das populações urbanas dos países pobres. (Conforme *ib.*: 634). Esse mesmo fato ocorre em outros setores, como os de comunicação e abastecimento, onde também a disparidade no nível de atendimento aos diversos grupos sociais pode ser atribuída a excessos de sofisticação tecnológicas.

Feita essa rápida análise do problema, é possível, então, empiricamente, considerar que o trato dos problemas urbanos em um país como o Brasil deveria atentar para três pontos básicos:

a) disciplina na observação do fenômeno urbano brasileiro em todos os seus aspectos, principalmente no que diz respeito às inter-relações entre o aspecto cultural e a economia e a tecnologia dos diversos grupos sociais envolvidos no processo de desenvolvimento urbano;

b) enfoque interdisciplinar e multisetorial na condução de uma política urbana nacional que estimule o desenvolvimento de modelos, padrões, e tecnologias autóctones capazes de atender às necessidades do crescimento urbano, considerando que é imperativo manter-se altas taxas de geração de empregos, baixo custo financeiro de investimentos e equidade na distribuição dos benefícios;

c) estímulo a um processo gradual de descen-

tralização político-administrativo que confira, a médio prazo, maior autonomia aos estados e municípios, para que estes — que são o espelho da diversidade urbana que configura o país — sejam capazes também de colaborar no desenvolvimento de um novo paradigma de um Brasil urbano, mais brasileiro, mais regionalizado e mais equânime com a totalidade de seus cidadãos.

Estes três pontos básicos devem ser considerados sob um prisma de médio e longo prazo, posto que preconizam a emergência de um novo paradigma para o conceito de desenvolvimento urbano. O que se deveria buscar a partir dessa postura seria o desencadeamento de um processo de inovação radical, tanto no campo teórico-científico como no campo tecnológico — em oposição ao processo 'normal' de inovação incremental que tende a reforçar o paradigma vigente (conforme Kuhn, 1962). Em suma, o que se propõe é a busca de uma oportunidade para "se construir uma sociedade compatível com seu meio ambiente físico (e cultural), condição necessária para a sobrevivência a longo prazo..." (Herrera, 1983) de qualquer sociedade que pretenda ser independente e soberana.

À luz dessa perspectiva de inovação radical tentaremos, então, interpretar os três pontos descritos anteriormente. O primeiro deles aponta para a necessidade de organizar — disciplinar — a observação do fenômeno urbano brasileiro. Isso significa que o início desse processo inovador se daria a partir de uma revisão teórica dos conceitos básicos de desenvolvimento urbano e de qualidade de vida urbana. A reavaliação de tais conceitos, desde um ponto de vista não-etnocêntrico, permitiria desencadear um processo de retomada de consciência da realidade nacional, tal como de fato ela é (isto é, diversificada econômica, tecnológica, social e culturalmente), e que, enquadraria, então, pelo menos culturalmente, como a realidade de um país apenas parcialmente 'assimilado' (conforme David, 1982) ao Mundo Ocidental. Embora essa revisão devesse ser iniciada no âmbito acadêmico, não deveria circunscrever-se a esse. Caberia também à classe política, mediante respectivos mecanismos de expressão, disseminá-la entre a sociedade, exibindo a proposta do novo paradigma com a determinação de um porta-bandeira. De nada valerá esse esforço se não forem a ele engajados todos os estratos sociais¹⁰, de maneira participativa — não *à la mode* dos *public hearings* anglo-saxônicos — mas *à la mode* que o próprio país¹¹ deve inventar dentro do seu contexto cultural e político. Essa postura exigirá, por vezes, que se ouse assumir que o desenvolvimento urbano nacional deve testar modelos autóctones, ainda que por métodos de ensaio e erro. Estes, então, ao invés de se legitimarem 'internacionalmente', necessitarão de legitimação nacional por intermédio da li-

...vre expressão dos seus cidadãos.

O segundo ponto, que aborda os problemas da interdisciplinaridade e da multisetorialidade, toma como base o pressuposto de que se constitui erro científico e metodológico a abordagem do problema urbano a partir de um enfoque setorial. Também enfatiza o estímulo ao desenvolvimento de modelos, padrões e tecnologias autóctones.

Essa posição, longe de xenofobia, intenta marcar um propósito que reconheça que a realidade do país não lhe permitirá prosseguir na busca do paradigma de desenvolvimento hoje exibido pelas sociedades americana e européia. Aqui também se pressupõe que o espaço urbano, desde uma perspectiva integral, é produto e reflexo de uma sociedade e que, portanto, se caracteriza como um artefato cultural. Por isso mesmo, os condutores de uma política urbana inovadora e a *Intelligentzia* que os apoiasse ou criticasse teriam que assumir novos padrões¹² para a avaliação do desempenho dessa política que, antes de mais nada, deveria ser singular como o é o próprio país. Isso significa que os padrões atualmente utilizados para todos os níveis de serviços urbanos deveriam sofrer uma reformulação radical, que permitisse que o Brasil, como um todo (e democraticamente), se readaptasse a esse novo paradigma de desenvolvimento, mais compatível com o seu potencial econômico, tecnológico, industrial, social e cultural.

Finalmente, quanto ao terceiro ponto, que propõe o estímulo gradual à descentralização político-administrativa, é necessário que se diga que ele decorre do fato de se reconhecer a existência de um sem-número de 'Brasis urbanos' que necessitam de um tratamento diferenciado, para a efetivação realística de uma política nacional de desenvolvimento urbano. Tal diferenciação, porém, não deveria implicar o desconhecimento das inter-relações de causa e efeito que se estabelecem entre os diversos pontos da malha urbana nacional e que se refletem na configuração urbana do país como um todo. Assim, por exemplo, o fracasso de uma política agrária no Nordeste, associado à incapacidade da rede urbana regional de prover empregos e serviços capazes de reter o fluxo emigratório, certamente afeta em algum momento a rede urbana das outras regiões. Estas, envolvidas numa cadeia de eventos não controlados, poderiam em curto prazo deparar com sua capacidade de absorção saturada e, conseqüentemente, sofrer um processo de desagregação econômica e social que viria, certamente, onerar em primeiro lugar aquelas populações que já estão no limiar da pobreza.

A autonomia municipal, mediante essa descentralização político-administrativa, desempenha papel relevante nessa busca de um espírito federa-

tivo, porque é somente por seu intermédio que se conseguirá levar para mais próximo dos cidadãos o debate das soluções dos problemas que os afligem. É ali, no seu cotidiano, no espaço imediato que os cerca, que o habitat urbano assume a sua mais complexa e definitiva expressão. É ali, na escala do bairro e do município, onde a casa representa simbolicamente o cosmos de um — o eu — que se inicia o processo de identificação do homem com sua sociedade e com sua cultura (conforme Cooper: 1974). É ainda, no espaço citadino subjacente à casa, que o urbano se configura por intermédio da rua. Da rua que "como *methodos*, é o meio fundamental de elaboração da cidadania e da civilidade. [onde] A cidadania é a convicção da autopertinência a um universo social que compartilha um conjunto de representações e relações sociais. A cidadania, mais do que um exercício formal, é o exercício da responsabilidade com relação ao que é comum" (Santos e Vogel; 1981:130).

Diretrizes e soluções possíveis

As seções anteriores deste artigo procuraram enfatizar que, em uma sociedade heterogênea econômica, social e culturalmente, como a brasileira, interação e coexistem vários grupos sociais que exigem tratamentos diferenciados para a promoção do seu desenvolvimento.

A aceitação desse fato implica que o paradigma do desenvolvimento nacional não mais seja moldado apenas partindo-se dos objetivos de um único grupo de elite que, como apontado anteriormente, busca mimetizar padrões de qualidade de vida modelados na classe média dos países ricos. Portanto, para que a sociedade brasileira como um todo venha, paulatinamente a beneficiar-se dos frutos de um processo de desenvolvimento, será necessário que, a curto prazo, se redesenhe um novo paradigma de sociedade que inclua, em seu formato, outros padrões de qualidade de vida mais adequados à nossa realidade. Em virtude da existência, ainda, de expressivas desigualdades regionais associadas a um processo concentrador das atividades produtivas em um relativamente pequeno número de centros urbanos (*et pour cause*) densamente populosos, é necessário que se enfatize aqui que a busca desse novo paradigma para o habitat urbano nacional deverá implicar também uma política de redistribuição espacial das atividades produtivas.

A seleção do que se fazer deveria ser orientada mediante critérios que assegurassem a criação, manutenção e expansão de ambientes favoráveis ao desenvolvimento de atividades produtivas, à diminuição das condições de pobreza e miséria e à limitação e redução de desigualdade de renda, riqueza e oportunidades. Mais especificamente, a escolha de

projetos e ações urbanas por parte do setor público deveria, necessariamente, perseguir: a) a eliminação das desigualdades na incidência de custos e benefícios oriundos da provisão de serviços de infra-estruturas públicas; b) maior acessibilidade a serviços e equipamentos a todas as camadas da população urbana; c) uma baixa utilização de recursos de capital e de tecnologias complexas; d) maior utilização possível de recursos de mão-de-obra, empreendimentos e materiais locais; e) maior participação da comunidade quanto à manutenção e controle do seu habitat e também na seleção de ações, atividades e projetos que o afetem.

Estabelecidos esses critérios que devem pautar as políticas, planos, programas e ações no campo do desenvolvimento urbano, devemos discorrer brevemente sobre algumas das principais diretrizes para uma estratégia que objetivaria moldar novo paradigma do habitat urbano brasileiro.

A primeira dessas diretrizes, reativa à institucionalização realista de uma formulação autóctone de planejamento urbano, refere-se à necessidade de se reservar um papel estratégico e privilegiado aos estados na formulação e implantação da política urbana. Isso se justifica principalmente em função da carência de recursos humanos especializados ao nível dos municípios que impossibilita a montagem de equipes profissionais de planejadores na maior parte deles. Privilegiando-se a ação do nível estadual não há que se temer a perda da autonomia municipal, pois, como bem diz Rômulo de Almeida, planejamento e centralização de certas decisões não são necessariamente incompatíveis com autonomia municipal e autogoverno.¹¹

Uma segunda diretriz diz respeito ao estabelecimento — efetivo e não meramente retórico —, nas organizações estaduais ou municipais de planejamento, de mecanismos capazes de articular, coordenar e integrar as ações setoriais da babel de entidades federais, regionais e metropolitanas etc., que têm repercussões diretas e indiretas sobre o habitat urbano. Conseqüentemente, haveria necessidade de se instituir programas que visassem dotar essas agências estaduais ou municipais de planejamento com mecanismos mais simples e mais eficientes tanto de coleta e recuperação de informações como de programação, monitoramento e avaliação do processo de implementação de suas políticas de intervenção no espaço urbano.

Uma terceira diretriz é relativa à adoção de instrumentais jurídico e tributário que viabilizem os objetivos da política urbana, fortalecendo o poder de intervenção dos governos municipais quanto ao uso e destino do solo urbano. Dentre as medidas que urgiam ser adotadas, devem ser consideradas: a) instituição do direito de superfície; b) o parcelamento

e urbanização compulsória de áreas ociosas, além do estabelecimento do direito de preferência para o município na compra de imóveis; c) simplificação dos procedimentos administrativos e cartoriais de regularização de posse e construção em programas habitacionais de interesse social; d) efetiva utilização da contribuição de melhoria e da taxação progressiva, mediante imposto predial e territorial, de áreas ociosas e já dotadas de infra-estrutura; e) desburocratização dos procedimentos de aprovação de projetos habitacionais individuais ou coletivos etc.

Finalmente, a quarta diretriz propugna por uma maior participação da população no processo de tomada de decisões relativas ao desenvolvimento urbano, que se justifica na medida em que nos conscientizamos de que não basta quantificar e qualificar tecnicamente problemas e carências para que possam ser resolvidos. Embora reconheçamos que ainda não se acham esgotados os mecanismos tradicionais de representação política, como as câmaras municipais e assembleias legislativas estaduais, há mister também de reservar um maior espaço e importância para formas populares de organização e intervenção da comunidade em assuntos e matérias de interesse direto. Trata-se aqui tanto de assegurar uma maior amplitude de ação aos mecanismos políticos tradicionais, como também de torná-los mais flexíveis para que possam acomodar iniciativas oriundas da própria comunidade.

As diretrizes e os critérios anteriormente apontados indicam a orientação a ser adotada quanto à organização espacial, seja em nível nacional, regional ou local.¹⁴ Para cada uma dessas escalas ou níveis deveriam ser explicitadas políticas e programas que favoreçam o desenvolvimento das capacidades produtivas, atenuando as condições de pobreza e minorando as desigualdades sociais. Dadas as limitações e âmbito do presente artigo, restringimos aqui a indicações gerais que apontam para o favorecimento de tecnologias 'adequadas' que se caracterizariam pela pequena escala e pela promoção de empreendimentos manufatureiros e comerciais locais. Numa escala nacional e regional, essa orientação implicaria, necessariamente, em uma mudança de ênfase das grandes obras para projetos de menor porte que, descentralizando os investimentos públicos, ampliassem o leque de oportunidades para as pequenas e médias empresas. São exemplos desses projetos as micro e mini-usinas hidrelétricas, as minidestilarias de álcool, as estradas vicinais, os postos de saúde e clínicas comunitárias e as escolas técnicas secundárias que se contraporiam às grandes barragens, auto-estradas, grandes hospitais-escola, campi universitários etc.

No nível urbano e local, dada a premente necessidade de otimizar a utilização de capital e de re-

curiosos — humanos, naturais e industriais —, deveriam ser evitadas, nos programas e projetos de expansão urbana, tanto as soluções em altura, excessivamente verticalizadas, como as de baixa densidade e ocupação rarefeita. De modo geral ambas implicam em maiores custos de urbanização.¹⁵ A adoção generalizada das primeiras em geral tende a acentuar a dependência do país quanto a tecnologia importadas de capital intensivo e alto consumo de energia, tais como os sistemas modernos e sofisticados de iluminação pública, coleta e tratamento de resíduos sólidos e líquidos, transporte de massa etc. A utilização das segundas tende a agravar as desigualdades sociais, diminuindo a produtividade dos investimentos públicos ou mesmo tornando-os praticamente inviáveis. O padrão ótimo estaria, provavelmente, em um ponto intermediário relativo a formulação de soluções de pequena altura e alta densidade.

Quanto à estruturação e organização do espaço urbano propriamente dito, os planos, programas e projetos urbanos (integrados aí os setores habitacionais, de transportes, saneamento etc.) deveriam visar, em uma macroperspectiva — isto é, na escala do conjunto da cidade ou de zonas e bairros — à constituição de morfologias lineares polinucleadas que se desenvolvessem ao longo de corredores de transportes.¹⁶ Essas deveriam basear-se em tecnologias como a dos ônibus, trolebus ou outras que não acentuassem a dependência do país quanto a combustíveis fósseis ou que não implicassem o pagamento de *royalties*. Novas normas e padrões de desenho viário deveriam também ser adotadas com vistas tanto a menor impacto ambiental como a maior segurança e economia de gastos com pavimentação. A comparação, por exemplo, das normas viárias urbanas britânicas e americanas, respectivamente formuladas para contextos diversos — o primeiro, de recursos moderados e limitações de espaço, e o segundo, para espaços e recursos abundantes — pode nos dar uma orientação do que se fazer. Para o caso brasileiro, o bom senso sugere a adoção de uma solução intermediária, adaptando elementos de ambos, pois, no Brasil, se os recursos são escassos, inexistem as limitações de espaço, pelo menos teoricamente. Daí ser razoável imaginar-se a adoção de faixas de domínio público relativamente generosas associadas a pistas de rolamento de largura reduzida.¹⁷

O estabelecimento de diretrizes para uma política habitacional, conseqüentes com o novo paradigma, deveria partir da constatação da importância, e significativo volume, que as áreas ditas degradadas ou subnormais têm no estoque total de habitações. Especialmente nas grandes cidades e metrópoles, os programas e projetos habitacionais deveriam evitar que os preconceitos culturais ou estéticos

levassem a soluções cosméticas do problema, tais como remoções ou reurbanizações radicais — cujos benefícios econômicos e sociais gerados são de caráter duvidoso quanto à sua distribuição. Por isso nesses programas dever-se-ia, necessariamente, levar em conta que, apesar do aspecto precário face aos parâmetros de avaliação de uma cultura de elite, as favelas, alagados ou residências localizadas em loteamentos clandestinos representam uma parcela expressiva do capital habitacional fixo da nação.¹⁸

A visão tradicional que tendia a percebê-las como estruturas desvalorizadas de caráter essencialmente temporário está sendo finalmente abandonada pelos cientistas sociais e métodos de avaliação do seu valor econômico já têm sido desenvolvidos.¹⁹ Além do econômico, outros argumentos de ordem social e cultural poderiam ser apresentados, para justificar essa orientação em função do grande impacto negativo que os projetos de realocação habitacional produzem sobre o sistema de relações sociais e inter-relações pessoais de uma comunidade; para assegurar sua permanência e direito de moradia as comunidades têm desenvolvido várias estratégias de construção, apropriação e defesa do espaço em que vivem (conforme Santos, 1981 e Santos & Vogel; 1981). Embora não inserido nos fluxos de comercialização formais, esse estoque habitacional possui um valor de mercado não desprezível para o grupo social que o produz e o utiliza. Em face dessa observação e devido ao fato de que os seus moradores carecem de renda suficiente que os habilite a ingressar no mercado formal, ou mesmo em programas subsidiados pelo Sistema Financeiro de Habitação (SFH), o caminho a seguir deverá freqüentemente pender mais para projetos de urbanização e melhoria progressiva do que para a construção de edificações.

Tendo em vista implantar programas de urbanização dessas áreas ou de novas áreas de expansão das cidades, seria também necessário formular políticas financeiras que possibilitassem uma melhor adequação das necessidades básicas com as possibilidades de pagamento da população. Também seria necessário revisar radicalmente os padrões de provisão de serviços e de infra-estrutura público.²⁰ Estes, nas áreas de telefonia, abastecimento de água, coleta e disposição de resíduos sólidos e líquidos, energia (gás e eletricidade etc.) e iluminação pública, deveriam, tanto quanto possível, ser deselitizados e organizados de uma forma mais comunitária do que individualizada. Outra condição a ser perseguida seria a pesquisa de tecnologias e métodos simplificados — e de baixo custo — de construção, manutenção, ampliação e melhoria progressiva das redes, de forma a possibilitar a extensão dos serviços e infra-estruturas a todos os estratos da população.

Finalmente, para que se obtenha um razoável perfil desse conceito de tratamento integrado dos diversos setores que afetam o habitat urbano, convém fazer algumas considerações sobre o problema dos transportes urbanos. Sob uma ótica social, o transporte afeta fundamentalmente o cotidiano de milhares de pessoas. A capacidade de mobilidade das populações é uma condição imprescindível, embora não suficiente, à sua participação nas vantagens do sistema urbano.

Dentro da perspectiva econômica, no que diz respeito às relações sociais, o transporte mantém muitas vezes com a sociedade uma relação dialética, principalmente no que tange a valores imobiliários e uso do solo urbano. Isso se verifica na própria experiência brasileira, onde avaliações dessa experiência tem demonstrado que o benefício aparente de alguns projetos não concretiza na realidade as previsões dos planejadores.

Os impactos de modificação no sistema viário sobre o uso do solo e o custo da terra provocam freqüentemente reajustes na estrutura econômica e social que fazem com que o benefício gerado, originalmente destinado a uma parcela específica da população, tenda a ser absorvido por outros grupos sociais em detrimento do beneficiário em vista. Esse tipo de resultado é consequência das limitações do ferramental analítico usado tradicionalmente para o planejamento de projetos de transportes. Em primeiro lugar, porque a tecnologia de transportes, oriunda de países desenvolvidos, acarreta um alto grau de sofisticação que se reflete nos padrões de uso corrente. Em segundo, porque seu uso e aplicação iniciais se deram em sociedades econômica e culturalmente mais homogêneas, o que permitiu que sua absorção pela sociedade se realizasse de forma menos traumática. (Esta afirmativa deve ser considerada apenas em termos quantitativos de população atingida, e beneficiada. Veja-se Schermer, 1975.)

Portanto, a formulação de políticas de transporte adequadas a um novo paradigma da sociedade deveria induzir à utilização de tecnologias modais já de domínio nacional e de custo relativo baixo ou intermediário (trens suburbanos, ônibus, etc.), cujo consumo de energia não viesse a onerar a balança de pagamentos. Sua adoção combinada com uma mais efetiva e rigorosa administração de operação dos sistemas de tráfego viário urbano implicaria o abandono dos privilégios (diretos ou indiretos) até o presente momento conferidos à circulação do automóvel privado ou a sistemas de transporte de massa onerosos e sofisticados, como os metrô.

Sugere-se ainda o reconhecimento de modos informais ou 'piratas' de transportes urbanos (*Kom-*

bis, táxis-lotações, compartilhamento remunerado do automóvel privado, etc.), através de sistemas de organização e controle simplificados que permitam a sua legalização e desenvolvimento como modos complementares ao sistema formal. Essa alternativa, pelo volume de usuários de baixa renda existente, apresenta um potencial econômico e social que pode contribuir expressivamente na geração e distribuição de renda a partir de iniciativas individuais ou microempresariais. A formulação de tais políticas, dentro de um contexto integrado de habitat urbano, permitiria a indução de melhor ocupação e utilização racional do solo urbano e contribuiria significativamente para a consecução dos objetivos de equidade de um novo modelo de desenvolvimento urbano.

Conclusão

Dentro das limitações de profundidade e espaço inerentes a um artigo, procurou-se expor neste texto os seguintes pontos básicos: a) o desenvolvimento do habitat urbano brasileiro historicamente, como preocupação governamental, não tem merecido a atenção que lhe é devida, sendo ordinariamente considerado como um mero somatório de intervenções setoriais no âmbito das cidades; b) nas áreas urbanas, o país apresenta grandes desigualdades, não só econômicas e sociais, mas também culturais, entre a elite de classe média — intelectual, governamental e empresarial — e os grupos de baixa renda; como consequência, ambos possuem paradigmas diferenciados de bem-estar e qualidade de vida; c) o paradigma da classe média aproxima-se de padrões de qualidade de vida exibido pelas classes médias dos países altamente industrializados e, portanto, preconiza padrões de consumo (e de desperdício) incompatível com as condições econômicas, tecnológicas e culturais do Brasil; d) como consequência dessa discrepância de paradigmas, os padrões utilizados para implementar o desenvolvimento das cidades brasileiras são elitizados e etnocêntricos e discrepantes com a capacidade de pagamento da maioria das populações urbanas. Em decorrência disso, nossas cidades exibem sofisticadas ilhas de modernismo que se contrapõem a enormes áreas de periferia carentes de serviços públicos básicos; e) para que se modifique tal situação, é necessário um esforço de toda a sociedade no sentido de substituir-se o atual paradigma de desenvolvimento urbano — que apenas reflete mimeticamente uma realidade importada dos países desenvolvidos — por outro paradigma que venha a refletir a realidade econômica, tecnológica, social e cultural do Brasil. Para tanto, será necessária a modificação dos conceitos básicos padrões de atendimento de serviços públicos; a modificação radical de metodologias de projeto e de planejamento de serviços urbanos; e uma reflexão pro-

funda — ao nível teórico — sobre os caminhos que se deverá tomar para alcançar um desenvolvimento mais justo socialmente, mais adequado culturalmente e mais viável economicamente.

De tudo o que se disse anteriormente, realça-se a magnitude do problema que a sociedade brasileira como um todo — e as elites em particular — deverá enfrentar ao encarar com realismo a necessidade de vir a adotar-se, num futuro muito próximo, um novo modelo para o desenvolvimento do habitat urbano nacional. A implantação de tal modelo exigirá, sobretudo, esforços de adaptação por parte da elite a novos conceitos de conforto e até mesmo de estética que correspondam às possibilidades que o país atualmente tem para desenvolver-se, social e economicamente, reduzindo sua dependência externa. A necessidade de adoção de novos padrões não configura necessariamente um simples rebaixamento de qualidade diante dos ditos *standards* internacionais. Sua concepção dinâmica implica que, embora partindo de patamares modestos, possam, desprovidos de quaisquer mimetismos culturais, ser progressivamente qualificados, refletindo os anseios da nossa própria sociedade.

Finalmente, pressupõe-se como indispensáveis o maior envolvimento e participação dos planejadores e administradores urbanos e municipais no processo e nos debates políticos. Nessa perspectiva, planos, projetos e ações para o desenvolvimento urbano deverão ser formulados numa linguagem traduzível e facilmente compreensível a todos e não apenas a uma pequena elite de especialistas e universitários iniciados no ramo. Abandonando abstrações e jargões acadêmicos e técnico-profissionais, a tarefa é, democraticamente e em conjunto com todos os setores da sociedade afetados, formular respostas e soluções para os problemas, não do país dos sonhos e fantasias imaginado pela elite, mas sim do país concreto, complexo, pobre, singular e real que aí está para ser visto e compreendido.

Notas

1. Em 1932 foi criada a Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios e, em 1934, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e também o Conselho Técnico de Economia e Finanças. Em 1938 fundou-se o Departamento Administrativo do Serviço Público — DASP — que, dentre suas atribuições, tem as de “profissionalizar a administração e promover a modernização permanente dos sistemas, métodos e processos de gerência administrativa” (conforme Oliveira, 1979:45).

2. SAGMACS — Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais.

3. Para uma avaliação e discussão do papel desempenhado por essa vertente, ver Sampaio (1982) e *Espaço & Debates* (1982; IV:1, 137-172).

4. Os CEMUANs — Cursos de especialização em metodologia e projetos de desenvolvimento municipal, foram realizados pelo

IBAM, em diversos momentos sob a coordenação dos arquitetos Francisco Whitacker, Adina Mera e Marcos M. Rissin.

5. O SERFAU e o BNH, criados pela lei 438 de 21 de agosto de 1964, têm sua origem em ações anteriores a 1964, entre as quais vale citado o Seminário de Habitação e Reforma Urbana realizado no hotel Quitandinha, Petrópolis. Sobre o assunto consultar Serran (1976).

6. Diz-se aqui “desaparecimento quase completo da ação municipalista” porque também na SEPLAN criou-se em 1972 a Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios (SAREM), que manteria muitas das atribuições técnicas dos extintos SENAN e SERFAU relativos à modernização das administrações municipais.

7. “Quando se considera que certos conceitos intangíveis tais como o certo e o errado, o normal e o anormal, o belo e o feio são absorvidos enquanto uma pessoa apreende a maneira de viver do grupo em que ela nasceu, nota-se que se está lidando com um processo de primeira importância. Até os fatos do mundo físico são discernidos através do crivo da ‘enculturação’; por isso ‘a percepção de tempo, distância, peso, tamanho e outras realidades é medida sempre pela convenção de cada grupo’.” (Herskovits, 1960:351; ênfase dos autores)

8. Apenas para exemplificar, mencionam-se aqui alguns casos flagrantes e representativos dessa dicotomia cultural: o conjunto habitacional de Pedregulhos, a Cruzada São Sebastião, a Vila Kennedy (todos no Rio de Janeiro), os autódromos construídos na década de 1970 e o parque Rogério Pithon Farias (em Brasília). Em todos esses exemplos buscou-se atender ao anseio da população, porém, como tiveram sua construção baseada em um paradigma idealizado pela elite, os resultados foram insatisfatórios tanto em relação ao aspecto social como em relação ao aspecto econômico. Muitas dessas obras foram abandonadas à própria sorte a um custo social alto, ou exigiram, fora sua manutenção, altíssimos gastos financeiros. Não houve entre elas e a comunidade a que se destinavam uma relação de escala cultural que permitisse sua apropriação pelo grupo.

9. O espaço urbano, ao longo desse artigo, é considerado como um artefato cultural, produto dos grupos sociais que nele habitam e dos fatores econômicos, sociais, políticos e culturais sobre eles atuantes.

10. “No plano político, finalmente, parece pouco provável que as conquistas liberais sejam compartilhadas igualmente em sociedade que apresenta, no econômico e no social, tão grandes disparidades, o que faz com que elas sejam entendidas, concretamente, mais como ‘precondições formais à prática da democracia, necessárias mas insuficientes para engendrar processo de repolitização que se afirme como amplamente participativo’.” (Cavalcanti de Albuquerque; 1982)

11. Vide reportagens sobre os municípios de Lages (SC) e Boa Esperança (ES) publicadas, respectivamente, em *Isto é* de 20 de agosto de 1980, p. 28-30 e *Jornal do Brasil* de 26 de julho de 1981, 1º caderno, p.26.

12. “Muitas pessoas pensam sobre o desenvolvimento tecnológico como a evolução natural de melhoramentos incrementais de um elemento sobre outro. Tal atitude encoraja o desenvolvimento sucessivo de sistemas urbanos mais e mais complexos, os quais são cada vez mais afastados do controle dos residentes da cidade. Então, quando os benefícios são ultrapassados pelos custos... é tempo de se buscar uma inovação revolucionária.” (Hallet e Hess, 1982)

13. “Os dois caminhos não seguem rumos opostos, desde que a comunidade local e o governo municipal sejam, sempre que possível, os intermediários na aplicação dos recursos devidos no ‘alto’... e que haja participação democrática efetiva, participação das bases, nas decisões centrais, em vez de decisões autocráticas.” (Almeida; 1977-38)

14. Muitas das proposições aqui apresentadas podem ser encon-

tradas em vários autores. Ver entre outros Safier (1974:72-79), Knesi (1982:14-21), Lerner (1982:18-24).

15. Embora a correlação entre densidades urbanas e custos de serviços e infra-estruturas seja assunto controvertido e sujeito a debate, é razoável para efeitos práticos que autoridades urbanísticas procurem determinar pontos 'ótimos' para a mesma. Segundo alguns estudos, os custos variam segundo uma curva em U, com o ponto de maior inflexão correspondendo à densidade 'ótima'. Ver Urdaneta (1969:1-42).

16. Conforme Safier; 1974:75. Para recomendações de normas e padrões mais 'adequados' às condições de um país pobre, ver entre outros Caminos e Goethert (1975), Poulton (1982) e Sindueoa (1974).

17. Complementarmente poderiam ser também adotadas, para o projeto de vias e ruas de caráter secundário, versões simplificadas e adaptadas a cada circunstância, do chamado *Woonerf concept*, que visa assegurar entre outros objetivos uma melhor convivência entre pedestres e veículos sobre uma mesma e única superfície de rolamento. Sistemas vários residenciais projetados de acordo com padrões de dimensionamento mais econômico, além de afetarem menos o meio ambiente — menor impacto sobre o lençol freático, na medida em que estes diminuem a impermeabilização do solo —, aumentam também a segurança para a circulação de pedestres em função da menor velocidade de deslocamento a que seriam obrigados os veículos motorizados (Veja-se *Royal Dutch Touring Club*; 1980).

18. Como suporte às proposições aqui estabelecidas, podem ser citados artigos mais recentes de Hart-Deneke (1982), Stocker (1982), Jimenez (1982) e Hardoy & Satterthwaite (1982).

19. Conforme Jimenez, 1982. Ver também matéria publicada na *Folha de São Paulo* de 30 de janeiro de 1983, p.16: Especulação eleva preços de barracos até Cr\$ 1 milhão.

20. Pesquisas e estudos já foram efetuados nesse sentido. A título de exemplo de tecnologias simplificadas, ver as proposições apresentadas por Fernando Tudela, Duncan Mara, Neiva Alva e outros no Seminário de Tecnologias Apropriadas para os Assentamentos Humanos, organizado pela FAU-USP, com apoio da CEPAL, do MINTER/CNDU e CNPq (São Paulo, dezembro, 1982).

Bibliografia

1. ALMEIDA, Romulo. O IBAM e o municipalismo no Brasil. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, 24(145): 36, 1977.
2. ALVA, Eduardo Neiva. *Tecnologias apropriadas para a produção de bens e serviços habitacionais*. Seminário Tecnologias Apropriadas para os Assentamentos Humanos, São Paulo, MINTER-CNDU/CNPq/ONU-CEPAL/FAU-USP, 1982.
3. BELSHAW, Cyril S. *The Sorcerer's apprentice*, Pergamon Press Inc., New York, 1976.
4. BELTRÃO, Hélio. Beltrão defende a pacificação nacional, *O Estado de São Paulo*, 19 de dezembro de 1982, p.5, São Paulo.
5. CAMINOS, Horácio & GOETHERT, Reinhard. *Urbanization primer: for design of site and services projects*. World Bank, Urban Projects Department, Washington — EUA, 1976.
6. CAVALCANTI de Albuquerque R. Habitação e desenvolvimento urbano do Brasil, *Revista do Serviço Público*, Brasília, 110(02); abr./jun., 1982.
7. COOPER, Claire. The house as a symbol of the self, in Lang, Jon et alii, *Designing for human behavior*, Stroudsburg, Hutchinson & Ross. Inc. s.d.
8. DAVID, Jacques E. Culture et développement, le purgatoire des économistes, *Futuribles*, França (52) fev. 1982.

9. Planejamento urbano do populismo aos dias atuais, *Espaço & Debate*, São Paulo, 1(4): 137, dez. 1981.

10. HALLET, Stanley J. & HESS Jr., Alfred G. Human scale technology; a new approach to solving urban problems, *The Futurist*, EUA, jun. p.30, 1982.

11. HARTH-DENEKE, Alberto. Quasi-legal urban land subdivision in Latin America: a solution or a problem for low-income families? *Development: Seeds of Change*, EUA, 2:50, 1982.

12. HERRERA, Amílcar. Desenvolvimento e meio ambiente, *Folha de São Paulo*, 1 de janeiro de 1983, p.10, São Paulo, 1983.

13. HERSKOVITZ, Melville J. *Cultural Anthropology*, Alfred A. Knopf, New York, 1960.

14. JIMENEZ, Emmanuel. The value of squatter dwellings in developing countries, *Economic Development and Cultural Change*, Chicago 30(4), jul., 1982.

15. KEYFITZ, Nathan. Development and the elimination of poverty, *Economic Development and Cultural Change*, 30(3), abr. 1982.

16. KNESI, John. Town and country in development from below: the emerging paradigm for the decade. *Ekistics*, Grécia, 292: 14, jan./fev., 1982.

17. KUHN, T. *The structure of scientific revolutions*, Chicago, Chicago University Press, 1962.

18. LENER, Jayme. The city and scale: one turn less of the screw. *Development: Seeds of Change*, (2): 18, 1982.

19. LINN, Johannes F. The costs of urbanization in developing countries, *Economic Development and Cultural Change*, Chicago, 30(3), abr.

20. LIPSET, S. M. & SOLARI, Aldo. *Elites in Latin America*, London, Oxford University Press, 1968.

21. MARA, Duncan. *Tecnologia apropriada para abastecimento d'água e saneamento*. Seminário Tecnologias Apropriadas para os Assentamentos Humanos, São Paulo, MINTER-CNDU/CNPq/ONU-CEPAL/FAU-USP, 1982.

22. MATTA, Roberto da. *Ensaio de antropologia estrutural*, Petrópolis, Editora Vozes, 1973.

23. OLIVEIRA, Newton et alii. *A experiência brasileira em planejamento urbano: formulação de um modelo histórico-descritivo e indicação de caminhos alternativos*. Brasília, CNPq, 1979.

24. POULTON, Michael C. The best pattern of residential streets, *American Planning Association Journal*, Autumm, 48(4): 466, 1982.

25. REINA, Benjamin. *Paraná*, Texas, University of Texas, 1973.

26. ROYAL DUTCH TOURING CLUB ANWB. Woonerf: a new approach to environmental management in residential areas and the related traffic legislation, *Road Safety Directorate*. Haia, ANWB Traffic Department.

27. SAFIER, Michael. Habitat for development. Royal Town Planning Institute; Overseas Summer School. 1974 — *Report of Proceedings*, Exeter, 1974.

28. SAMPAIO, Plínio de Arruda. O plano de ação do governo Carvalho Pinto: planejamento e política no estado de São Paulo em 1959. *Espaço & Debate*, São Paulo, 1(4): 127, jun. 1981.

29. SANTOS, Carlos N. F. & VOGEL, Arno. *Quando a rua vira casa, a apropriação de espaços de uso coletivo em um centro de bairro*, 2.ed. rev. e atual. Rio de Janeiro, FINEP/IBAM, 1981.

30. SANTOS, Carlos N. F. *Movimentos urbanos no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Zahar, 1981.

31. SCHERMER, Julie H. Interest group impact assessment in transportation planning, *Traffic Quarterly*, New York, 24(1), 1975.

32. SERRAN, João R. *O IAB e a política habitacional*. São Paulo, Schema Ed., 1976.
33. SINDU/OEA. *Normas mínimas de urbanización y servicios públicos* — Bogotá, SINDU, 71 p. (Manuales 2) Bogotá, SINDU, 1974.
34. WAGLEY, Charles. *The Latin American tradition*. New York, Columbia University Press, 1968.

35. URDANETA, Alberto. Costos de urbanización, *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*. Venezuela, (66-67): 1-42, out. 1969.
36. TUDELA, Fernando. *Tecnologias apropiadas para saneamiento básico*. Seminário Tecnologias Apropriadas para os Assentamentos Humanos. São Paulo, MINTER-CNDU/CNPq/ONU-CEPAL/FAU-USP, 1982.

Espaço e sociedade — um paradoxo: a cidade

Espaço e sociedade *— um paradoxo: a cidade*

É desnecessário afirmar que a apropriação do espaço terrestre é um dos maiores desafios que se impõe ao homem do século XX e, com muito maior peso, vai impor-se ao homem do século XXI. Uma das manifestações mais contundentes dessa apropriação tem sido, sobretudo depois da revolução industrial, o crescente e assombroso processo de urbanização. As estatísticas indicam que, até o final deste século, cerca de 80 a 90% das pessoas que povoarão o planeta viverão nas cidades. Apesar da grandiosidade dos números, as crônicas das 'patologias urbanas' (criminalidade por exemplo) cuidam de transmitir aos homens um profundo sentimento de insegurança. E esta insegurança resulta da violência que se observa nas cidades, seja pela escassez de certos equipamentos e serviços — que interferem diretamente na qualidade de vida das populações —, seja pela incapacidade do Estado em gerenciar os monstros urbanos que se vem formando (a quase falência de Nova York e das cidades brasileiras, que insistentemente clamam por maiores recursos, comprovam isso) e, ainda, seja pela demonstração flagrante da pobreza, denunciada de forma brutal pelas cidades ostentando em seu bojo subabitação, favela, menor abandonado, desemprego, marginalidade, prostituição.

Assim instalada a cidade se identifica por intermédio de paradoxo, pois também se constitui no derradeiro 'porto de esperança' para levas e levas de migrantes de todas as classes e de todas as rendas, que nela se realizam, se divertem e trabalham.

A apropriação do espaço apresenta ainda outros paradoxos: o urbano, que sempre censurou o

tradicionalismo e o 'provincialismo' rural, hoje no entanto tem como maior aspiração — ainda que citadino — viver no campo. Se as levas de migrantes enfeiam a cidade, a expansão urbana depreda e caracteriza o campo e a zona rural.

Como se vê, a questão é complexa. No entanto, as abordagens que se fazem aos aspectos referentes à apropriação do espaço são sempre setorializadas. Esquece-se que o espaço, sua produção e apropriação são produtos e reflexos da sociedade. O espaço não é passivo, inerte. Ele é antes de tudo criação social, portanto dinâmica. O seu tratamento correto só pode ser globalizante e nunca setorial. Quem tratar o espaço como 'a zona produtora de café ou de cana', o 'transporte urbano', o 'zoneamento urbano', o 'sistema viário', o 'saneamento básico', 'violência', de forma linear e estanque, incorre num sério e grave erro científico, metológico e mesmo filosófico. São o homem e a sociedade, em suas múltiplas dimensões, que criam e se apropriam do espaço. Cada homem e cada sociedade definem e se apropriam do seu espaço. E é assim que o espaço tem sido manipulado, desde a formação dos estados modernos, envolvendo, inclusive, a própria disputa entre os grupos sociais no interior de uma cidade (veja-se, por exemplo, em São Paulo a questão dos corretores de comércio e de transporte, a invasão de terrenos urbanos etc.).

No caso do Brasil, a questão do espaço se torna ainda mais complexa e premente por diferentes razões, a saber: a) pela continentalidade do território brasileiro; b) pelo ritmo e características da nossa ocupação territorial; c) pelo ritmo e selvageria do

nosso processo de urbanização; d) pelas características específicas do nosso processo histórico e de desenvolvimento; e) pela ausência de uma teoria sobre o espaço em geral e sobre a urbanização em particular; e f) pela necessidade de envolver os cidadãos nesse debate indispensável e fundamental, para as gerações futuras que receberão e viverão o espaço que hoje produzimos.

Então, como tratar o espaço?

Milton Santos (1979) focaliza de forma pertinente a questão quando propõe a divisão do trabalho social como uma nova pista para o estudo da organização espacial e da urbanização nos países subdesenvolvidos. "O espaço geográfico, incluindo as cidades, uma realidade em processo permanente de transformação, tem sido estudado por grande número de disciplinas: geografia, economia regional e urbana, sociologia urbana, urbanismo, arquitetura, análise regional, planificação urbana e regional, etc. Cada uma dessas disciplinas adotou um enfoque particular e, também, dir-se-ia, uma epistemologia particular."

Mesmo o vocabulário é específico. Tais particularismos de percepção e de linguagem conduzem, muitas vezes, a considerar apenas uma parte da realidade espacial em vez de levar em conta a realidade toda. Essa orientação, aliás, se aprofunda à medida que as especialidades crescem e constituem, por isso, uma dificuldade suplementar para a construção de uma teoria geral do espaço, uma linguagem comum tanto do ponto de vista teórico, quanto do ponto de vista das realizações de ordem prática.

As explicações do fenômeno de urbanização variam. Todas, porém, giram em torno de fatores como o comportamento demográfico, o grau de modernização e de organização dos transportes, o nível de industrialização, os tipos de atividades e relações que mantêm com os grupos sociais envolvidos, a criação e retenção local do valor adicionado, a capacidade de local para guardar uma maior e menor parcela da mais-valia gerada, o grau de redistribuição da renda entre os produtores, os efeitos diretos ou indiretos da modernização sobre a política, a sociedade, a cultura e a ideologia.

A cada momento histórico, a combinação desses fatores nos dá o nível da urbanização e sua 'geografização' nos dá o padrão de distribuição das cidades, a forma da sua rede urbana, assim como o "perfil urbano de um país, isto é, o tamanho respectivo das cidades dentro de um sistema".

É nessa 'geografização' que se impõe o problema da produção do espaço, dos objetos que povoam o espaço: portanto, das formas. Os objetos geográficos são formas. Por isso, a todo momento

com a História se criam novas formas para responder a novas e precisas necessidades, ao mesmo tempo em que velhas formas mudam de função, dando lugar a uma nova geografia construída com velhos objetos.

Qualquer que seja o instante em que as examinemos, as formas tomadas isoladamente representam uma acumulação de tempo; e sua compreensão, desse ponto de vista, depende do entendimento do que foram as divisões do trabalho pretendido. Seu valor sistêmico, porém, que é seu valor atual e real, depende da divisão do trabalho atual. A sociedade evolui no tempo e no espaço que é simultaneamente contínuo, descontínuo e irreversível. Tomado isoladamente, tempo é sucessão, enquanto espaço é acumulação — justamente uma acumulação de tempos.

Assim, um estudo e um debate sobre o espaço poderia tratar do tempo histórico concreto (presente, passado e futuro) e das utopias (realizadas e realizáveis). No primeiro caso, vinculando sobretudo espaço e meios de produção; no segundo, assumindo a cidade como representante de uma utopia por excelência. Platão, Thomas More, Rabelais ou Fourier deram às suas utopias a forma de uma cidade, no sentido geográfico do termo, isto é, um território habitado por um conjunto organizado de seres humanos, cujas dimensões variam segundo os autores, desde a 'cidade-estado' até a 'microcidade' — da abadia ao *phalanstère*.

Se se considerar a utopia (Friedman, Yona; 1979) como um projeto que aumentará a satisfação de um grupo de seres humanos, a cidade se ressalta como sendo esse projeto. Contudo, o que se conhece hoje é uma degradação dessa utopia chamada cidade. O que são, por exemplo, as favelas, os condomínios fechados, os policiamentos de quarteirão?

Um outro aspecto importante a ser sublinhado: a cidade e o campo se constituem num espaço de vida para todos. Neste espaço, cada um se apropria e se assenta: o motoqueiro, o *hippie*, a dona de casa, o tecnocrata, o ministro, os governantes, o *punk*. Cada um vivencia e percebe o espaço de uma maneira. Mas seria esse o espaço global, o espaço que devemos debater?

Nesse sentido, o que é feito da *Carta de Atenas*, que até hoje pontifica sobre a organização urbana, apesar das críticas que lhes são dirigidas? E as novas propostas de vida urbana, tanto no campo (que também se transforma), quanto na cidade? O funcionalismo, postura tão apregoada por eméritos urbanistas, ainda terá respostas para o desafio urbano atual? Quais os novos caminhos da política urbana? Qual será o espaço da escassez, fenômeno que já caracteriza a sociedade moderna?

Os brasileiros em geral, e os cientistas do urbano em particular, têm muito o que refletir a respeito de todas essas questões.

É desnecessário apontar o esforço desenvolvido por núcleo de pesquisadores, disseminados por este Brasil afora, que se empenham por formular um projeto de pesquisa que auxilie no conhecimento do processo de urbanização brasileira. Até aqui, porém, esse processo tem sido estudado numa perspectiva metodológica que, de forma redundante e mesmo repetitiva, se apóia em metodologias importadas. É escusado 'reprisesar' esse fato. Apenas a título de ilustração, e como sugestão de pesquisa, é interessante examinar quando e em que contexto da história surgem na primeira metade do século XIX na Alemanha a teoria da centralidade, com Von Thunen, Christaller e outros, e, na França, a teoria da polarização, com François Perroux e Jacques Boudville. Nós, brasileiros, até hoje bebemos dessas fontes. Contudo, é importante se perguntar o que é que essas teorias pretendiam explicar: o quê? para quê? por quê?

Espaço é História, pois é uma acumulação de tempos, manifesta inclusive por meio da forma. O espaço (a cidade em particular) é uma linguagem da História. Ingênuo pensar que o espaço urbano (urbano e rural) é um mero suporte dos homens e de suas atividades. O espaço é social.

Tais conjunturas, lançadas *au hasard*, significam simplesmente a necessidade urgente que temos de formular melhor o urbano, especialmente o urbano brasileiro. Esse objeto complexo de reflexão carece de uma explicação mais acurada. Não é mais possível aceitar explicações descritivas sobre um espaço passivo — um espaço segmentado, reduzido a expressões e formulações simplistas demais para uma questão complexa. No caso do urbano, em particular nos países pobres, as formulações são eivadas de um colonialismo explicitado na formulação de 'modelos'. Os modelos, que tão amplamente são difundidos entre nós, se constituem num dos ranços mais odiosos dessa postura. E quantos modelos urbanos não foram importados de Harvard, Londres e Paris sem a mais ligeira preocupação crítica?

Numa perspectiva de aprofundar a crítica, gerar polêmicas e fazer caminhar o processo de conhecimento sobre a produção e a apropriação do espaço, em especial nos países do Terceiro Mundo, propomos que o estudo do urbano considere, pelo menos, quatro categorias analíticas: o capital e sua estratégia de reprodução, coisificada no espaço; o Estado pelas mediações que realiza e pelo instrumental que gera, implicando diretamente na produção e apropriação do espaço (sistemas de planejamento, legislação urbana, políticas urbanas etc.); a renda da terra, onde se assume o espaço como uma mercadoria e que, portanto, o investir nele é agregar-lhe valor (neste sentido fica inclusive mais fácil de entender e delimitar o perímetro da atuação insistente do Estado e do grande capital na produção do espaço — quantos projetos já tiveram, por exemplo, a avenida Paulista, a Sé e o Anhangabaú em São Paulo?); e finalmente, a disputa entre os grupos sociais, manifestada na cidade sob múltiplas formas: violência, invasão, resistências, apropriações 'indébitas' de espaços (do público pelo privado e vice-versa).

Desse ponto de vista, o corte para o estudo da cidade é outro diferente daquele tradicionalmente usado. A cidade, então, não mais desempenha funções, mas realiza contradições.

Essa e outras novas pistas para o estudo da urbanização brasileira difundidas pelo país merecem ser examinadas e discutidas.

É preciso não esquecer a lição de que as verdadeiras revoluções não se produzem com armas, mas com idéias, com teorias. E o processo de libertação brasileira, no que tange à questão urbana, apenas se inicia.

Bibliografia

SANTOS, Milton. *Espaço e sociedade*. São Paulo, Vozes, 1979. p.37.

FRIEDMAN, Uona. *Utopies réalisables*. Paris, Ed. Union Générale d'Editions, 1979. p. 229. (Collection 1018, n° 997).

Carlos Eduardo Dias Comas, arquiteto (FAU-UFRGS), mestre em arquitetura e em desenho urbano (Universidade da Pensilvânia). Além de desenvolver prática privada, é professor adjunto da UFRGS, onde atualmente acumula o cargo de chefe do departamento de Arquitetura com o de coordenador de ensino do curso de especialização em arquitetura habitacional mantido pelo Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura — PROPAR.

Carlos Eduardo Dias Comas

O espaço da arbitrariedade

O espaço da arbitrariedade: considerações sobre o conjunto habitacional BNH e o projeto da cidade brasileira

Desde a criação do BNH, em 1964, os produtos mais conspícuos de sua atividade têm sido os conjuntos habitacionais para população de baixa renda, implantados em larga escala na rede urbana brasileira. A expressão conjunto habitacional BNH evoca hoje bem mais que o seu significado estrito de conjunto de habitações. Primeiro, empreendimentos imobiliários de porte considerável — conjuntos de quinhentas unidades habitacionais para 2.000 a 2.500 pessoas são mais a regra que a exceção.¹ Segundo, localização em periferia ou antigo vazio urbano de dimensões avantajadas. Terceiro, duas fórmulas de projeto usados isoladamente ou em justaposição. Uma é o conjunto de blocos repetitivos de apartamentos, usualmente sem elevador, não ultrapassando quatro pavimentos. Complementados por equipamentos recreativos e/ou assistenciais constituindo construções térreas isoladas, os blocos identificam-se numericamente; suas portas de ingresso não guardam relação consistente com as ruas internas ou periféricas ao conjunto. Os espaços abertos entre edificações não ocupados por ruas ou estacionamentos descobertos são sempre coletivos e nunca compartimentados, permitindo livre acesso a todos os moradores e à vizinhança. Na maioria das vezes, não recebem tratamento algum que os diferencie em lugares distintos, embora ocasionalmente registre-se a presença de *play-ground* ou quadra esportiva em seu interior. Os apartamentos são pequenos; áreas de serviço minúsculas induzem os moradores a instalar estendedores de roupa retráteis, pro-

jetando-se para fora das fachadas rebocadas. A construção é de alvenaria, geralmente de nível baixo. A outra fórmula não se distingue de uma urbanização modesta de casas unifamiliares isoladas, a não ser pela repetitividade dos telhados de fibrocimento sobre lotes entre 160 a 240m², que conformam quarteirões estreitos e compridos.

Em qualquer uma dessas fórmulas, podemos pensar no conjunto habitacional BNH como um tipo arquitetônico. Um tipo arquitetônico constitui esquema mental complexo, culturalmente codificado por intermédio de uma prática social, que associa determinadas configurações físicas a um problema usual de projeto do ambiente construído. Pode-se vê-lo como um veículo de informações condensadas, onde a definição genérica da natureza das finalidades, disponibilidades e limitações que caracterizam o problema é dada simultaneamente com a definição genérica das características geométricas, técnico-construtivas e figurativas de sua solução arquitetônica. Por um lado, o tipo é instrumento classificatório *a posteriori*, que ressalta as características comuns de obras arquitetônicas já executadas. De outro, o tipo funciona como um instrumento apriorístico de projeto, princípio normativo comum de realizações fisicamente similares, ainda que não necessariamente idênticas. O tipo se viabiliza como tal pelas evidentes vantagens de tempo, esforço e dinheiro que decorrem do emprego de soluções semelhantes.

Infelizmente, porém, um tipo pode ser consagrado prematuramente por meio de mecanismos institucionais e ideológicos, sem escrutínio crítico suficiente da adequação entre problema e solução promovida. Tal parece ser o caso do conjunto habitacional BNH. Três aspectos corriqueiros e insatisfatórios do conjunto de apartamentos BNH nos inte-

ressam aqui: as possibilidades limitadas ou nulas de uso efetivo de espaços abertos percebidos como 'terras de ninguém' residuais entre edificações; a ausência de privança dos apartamentos térreos que defrontam esses espaços; as dificuldades de orientação, parciais ou globais, que podem se creditar, em primeira instância, à repetitividade de blocos iguais em grande escala e à ausência de diferenciação clara e consistente de suas entradas, legível desde ruas e caminhos do conjunto. A ocorrência sistemática dessas deficiências de habitabilidade ou deseconomias perturba. O silêncio da *intelligentsia* arquitetônica brasileira a seu respeito intriga, tanto mais que esta, inúmeras vezes, chamou a atenção para as deseconomias evidentes do conjunto de casas BNH, absolutamente perdulário se considerarmos a infra-estrutura viária que exige.

Ocorrência e silêncio só são compreensíveis se lembrarmos que, para a *intelligentsia* arquitetônica brasileira, o conjunto de apartamentos BNH não passa da versão abastardada, por injunções econômicas especulativas, do tipo ideal de moradia que sua formação preconizou e que a superquadra residencial de Brasília materializa. Nos seus 400 x 400m, blocos repetitivos de apartamentos com elevador se destacam do solo por meio de pilotis, procurando não ser mais que instruções discretas num jardim coletivo luxuriante. Prédios baixos isolados para recreação e serviços adicionam-se aos blocos de apartamentos, quase desaparecendo em meio à exuberância vegetal. Os automóveis abrigam-se em subsolo, após percorrer ruas internas sinuosas sem saída. Comércio para abastecimento diário ocupa cabeceira de superquadra, que não se pretende autosuficiente porque é componente básico de uma *cidade ideal moderna*, por sua vez ilustrada quase literalmente pelo plano piloto de Brasília.²

Formulada e defendida pela vanguarda arquitetônica européia em meados da década de 1930, é a cidade planejada de solo totalmente público. Zoneada monofuncionalmente, suas superquadras constituem unidades mínimas de divisão e intervenção territorial, onde torres cristalinas ou barras em pilotis para habitação, comércio e serviços sobressaem de um parque natural. O parque não está na cidade; a cidade está no parque. A continuidade e a homogeneidade do verde só é interrompida por edificações baixas para o 'cultivo do corpo e do espírito', campos de jogo e uma rede viária hierarquizada, feita sob medida para o automóvel privado. O formato da 'cidade ideal moderna' pode ser descrito como a acumulação de objetos construídos em um contínuo tratado como parque basicamente indiferenciado, cortado por autopistas e caminhos. Em contraposição, o formato da cidade tradicional pode ser descrito como a acumulação de espaços vazios — ruas e praças configuradas por fachadas con-

tínuas alinhadas — dentro de uma massa construída predominantemente indiferenciada, perfurada por pátios e quintais privados. Desde o ponto de vista perceptivo, no formato tradicional, a figura é o espaço, o fundo é construção. No formato modernista, a figura é o edifício, o fundo é paisagem (Rowe, 1978).

A 'cidade ideal moderna' é a etapa final de um processo de duas décadas. Nela, a vanguarda arquitetônica européia do entre-guerras afirma a necessidade imperiosa de rejeitar as especificações quantitativas e qualitativas de um urbanismo de rua, praça, quadra, lote, fachada, alinhamento, pátio e quintal. Proclama e celebra incisivamente sua substituição por uma paisagem de autopistas, caminhos, parques e edificações isoladas em superquadras, partindo-se da percepção de conflitos e lacunas na cidade burguesa desenvolvida de então.

Suas ruas congestionadas não conseguiam atender às demandas de um tráfego motorizado de intensidade crescente, gerador de ruídos, gases nocivos e acidentes. Suas quadras estavam ocupadas por edificações cujos compartimentos eram iluminados e ventilados por poços e pátios de dimensões incompatíveis com padrões higiênicos mínimos. Seus bairros populares centrais, superpovoados, careciam de espaço aberto e equipamento para esporte e recreação. Quando indústrias poluentes vizinhavam com a moradia, colocava-se em risco a saúde das massas urbanas. Se estas alojavam-se em loteamentos suburbanos, as viagens entre moradia e trabalho convertiam-se em sacrifícios diários. O crescimento físico incontrollado da cidade burguesa servia primariamente aos interesses imediatistas da especulação imobiliária, em detrimento de sua economia e funcionalidade globais. A situação requeria cirurgia radical, que utilizasse plenamente o potencial de um progresso tecnológico e científico sem precedentes.

A prescrição de superquadras e trama viável hierarquizada permitiria maior economia e eficiência no tráfego. Acompanhada de organização vertical do movimento veicular, reduziria o número de cruzamentos em nível, possibilitando maiores velocidades e minimizando conflitos entre diferentes tipos de tráfego e entre movimento veicular e movimento pedestre. O interior de superquadra tornar-se-ia recinto privilegiado de pedestres, que não tardariam mais de dez minutos em percorrer o trajeto entre seus pontos mais distantes. A ausência de parcelamento interno da superquadra endossaria tendências percebidas de concentração de capital no setor imobiliário; incentivaria a formação de grandes empresas construtoras, capazes de reduzir custos de construção graças à aplicação intensiva de métodos e técnicas industriais. Os edifícios altos viabilizados pelo elevador e pela construção em concreto ou aço po-

deriam distribuir-se livremente sobre as superquadras, obtendo-se, ao mesmo tempo, densidades elevadas e altas percentagens de espaço aberto. As condições de insolação, iluminação e ventilação naturais resultariam excelentes.

Sobraria espaço para esporte e recreação junto à moradia. A satisfação das necessidades ambientais do homem-tipo anônimo da sociedade de massas não reclamaria mais que um reduzido número de tipos de acomodação residencial, comercial e industrial, perfeitamente adequáveis à lógica interna de uma produção em grandes séries pré-fabricadas. O planejamento racional centralizado da produção e do território permitiria estender a todas as classes os privilégios ambientais tradicionalmente reservados às minorias dominantes. A propriedade pública do solo impediria a especulação imobiliária. Levantada sobre terreno virgem ou arrasado, a 'cidade ideal moderna' evitaria qualquer compromisso com a complexidade social, econômica e física do contexto canceroso que substituiria.

O conjunto de apartamentos BNH é comparável à superquadra residencial modernista no porte, na divisão programática entre habitação coletiva e seus complementos, no emprego de edificações isoladas dissociadas da rua e dispostas sobre espaço aberto contínuo, coletivo, indiferenciado. Faltam, porém, o elevador, os pilotis que eliminariam a ausência de privança registrada nos apartamentos térreos, os estacionamentos em subsolo e o tratamento do espaço aberto como jardim inglês tropicalizado à la Burle Marx — que a superquadra de Brasília ostenta. É claro que a ausência desses elementos é creditável a limitações de orçamento. As superquadras de Brasília abrigam famílias de classe média alta em apartamentos cuja área é, pelo menos, o dobro dos 50m² do apartamento da família entre três e doze salários mínimos de renda que mora no conjunto BNH. Contudo, seriam o elevador, os estacionamentos em subsolo, os pilotis e o jardim indispensáveis ou prioritários para qualificar a moradia? O senso comum obriga a responder com um não rotundo. Certamente, o elevador e o estacionamento coberto em subsolo aumentam o conforto proporcionado por bloco de apartamentos — a um preço substancial. Escadas até quatro pavimentos e estacionamentos ao ar livre são substitutos perfeitamente aceitáveis. Além disso, uma extensa literatura sobre edifícios altos de apartamentos reduzidos sugere que eles não são também acomodação satisfatória para famílias com crianças pequenas. A intensidade de uso dos pilotis e do jardim à la Burle Marx de Brasília dificilmente recomenda o seu emprego normativo: são itens de luxo, não gênero de primeira necessidade. A economia no projeto da habitação popular é requerimento fundamental. Não se trata de mera questão de especulação. Mesmo admitido que os meca-

nismos sócio-econômicos que condicionam a sua produção devam ser discutidos e modificados, o vultoso déficit a ser superado torna plausível pensar que, a curto e médio prazo, a escassez de recursos continuará condicionando-lhes projeto e realização. Enfim, apartamentos térreos não são inabitáveis por princípio; se sua situação acarreta problemas de privança a resolver, também oferece oportunidade de acesso e/ou contato com o espaço aberto adjacente.

É claro que, para solucionar esses problemas ou aproveitar essas oportunidades, o espaço aberto adjacente a apartamento térreo teria de ser protegido ou privatizado. Proteção ou privatização exigiriam a introdução de alguma espécie de barreira no espaço aberto; se isso ocorresse, porém, sua continuidade sofreria interrupção, ou mesmo ele cessaria de ser coletivo em sua totalidade. Desobedecer-se-iam as prescrições normativas modernistas. Entretanto, por que todo espaço residencial urbano deveria necessariamente ser coletivo e contínuo? Ainda que se admita a desejabilidade da propriedade pública do solo urbano, direito de propriedade não se confunde com direito de uso. Não decorre daí que seja sempre indesejável a inexistência de controles de acessibilidade ao espaço aberto residencial e que, conseqüentemente, seja sempre indesejável sua compartimentação. Cercas altas fazem os bons vizinhos, afirma um velho ditado, reconhecendo que liberdade de conduta não equivale a espaço livre de barreiras físicas. Paradoxalmente, sua ausência pode mesmo constituir fator de repressão de comportamento. A 'cidade ideal moderna' reduz os múltiplos níveis e escalas de interação comunitária urbana — que demandam expressão e identificação territorial — à polaridade espaço aberto coletivo do parque/espaço coberto privado do bloco e unidade habitacional. É proposição simplista a que ignora ser a caracterização de território uma necessidade humana básica (Sommer; 1969).

Além disso, a prescrição modernista de tratar qualquer espaço aberto urbano como parque também suscita reservas funcionais e econômicas. Para animar as quantidades ilimitadas de parque que a 'cidade ideal moderna' propõe, a população urbana teria de dedicar-se à recreação ao ar livre em regime de tempo integral (Jacobs; 1961), abandonando outros interesses e ocupações. Parques são necessários na cidade, mas o repertório de tipos desejáveis de espaços abertos urbanos não se reduz a ele; parques também não são habitualmente dádivas da natureza. Como qualquer outro espaço destinado ao uso humano, sua implantação e conservação custam dinheiro; sua raridade relativa estimula a frequência e faz mais sentido do ponto de vista da relação entre custo e uso efetivo.

Assim, não causa surpresa que o parque da 'cidade ideal moderna' degenera e forme um descampado de grama rala no conjunto habitacional modesto. Associado a blocos repetitivos de desenho monótono, não estranha que seja percebido como 'terra de ninguém' pública, oferecendo oportunidades mínimas de identificação territorial. Ao desolamento patético soma-se uma vulnerabilidade flagrante; o efeito resultante é inibidor, pouco convidativo a uma apropriação de uso. É violento o contraste visual com superquadras mais atingidas da Asa Sul em Brasília, ou com empreendimentos imobiliários recentes em São Paulo e outras capitais brasileiras, projetados para classe média alta ou classe alta, de acordo com princípios modernistas. Em tais exemplos, um orçamento generoso permite tanto tratamento paisagístico elaborado dos espaços abertos coletivos como sua manutenção impecável. Não importa que seu uso efetivo seja limitado, que sua função primária seja ornamental. Afinal, trata-se de um símbolo exclusivo de *status*, garantido quer pelas cercas, guaritas e guardas fortemente enfatizados na promoção desses empreendimentos, quer pela barreira de verde e distância que segrega as cidades satélites do Plano Piloto de Brasília... Para completar, não deixa de ser curioso que o morador do conjunto habitacional BNH deva pagar — do seu 'bolso farto' — não só a implantação mas também a manutenção do espaço recreativo público da vizinhança. Em Brasília, ao menos, é o poder público quem conserva o verde de superquadra.

Ironias à parte, a ausência de compartimentação territorial na superquadra não pode ser justificada como imperativo funcional, nem sequer como imperativo técnico-econômico. É correto afirmar que a eficiência e economia do movimento da cidade aumentam com a hierarquização de ruas por capacidade e tipo de tráfego e é certamente valiosa correlação entre velocidade da marcha pedestre e uma área de 400 × 400m. É importante dar-se conta de que o planejamento de áreas dessas dimensões oferece oportunidade na distribuição de volumes construídos, espaços abertos e canais de movimento mais amplos que as resultantes de um parcelamento da mesma partindo-se de pequenos lotes convencionais. Entretanto, daí não se segue que a unidade mínima de divisão territorial urbana deva ser a superquadra. A recíproca faz mais sentido: a superquadra de 400 × 400m é a unidade máxima de divisão territorial urbana para fins residenciais que não é cortada por vias veiculares. No projeto de áreas habitacionais de densidade elevada (o que não é o caso das superquadras residenciais de Brasília), exigências de acessibilidade veicular favorecem a sua desagregação em unidades menores. Por outro lado, mesmo que a lógica produtiva favoreça a concentração do capital no setor de construção, não decor-

re daí que o planejamento unitário de gleba do tamanho de superquadra não possa nem deva contemplar sua desagregação em módulos de intervenção menores, parcial ou totalmente limitados por vias veiculares, sem prejuízo de uma correta hierarquização viária. Não precisaríamos de muita imaginação para batizá-los: 'quadra' seria designação bem apropriada. Note-se que a desagregação seria mais compatível com uma implantação em etapas territorialmente definidas, prestando-se melhor a eventuais modificações do programa de construção no tempo. O fato relevante a observar é que a quadra não deve ser o resultado da adição de lotes de qualquer tamanho, mas da consideração simultânea de exigências externas de acessibilidade e economia viárias e de exigências internas de organização físico-funcional de edificações e espaços abertos, apoiada em constatações tão simples como a de que, para uma mesma área, o quarteirão quadrado tem o perímetro menor que o de quarteirão retangular, resultando em menor requerimento de espaço de rua. Em qualquer caso, existe correlação entre infra-estrutura viária, configuração e dimensões de quadra e parcela e tipos de edificação e espaço aberto no interior das mesmas, que deve ser vista de modo abrangente.

Do ponto de vista do uso econômico do solo urbano, essa correlação não apóia taxativamente a prescrição modernista de edifícios altos sobre a superquadra, como o indicam estudos combinados de uso do solo e edificação realizados na Universidade de Cambridge e publicados por Leslie Martin e Lionel March (1972) sob o título *Urban space and structures*. Considerando um universo de formas retangulares (que se recomendam por fácil demarcação e registro legal, elevado grau de potencial associativo, simplicidade construtiva, resultados satisfatórios na organização da trama viária urbana etc.), a multiplicidade de volumes edificáveis pode ser reduzida a três tipos plani-altimétricos básicos. Estes são o pavilhão ou torre, a barra e a cruz. O pavilhão ou torre é volume finito; a barra é edificação potencialmente infinita ao longo de um eixo; a cruz é edificação potencialmente infinita ao longo de dois eixos perpendiculares. Destes tipos se podem derivar matrizes formais retangulares; as barras paralelas geram uma matriz de ruas, as cruzes geram uma matriz de pátios. Podemos considerar essas matrizes como pontos definidos em um processo contínuo de transformações morfológicas, no qual pavilhões ou torres isoladas alongam-se até formarem fitas contínuas paralelas, que, por sua vez, se modificam até formarem uma malha quadrada prismática. Foram elaborados e analisados modelos matemáticos teóricos, descrevendo a variação do índice de aproveitamento — isto é, a área construída por área de terreno — de cada uma dessas matrizes para um número va-

riável de andares, em um mesmo terreno. A análise desses modelos mostra que o índice de aproveitamento do conjunto de pavilhões ou torres decresce, partindo-se de um certo número de andares — a cidade das torres descontínuas é intrinsecamente ineficiente em termos de aproveitamento do solo. Examinando o comportamento em uma mesma área de terreno das três matrizes e supondo-se constantes a profundidade edificada, o afastamento entre lados opostos da edificação, levando-se em conta a mesma altura total e a mesma altura entre pisos, verifica-se que, quando o índice de aproveitamento do conjunto de pavilhões ou torres atinge o seu valor máximo, o índice de aproveitamento de barras paralelas é duas vezes maior e o índice de aproveitamento de uma matriz cruciforme é três vezes superior. Em outras palavras, para um mesmo índice de aproveitamento, a altura de barras paralelas é duas vezes menor que a altura de um conjunto de pavilhões ou torres, a altura de uma matriz cruciforme é três vezes menor; uma matriz anelar quadrada, comparável à uma edificação com pátio central, comporta-se de maneira análoga à matriz de barras paralelas. Ainda que os estudos acima resumidos partam de hipóteses simplificadoras, é insustentável qualquer defesa econômica de torres isoladas sobre o parque.

A promoção de edifícios altos pela vanguarda modernista européia apóia-se num ensaio famoso de Walter Gropius.³ Este mostra que, mantido constante o ângulo de obstrução solar entre barras paralelas iguais, em um sítio retangular plano de área dada, a área edificável aumenta com o número de andares; dada uma área total de construção a distribuir homogeneamente por barras paralelas iguais de afastamento controlado por ângulo de obstrução solar constante, a área do terreno necessário diminui com o número de andares; dada uma área total de construção a distribuir homogeneamente por barras paralelas iguais em um sítio retangular plano de área dada, o ângulo de obstrução solar diminui com o número de andares. Gropius defendia edifícios de dez a doze andares.

Contudo, March (1972) aponta que uma apreciação cuidadosa do modelo matemático mostra que, após certo número de andares, os ganhos são desprezíveis, porque sua variação é hiperbólica. Uma observação mais calibrada favoreceria soluções mais baixas, quer em forma de barras paralelas, quer em forma de pátio central.

Convém reparar que, de modo algum, as conclusões anteriores são extrapoláveis para torres isoladas ou referendam a disposição 'livre' de blocos em superquadra. Faz-se mister respeitar uma geometria ortogonal de base. Esta geometria implica, no mínimo, alinhamento parcial de barras paralelas contí-

nuas em face das ruas limítrofes de superquadra. Do ponto de vista de uma geometria econômica do espaço urbano, é discutível a regra modernista que prescreve transformar necessariamente a rua de feição tradicional em estrada ou caminho dando acesso a edificações descontínuas e desalinhadas. Certamente, ruas e edificações estão sujeitas a pressões funcionais distintas. A rua é canal de movimento público, a edificação abriga atividades localizadas de acessibilidade controlada. Essa distinção não referenda, todavia, o trato autônomo dos problemas de projeto respectivos. Quaisquer que sejam as especificações quantitativas e qualitativas de uma trama de ruas e quadras sobre as quais se implantem edificações, o movimento nas ruas tem origem ou destino nas edificações, em primeira instância. Focos e canais de movimento são sempre interdependentes do ponto de vista funcional. Rigorosamente falando, liberar a edificação da rua é um contra-senso lógico. Por outro lado, ruídos e gases gerados por tráfego veicular intenso não são minimizados ou eliminados automaticamente pela descontinuidade e desalinhamento das edificações; problemas de iluminação, insolação e ventilação se resolvem após consideração judiciosa da interação entre condicionantes de situação e condicionantes de funcionalidade. Uma fachada resulta de pressões internas e pressões externas, quando mais não seja porque considerações econômicas premiam a redução de sua área. Ao mesmo tempo, a experiência mostra que não há determinismo funcional na geração da forma arquitetônica; em regra, o mesmo conjunto de requerimentos pode ser satisfeito em diferentes volumes.

Se a hierarquização da trama viária urbana é recomendação sensata, o mesmo não pode ser dito da rejeição da rua tradicional. A observação da realidade de sua utilização na cidade brasileira revela uma riqueza e complexidade que a sua definição como caminho público flanqueado por edificações está longe de tornar explícita. Pontos de encontro, de comércio, de brincar, de celebração coletiva, de socialização, elas são também unidades percentuais de nossa leitura do espaço urbano, elementos básicos para a elaboração do mapa mental que permite nossa orientação através do mesmo. É claro que essa multifuncionalidade é positiva (Jacobs, 1961), ainda que encerre conflitos.

A resposta adequada à compatibilização de funções diversas, entretanto, não é necessariamente a segregação e especialização espaciais absolutas. Entendido e aceito o papel recreativo da rua residencial, caberia verificar, por exemplo, a validade de padrões para áreas recreativas urbanas endossados hoje sem questionamento. A rejeição da rua tradicional e a promoção irrefletida de blocos isolados, 'livremente' dispostos em relação à mesma, pela 'ci-

dade ideal moderna' tem induzido a desprezar as relações de interdependência funcional e figurativa entre rua e edificação. O espaço da rua passa a ser resíduo. Até mesmo em mãos dotadas, a liberdade de implantação equivalente ao abandono da disciplina do alinhamento pode se converter em aleatoriedade arbitrária de implantação. Não estranha, portanto, que a orientação seja difícil no conjunto de apartamentos BNH.

Sugerimos anteriormente que a repetitividade em larga escala de blocos idênticos desempenha também um papel nessas dificuldades de orientação. Tal repetitividade não deixa de ser um eco longínquo da prescrição modernista de redução de tipos de acomodação residencial na cidade, partindo-se da convergência entre requerimentos de industrialização e um número reduzido de necessidades mínimas do homem-tipo anônimo da sociedade de massas. A regra concebia a construção como um processo análogo à produção de automóveis ou navios. Esquecia, porém, que muitas partes dos edifícios eram já, de certa maneira, pré-fabricadas em 1930, sem dar lugar ao fenômeno da industrialização; que as grandes séries repetitivas adequavam-se à produção de copos ou parafusos, nunca à de locomotivas ou aviões; que a indústria tende a reduzir ao mínimo o armazenamento de peças de reposição de consumo freqüente; e, finalmente, que os fluxos de trabalho na indústria não dependem conceitualmente do produto fabricado, mas sim de um modo específico de programação de atividades. A produção industrial de componentes construtivos de pequeno e médio porte, tirando plena vantagem das economias de escala de uma produção em massa, não requer automaticamente a cartelização das empresas responsáveis por sua montagem no canteiro. A centralização física e financeira da produção de componentes construtivos não impede a descentralização física e financeira dos agentes construtores.

Tudo isso posto, torna-se difícil defender a 'cidade ideal moderna', em termos de desempenho funcional. Embora ostensivamente ela se pretenda norma apoiada em critérios de higiene, eficiência técnica e racionalidade econômica, quando examinada mais a fundo revela-se dependente de proposições discutíveis, que não estão lógica e indissolivelmente relacionadas. Na melhor das hipóteses, configura uma alternativa de projeto, nunca uma regra categórica. O seu apelo básico é simbólico. Ela celebra um admirável mundo novo, onde o progresso científico e tecnológico garantiria a concretização do sonho revolucionário de liberdade, igualdade e fraternidade, em total harmonia com a natureza. Em decorrência de uma homogeneização e integração culturais supostamente inevitáveis, desapareceria a necessidade de qualquer elaboração protetora entre

domínio público e domínio privado, entre liberdade individual e autoridade coletiva. A lógica interna do avanço técnico-científico imporia a democratização econômica, a justiça e a paz sociais, a reconciliação entre campo e cidade, artefato humano e paisagem natural. A verdade e a ordem prevaleceriam, transparentes, porque, como na utopia clássica, no admirável mundo novo os homens não teriam outra escolha senão a bondade. Cristalina, brilhante, incorruptível, a 'cidade ideal moderna' se coloca fora do tempo e da História, fundindo, numa só imagem, o mito da perfeição futura e o mito da perfeição passada: a Nova Jerusalém secular e o Jardim do Éden ancestral (Rowe; 1978).

Não importa que, em retrospecto, a ingenuidade dessa amálgama de determinismo técnico-econômico e idealismo naturalista apareça falaciosa. A força emocional do ícone era avassaladora. Prestava-se a múltiplas conotações. No país de Capanema e Kubitschek, tornou-se emblema desenvolvimentista e afirmação de ufanismo nacionalista, do gênero 'mais uma vez a Europa se curva ante o Brasil'. Entretanto, irônica e paradoxalmente, a cidade justificada como produto de um dinamismo tecnológico sem precedentes só mantém a sua coerência físico-funcional se concebida do zero, regida pelos ditames de um plano de massa unitário, rigoroso e imutável em suas linhas gerais. A reivindicação de liberdade anula-se no imobilismo de um controle totalitário do projeto urbano, tanto mais insidioso porque se arroga benévolo e iluminado. A visão igualitária que anima a 'cidade ideal moderna' mal disfarça, afinal de contas, o endosso de uma sociedade dominada por uma elite tecnocrática, na qual o arquiteto teria papel de destaque. Quando, por impossibilidade de um controle completo do projeto urbano, os princípios modernistas forem institucionalizados em regras matemáticas aplicadas a um tecido urbano existente para premiar a menor ocupação do solo e o afastamento das divisas do lote, a construção do espigão se tornará inevitável — e os espaços abertos residuais junto à trama viária urbana, um fenômeno banal. A cidade tenderá a transformar-se numa coleção de intervenções singulares aleatoriamente justapostas. A redução da paisagem urbana à harmonia monocórdia que não admite desvio será substituída pela cacofonia desorientadora da mais desbragada permissividade. Arbitrio e arbitrariedade comandam o espetáculo. Em sua companhia instala-se o desperdício. Promovendo a convicção de que só o novo é autêntico, a 'cidade ideal moderna' legitimou, na formação arquitetônica, uma atitude de desconsideração da herança urbana brasileira, que constitui extravagância econômica e cultural. É perdulário o desprezo do investimento considerável em capital e trabalho que essa herança representa. É empobrecedora a caracterização pejorativa

rativa dos valores culturais nela cristalizados. Ao pretender libertar-nos da memória, a 'cidade ideal moderna' esqueceu que, sem memória, não há nem comunicação, nem comunidade.

Por contraste, o urbanismo de rua, praça, quadra, fachada, alinhamento, esquina, pátio e quintal revaloriza-se. Suas virtudes salientam-se: a clara caracterização de domínios públicos e privados urbanos mediante a adoção normativa da edificação contínua alinhada ao longo da rua e da praça; a versatilidade do plano de fachadas alinhadas que, ao mesmo tempo que ordena e estabiliza a paisagem pública, admite a coexistência de ritmos diversos de evolução funcional e estilística no domínio privado; a disciplina geométrica de um sistema razoável de regras morfológicas simples. Essa possibilita e mesmo estimula o diálogo entre ordem coletiva e iniciativa particular, estabilidade e mudança, constância e imprevisibilidade, regularidade e acidente, porque reconhece a conveniência de níveis diferenciados de controle e liberdade no processo de renovação e ampliação do espaço urbano.

É óbvio que não faz sentido propugnar a reprodução historicista de tipos anacrônicos no contexto técnico-econômico e cultural de hoje, nem abandonar reivindicações legítimas de conforto ambiental. Apontar inconsistência de uma fetichização do espaço aberto não significa afirmar que o espaço aberto é dispensável. Indicar a conveniência de uma desintegração territorial urbana em unidades menores que a superquadra, não equivale a endossar o quarteirão estreito e comprido do loteamento convencional ou conjunto de casinhas BNH. A economia urbana requer densidades elevadas. A predominância da habitação coletiva no tecido residencial urbano continua sendo a resposta mais adequada para tal requerimento. A 'cidade ideal moderna' retém interesse e valor, se entendida racionalmente como proposta que detalha, de modo dimensionalmente explícito, uma articulação potencial entre componentes físico-funcionais urbanos, a partir de premissas concretas ou inferíveis com facilidade. Conseqüentemente, está aberta a um exame crítico. Podemos concluir que suas premissas são simplificadoras ou irrealistas, que as soluções encaminhadas têm alcance diminuto. Entretanto, quando nos informamos do que é teoricamente possível realizar — via o exercício combinado de especulação racional e intuição criadora —, ela é exploração que amplia nossa liberdade de opções quanto à configuração do ambiente construído.

Não é menos verdade, porém, que suas deficiências e limitações intrínsecas impelem a rejeitá-la como referência normativa ou instrumento apriorístico de projeto da cidade e da moradia brasileira, afirmando a necessidade de superar a identificação

tácita entre conjunto habitacional e habitação popular que hoje prevalece no país. Em tempos não muito distantes, conjunto planejado de habitações populares nomeava-se vila. O termo é simpático: usado ainda hoje para designar conjunto espontâneo de habitações populares, evoca uma urbanidade perdida pelo conjunto BNH. Conjugado com o conceito de bairro, cujas conotações são mais ricas e complexas que as da asséptica zona monofuncional modernista, poderia alimentar outra postura no trato do problema de projeto da habitação de baixa renda, fazendo entendê-lo como problema de projeto das vilas e bairros populares brasileiros. Sejam produto de operações de expansão ou renovação urbana, empreendimentos de recuperação de áreas faveladas ou urbanização de vazios citadinos de qualquer porte, bairros e vilas populares podem e devem ser concebidos como componentes físico-funcionais positivamente integrados à cidade onde se assentam. Suas ruas, travessas, becos e caminhos devem conetar-se consistentemente com a trama viária municipal. Suas praças devem ser elementos de uma rede municipal de recreação. A multifuncionalidade potencial da rua deve ser plenamente considerada e viabilizada. Os espaços habitacionais propriamente ditos devem coordenar-se física e funcionalmente com os equipamentos, serviços e locais de trabalho existentes no entorno ou cuja implantação se faz oportuna e conveniente. Domínios públicos, semipúblicos e privados precisam ser claramente caracterizados e consistentemente articulados. A adoção normativa de edificações alinhadas defrontando ruas ao longo dos limites de quadra facilita a obtenção de boas condições de identificação e apropriação territoriais, fornecendo evidência imediata de responsabilidades de manutenção e gerência espaciais. A repetitividade induzida por motivos econômicos pode ser temperada pela arborização variada de ruas e praças, bem como pelo aproveitamento judicioso de todas as oportunidades legítimas de diferenciação formal que decorrem de variações situacionais ou funcionais: acessos, esquinas, coberturas, térreo e assim por diante.

Além do mais, nem a densidade elevada nem a predominância da habitação coletiva recomendáveis por questão de economia prefiguram inexoravelmente a monotonia na vila ou bairro popular. A idéia de habitação coletiva pode ser expandida para incluir também o condomínio horizontal — forma de propriedade jurídica já consagrada juridicamente no país. Pensar a habitação coletiva como condomínio residencial sugere não apenas uma limitação de escala que contrasta com o gigantismo do conjunto habitacional típico, como amplia a gama de opções tipológicas visualizáveis para as unidades habitacionais propriamente ditas. Quadras condominais à base de casas térreas e/ou assobradadas em fita po-

dem atingir uma densidade líquida da ordem dos 300 a 400 hab/ha, sem qualquer prejuízo de habitabilidade, aliando atrativos da residência unifamiliar (como acesso individualizado, vinculação direta com pátio privativo, possibilidade de ampliações), com a possibilidade de dispor de espaços e equipamentos economicamente inviáveis na residência unifamiliar modesta. Eliminando a obrigatoriedade de coletivização de todo espaço aberto, apartamentos térreos também poderão ser dotados de pátios privativos e até mesmo de acessos individualizados. A casa de altos e baixos em fita poderá ser considerada novamente como alternativa: não há razão alguma que imponha como necessidade universal a posse de espaço aberto, particularmente quando não se tem automóvel — o que é regra e não exceção nas camadas de menor poder aquisitivo. Igualmente, mesmo em regime de propriedade individual, é possível obter densidades razoáveis com casas de porta-e-janela e sobrados em fita. Um quarteirão quadrado poderia comportar tanto pequenos condomínios horizontais como casas unifamiliares em fita de testa reduzida: pode-se construir sobrado em 4,5m de testada, em ótimas condições. Usando raciocínio similar em sentido inverso, urbanizações à base de casas-embrião ou lote-e-serviços resultarão mais econômicas em infra-estrutura viária, se concebidas a partir de quarteirões quadrados parcelados em superlotes, condomínios, onde se individuem espaços privativos e coletivos, ou em combinação de pequenos lotes unifamiliares e superlotes condominiais. A diversidade potencial de soluções não é ilimitada, mas não se esgota no conjunto antieconômico de casinhas isoladas e no conjunto habitacional modernista corrompido.

O exame que aqui fizemos do conjunto habitacional BNH como referência normativa do projeto da habitação popular brasileira não se pretendeu exaustivo; as alternativas sugeridas devem ser entendidas como um esboço de possibilidades a desenvolver. Suas implicações técnico-econômicas e culturais merecem ser examinadas com maior rigor e comparadas com o desempenho correspondente de conjuntos habitacionais já realizados. A dissociação recomendada entre conjunto habitacional e habitação popular, entretanto, permite que sejam percebidas relações entre o problema de projeto da habitação popular e outros tipos que fazem parte de um rico acervo de configurações arquitetônicas conhecidas e já testadas em outros momentos no país. Permite pensar na recuperação de uma memória arquitetônica e urbanística desprezada levemente em benefício de um futurismo empobrecido. Seria ingênuo, porém, subestimar os formidáveis mecanismos institucionais e ideológicos que sustentam a realização do conjunto habitacional BNH e contribuem para inviabilizar estratégias inovadoras no pro-

jeto da habitação popular. Entre eles está a legislação arquitetônica e urbanística vigente, que perpetua preconceitos tipológicos associados ao sonho da 'cidade ideal moderna', como a exigência de baixas taxas de ocupação, recuos frontais e laterais, e assim por diante. De uma maneira geral, ela não distingue entre os elementos e relações físicas urbanas cuja conservação, materialização ou alteração interessam obrigatoriamente à comunidade e aqueles que podem lícitamente ser deixados à iniciativa particular. Sua tendência é dar excessiva liberdade ao projeto do espaço público e excessiva rigidez ao projeto dos domínios privados. Além disso, a legislação peca demasiado freqüentemente por irrealismo, aplicando-se sem discernimento, num contexto notoriamente carente, critérios, normas e especificações mais exigentes dos países mais ricos. A desproporção se torna mais sensível à medida que se baixa na escala econômica da população. Normas, critérios e especificações irrealistas reduzem o número de soluções oferecidas legalmente e formam invasões e loteamentos clandestinos de baixa qualidade urbanística. Seguramente o problema da escassez das soluções habitacionais não se eliminaria somente com a diminuição de custos gerada por normas mais austeras baseadas no conceito de uma qualificação progressiva por etapas de vilas e bairros populares. Todavia, é possível presumir que se lograssem avanços substanciais (Trujillo, Gnecco et alii), quando a realidade do subdesenvolvimento fosse reconhecida e aceita como o ponto de partida para o uso eficiente e imaginativo de recursos limitados.

Notas

1. 601 hab/ha é a ordem de grandeza média dos 40 conjuntos ilustrados em BNH: *projetos sociais*, publicado pelo próprio banco em 1979.
2. A *cidade ideal moderna* pode ser chamada também de 'cidade da Carta de Atenas' — relatório-manifesto urbanístico, produto final do 4º Congresso Internacional de Arquitetura Moderna realizado em Atenas no verão de 1933.
3. O ensaio de Gropius está descrito no livro citado de Martin e Match.

Bibliografia

- Banco Nacional de Habitação — BNH: *projetos sociais*. Rio, *The death and life of great american cities*, 1979.
- JACOBS, Jane. *American cities*. Nova York, Vintage Books, 1961.
- LE CORBUSIER, pseud. de Charles Édouard Jeanneret-Gris. *La Charte d'Athènes*. Paris, Plon, 1943.
- MARTIN, March, ed. *Urban spaces and structures*. Londres, Cambridge University Press, 1972.
- ROWE, Colin & KOETTER, Fred. *Collage city*. The MIT Press. Cambridge, Mass, 1978.
- SOMMER, Robert. *Personal space*. New Jersey, Prentice-Hall Inc, s.d.
- TRUJILLO, Anibal Lopez e outros. Estudio de normas mínimas de urbanización, servicios públicos y servicios comunitarios. In *Escala*, 65. Colombia.

A questão urbana e seu equacionamento federal

Introdução

A questão urbana no Brasil vem sendo tratada, nos últimos anos, a nível nacional, de maneira acentuadamente emotiva e politicamente indefinida. Emotiva, por parte da liderança dos segmentos da economia que investem pesadamente em terra urbana visando a fins especulativos, gozam de grandes privilégios e bloqueiam qualquer tentativa modernizante no setor. Politicamente indefinida, por setores do estamento burocrático que, sem apoio efetivo de camadas significativas das elites de poder e desatentos à verdadeira vontade governamental, vêm acumulando, desde a última década, insucessos apreciáveis em suas tentativas de modificar o cenário.

A visão dos atores e grupos interessados no processo decisório desse complexo segmento da economia é, para completar o dissenso reinante, bastante conflituosa e, por ser o tema muito explosivo, quase sempre abortam as tentativas de equacioná-lo de forma equilibrada. Evidentemente, nessa perda, quem perde mais é o país.

A despeito da variedade de argumentos contrários e de argumentos favoráveis à interferência do governo central no tratamento dos problemas urbanos brasileiros, podem alinhar-se, a esse propósito, algumas tendências bastante claras. Antes de examinar, em detalhes, a última proposta veiculada e debatida sobre o assunto vale a pena, portanto, analisar as linhas mestras do pensamento de cada um dos setores interessados.¹

Em primeiro lugar, parece necessário eviden-

ciar que a especulação com terra urbana não é privativa de uma minoria nem é privilégio de grupos. A grande massa de pessoas que reserva terra urbana equipada, aguardando valorização, está seguindo tradição secular herdada dos colonizadores — tradição que vem de longe, do tempo da Colônia e do Reino. Quem examina, por exemplo, a Exposição de Motivos que encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de lei que regula o usucapião especial (lei n.º 6.969, de 10 de dezembro de 1981), nota que as razões do Executivo ao pretender tal medida, em 1981, são idênticas às que levaram El-Rey D. Fernando, 'O Formoso', em 1375, a implantar o sistema sesmarialista em Portugal: incentivar a distribuição de terras para aumentar a produção. Seiscentos anos de distância no tempo e o problema permanece muito semelhante.²

A tradição especulativa fundiária assenta-se portanto na cultura popular, muito embora, dificilmente, tal massa de pessoas tenha condições de articular movimentos contrários a medidas governamentais destinadas a desestimular essa anomalia prejudicial ao sistema capitalista. Quem efetivamente articula movimentos contrários é uma vigorosa minoria, cujas idéias em relação ao problema são muito claras e que passaremos a sintetizar a seguir.

A visão empresarial e a dimensão do problema

O equacionamento da questão urbana brasileira deverá efetivar-se a nível local, pelo prefeito municipal, e não por via da ampliação das atribuições

da já imensa e ineficiente máquina administrativa federal.

Qualquer que seja a esfera escolhida para regular o desenvolvimento urbano brasileiro, a solução deverá ser capitalista empresarial, afastando-se a intervenção estatal em benefício da economia de mercado.

A questão síntese da problemática urbano-habitacional deverá ser equacionada pela produção de habitações e não pela solução pretérita da questão fundiária.

A intervenção estatal para desestimular a operação de reserva de terras deverá ser deflagrada preponderantemente a nível de tributos, punindo-se a retração de oferta e incentivando-se a venda.³

O fundamento da primeira linha mestra do posicionamento acima descrito é muito razoável, claro e atual. A liderança do pensamento contrário a uma solução 'federal' para as cidades teme — e com todo o acerto — a centralização decisória que está, por excesso, asfixiando o desenvolvimento econômico e administrativo brasileiro. Acredita essa liderança — também com razão — que, em urbanismo, o poder decisório deverá ser confiado a autoridades próximas ao problema e sensíveis às questões locais. A possibilidade da decisão sobre problemas urbanos transferir-se do nível local para o governo central assusta, justificativamente, qualquer liderança empresarial responsável.

A segunda razão situa-se a nível filosófico e, pelo menos historicamente, a razão está com os empresários que, nas décadas de 1920 e 1930, lucraram com o desenvolvimento urbano e construíram, ainda assim, bairros modelares. No Rio de Janeiro, a Light e, em São Paulo, a City of São Paulo Improvements and Freehold Land implantaram por meio de técnico admiráveis⁴ um desenvolvimento urbano ordenado e lucrativo sem intervenção estatal.

Todavia, as duas outras bases de sustentação do raciocínio não encontram fundamento histórico algum nem situação similar na legislação comparada. Nenhum país capitalista ocidental europeu conseguiu, até hoje, pôr em ordem suas cidades utilizando apenas medidas de natureza tributária. E mais: nenhum deles chegou a desenvolver um plano habitacional sem deflagrar, 'antes', o processo de redefinição do direito de propriedade.⁵

Nesse ponto, aliás, a argumentação empresarial é desprovida de qualquer sentido ou fundamento na realidade. As coisas se passam, a esse respeito, de forma diametralmente oposta ao que se alega. Por mais paradoxal que isso possa parecer, em matéria urbano-habitacional as forças do mercado ocorrem (e se equilibram) de acordo com dois prin-

cípios que podem ser assim enumerados: 1. quanto 'maior êxito' tiver a política habitacional (grande consumidora de terrenos), 'maior tenderá a ser o aumento' do preço dos respectivos terrenos; e 2. a necessidade de uma 'política fundiária' nacional — que impeça a estocagem de terrenos (e forte sua venda) — 'condiciona o sucesso do programa' habitacional, permitindo o controle do preço da terra.

Em posição totalmente adversa às assumidas pelas lideranças antes referidas, situa-se a visão dos técnicos encarregados de equacionar o problema urbano. Estes, brandindo dados do censo de 1980, apresentam o seguinte quadro dramático do futuro urbano brasileiro:

Na última década a população total do país cresceu a taxas de 2,4% ao ano, mas o ritmo de crescimento da população urbana foi de quase o dobro no mesmo período: atingiu 4,4% ao ano! Dois em cada três brasileiros vivem atualmente em cidades, totalizando 80 milhões de pessoas.

Mantida essa taxa (4,4%), seremos 160 milhões de brasileiros urbanos em 1995. Uma projeção mais prudente (3,5%) fará com que este número seja atingido no ano 2000. Em qualquer caso, nos próximos vinte anos, a economia deverá suportar o custo da construção de setenta cidades das dimensões da capital federal para alojar os novos 80 milhões. 'A alternativa será ampliar o cinturão de miséria periférica das cidades.'

Sob a ótica da demanda de habitações, e calculando a média de quatro pessoas por unidade habitacional, deveremos produzir, somente para atender à população futura, 1 milhão de habitações por ano. Excluem-se de tal número aqueles que ainda hoje carecem de terra ou teto para moradia.

Sabendo-se que num hectare de terra se podem construir, em média, quarenta unidades habitacionais, verifica-se que a demanda por terra urbana equipada se elevará a vinte mil hectares por ano nos próximos anos — área equivalente a 1/3 da vasta região metropolitana do Rio de Janeiro.

Nos últimos cinco anos o terreno urbano que, em 1975/76, era cotado em média a 570 U.P.C. do BNH por hectare, em 1980 praticamente dobrou de preço, além de sua oferta estar ocorrendo em lugares cada vez mais distantes do centro das cidades.

Em Belo Horizonte um lote de 360m² em área destinada a baixa renda evoluiu de oito salários mínimos em 1960 para 21 salários mínimos em 1970 e 79 salários mínimos em 1980. Em São Paulo entre 1964/1978 o índice de preço dos terrenos saltou de 100 para 344, descontada a desvalorização monetária. No Rio de Janeiro (município) o mesmo índice pulou de 100 para 318 entre 1957 a 1979.

A retenção especulativa de terrenos, ou seja, a 'engorda' de terras, praticada em larga escala no país, é altamente antieconômica. Alguns dados de retenção especulativa demonstram, por exemplo, o seguinte: na região metropolitana de Belo Horizonte, em 1975, o município de Contagem tinha 67% dos lotes desocupados. O município de Betim, 80%; em 1978, a entidade metropolitana do Rio de Janeiro calculou em 900 mil lotes vazios a capacidade ociosa da região; em São Paulo, 45% da área edificável está ociosa, 76% na periferia, 48% na área intermediária e 13% na área central.⁶

A retenção especulativa de terra urbana dá margem aos subseqüentes desdobramentos ou graves reflexos:

- desvia recursos da poupança interna para um investimento parasitário e improdutivo;
- amplia a horizontalidade da região urbanizada, aumentando os custos de infra-estrutura e sobretudo os de transporte;
- socializa os custos e privatiza os benefícios, impedindo o acesso das camadas mais pobres da população à terra urbanizada.

A visão tecnocrática

Defrontando tais dados, alinham-se posicionamentos técnicos diferentes a propósito da mesma realidade. A abordagem tecnocrática não é unidirecionada. A unidade de pensamento só ocorre em relação às distorções da ocupação urbana, tão graves (ante os dados relevados pelo censo) que se tornam quase palpáveis. Todavia, o arquiteto planejador, o economista e os advogados sustentam, quanto a essas distorções, visões bastante diferenciadas. Para o arquiteto, por exemplo, a grande questão a resolver diz respeito à distribuição de população e ao desempenho de suas atividades no espaço. Acredita o urbanista que uma divisão racional do uso do solo, baseada em pesquisas e dados confiáveis, levará certamente a uma comunidade bem planejada e à boa qualidade de vida.

A visão do advogado assemelha-se à do urbanista, na medida em que acredita na reforma da estrutura constitucional e legislativa, como pré-requisito do ordenamento das cidades. A seu ver, uma redefinição constitucional do direito de propriedade permitiria restabelecer o equilíbrio urbano.

Já a visão dos economistas não atribue grande relevância à condicionante do espaço. Sua linha de pensamento busca explicação para a carência de recursos (ou a sua existência), bem como para o equilíbrio no desenvolvimento do sistema econômico nacional e sua repercussão a nível local.

Todos os anteprojetos de lei federal até agora apresentados à sociedade, síntese dos pensamentos dos técnicos antes mencionados (mas, pelo menos aparentemente, sem a participação empresarial), ressentiram-se de dois erros medulares que os mataram o nascedouro. O primeiro, trata-se da tentativa (sempre presente) de encarar o processo de desenvolvimento urbano como atividade 'privativa' do poder público. O artigo segundo do anteprojeto atribuído ao CNDU, recentemente vindo a lume, não esconde essa filosofia; antes, explicita-a claramente:

"O poder público promoverá o desenvolvimento urbano mediante ação integrada da União, estados e municípios."

"A promoção do desenvolvimento urbano compete precipuamente ao poder público, observado o disposto nesta lei."

O segundo erro basilar dos encarregados do setor relaciona-se com o grau de consciência popular dos níveis de estatização ou burocratização da economia das atividades empresariais e do próprio desempenho de cada cidadão em suas atividades diárias. Consigne-se que o próprio governo federal é o primeiro a dar o alarme e lutar contra essa tendência. O Programa Nacional de Desburocratização, por exemplo, tem entre os seus objetivos (art. 3º do decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979):

a)

b) reduzir a interferência do governo na atividade do cidadão e do empresário... mediante a descentralização das decisões.

Por outro lado, foi o próprio presidente da República quem desfraldou a bandeira da desestatização, criando a Comissão Interministerial de Privatização das Empresas Públicas.

Tal tendência, em que a Presidência da República está pessoalmente empenhada, é clara demonstração de que, no Brasil atual, o homem humilde, o pequeno empresário, o cidadão comum, a sociedade e sobretudo o governo estão cansados de estatização.

De fato, a máquina administrativa pública veio atingindo níveis progressivos de crescimento indesejável e posterior deterioração. A primitiva idéia de Leon Duguit e Gaston Jèze de que "o Estado é um prestador de serviços", pode perfeitamente ser esquecida em se tratando do Brasil de hoje. Aqui, a administração torna-se, muitas vezes, uma prestadora de favores, ou, quando realmente presta serviços, presta mal. Pior: a expectativa do cidadão ou do empresário em relação às postulações feitas à máquina administrativa mudou. Em qualquer administração pública racional, diante do direito postulado pelo interessado, só cabe a resposta positiva ou

a negativa. No Brasil criou-se uma terceira e mortal possibilidade: o silêncio. A máquina não responde, a decisão não acontece e o requerente não tem para quem apelar, aumentando seu descrédito e sua desesperança. Isto se verifica, sobretudo, onde há imprecisão em definir-se a autoridade responsável.

As maiores críticas ao atual anteprojeto da lei do desenvolvimento urbano não objetivaram a redefinição do direito de propriedades por ele efetivamente tendada. Resultaram sobretudo da tentativa de estatizar as cidades e de criar preceito-torniquete, asfixiando, por indefinição, a atividade empresarial. Este o maior erro do projeto.

A necessidade da solução federal

Diante do quadro complexo e difuso, duas perguntas sobressaem: a primeira reporta-se à necessidade (ou não) de se editar uma lei — ou um conjunto de leis — que permita melhor ordenamento das cidades. A segunda alude ao projeto de lei divulgado pelo CNDU, em particular se representa a melhor solução, ou se existem fórmulas conciliatórias que equilibrem os interesses capitalistas e as aspirações da sociedade, dentro de um pacto urbano harmonioso.

A primeira questão é claramente afirmativa. O país precisa, efetivamente, modernizar o elenco de leis federais sobre o urbanismo, redefinir o direito de propriedade e equacionar as formas de desenvolvimento das cidades. A proposta empresarial que pretende sustentar esse importante assunto a nível local revela desconhecimento das modernas alternativas de direito público, bem como ignorância das distorções que a solução local pura vem provocando nas diversas regiões urbanizadas brasileiras.

O melhor e mais recente exemplo (testado e comprovado) de clara discriminação contra classes de baixa renda, em decorrência de aplicação de medidas puramente locais em planejamento urbano, foi o que ocorreu durante a década de 1970 na área metropolitana de Belo Horizonte. O exemplo ilustra de forma pertinente a necessidade da edição de leis federais em matéria urbanística. A partir do início dos anos 70, a prefeitura de Belo Horizonte e a entidade metropolitana resolveram evitar a ocorrência de novos loteamentos destinados a classes de baixa renda na área metropolitana, visando a adensar a ocupação e, assim, otimizar os custos dos investimentos em equipamento urbano já existentes.

Não podendo constitucionalmente 'proibir' novos loteamentos nem 'compelir' os especuladores a venderem os lotes retidos, editaram legislação especificando que novos loteamentos seriam autorizados apenas em caso de lotes de grande dimen-

sões (2.000m² e mais). Contavam impedir, assim, novas autorização para lotear.⁷

Esperavam os arquitetos de tal política que o bloqueio levaria ao funcionamento das forças normais do mercado e à conseqüente liberação do estoque de terrenos existentes, estocados em mão de especuladores. Dez anos depois da implantação dessa política, quando se apuraram os resultados, verificaram-se algumas surpresas desagradáveis.

A primeira delas foi constatar que o bloqueio havia efetivamente funcionado: não ocorrera novos loteamentos para as classes baixas na área metropolitana. Em compensação, as leis do mercado não haviam produzido os efeitos esperados. Os especuladores não se desfizeram de seus lotes. Ocorrera, porém, coisa ainda mais grave e perversa: em municípios mais distantes, fora gerado um cinturão de loteamentos populares — o que é pior —, muitas vezes clandestinos, deslocando as classes pobres para muito mais longe, para locais compatíveis, enfim, com a pobreza de sua renda familiar.

A segunda surpresa desagradável foi relativa ao preço médio da terra ocupada pelas classes de baixa e de alta renda. O bloqueio produziu efeitos inesperados. O preço da terra em 'áreas de baixa renda' havia passado do índice 100 em 1969 para o índice 400 em 1979. No mesmo período, entretanto, o preço da terra em 'áreas de alta renda' mantivera-se estático pelo excesso de oferta. Os gráficos 1 e 2, extraídos de pesquisa da entidade metropolitana, ilustram bastante bem a distorção verificada.

Tivesse a entidade metropolitana à sua disposição legislação que armasse o planejador contra os detentores de terra urbana equipada — forçando-os à liberação dos estoques —, os males acima apontados teriam sido evitados.

Outro exemplo, bastante claro e demonstrativo, da necessidade de uma lei federal para as cidades, encontra-se no desperdício ocorrido com as mais-valias geradas pelos investimentos públicos, apropriados pelos particulares. Onde quer que ocorreram, no Brasil, os gigantescos investimentos feitos em equipamento urbano pelo BNH, pela EBTU, pelo PLANASA ou pelas Companhias do Metropolitano, lá estarão os especuladores previamente informados a respeito dos planos, adjudicando espaços geográficos para se beneficiarem das conseqüentes mais-valias. A situação apresenta-se especialmente dramática, quando, mais tarde, qualquer dessas entidades precisa desapropriar terrenos, por elas próprias beneficiados, para fins públicos ou sociais. Neste último caso, o erário sofre dupla sobrecarga: quando custeia a instalação e quando paga aquilo que ele próprio custeou.

Ora, já não são mais admissíveis, nas dimen-

sões em que opera a economia brasileira, desperdício dessa ordem. Todos os países europeus já estancaram essa sangria dos cofres públicos, sendo que a Espanha agasalhou a solução no artigo 47 de sua *Constituição de 1978*, ao afirmar: "La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos".

Contudo há uma razão de natureza econômica, sobrepondo-se a todas as outras, para justificar a intervenção federal em matéria fundiária. Essa razão é o fato de que a componente mais grave do atual momento consiste na circunstância singular de os terrenos urbanos terem perdido a qualidade de fatores de produção pura e terem passado a servir de reserva de valor; de fundo de poupança de toda a população economicamente melhor situada, que neles investe seu excedente econômico, orientado de acordo com razões históricas e profundamente antieconômicas — que herdamos da cultura lusitana. Estimulada por ridícula tributação a nível de imposto de transmissão: três por cento em média, cumulada com sistema de tributação do lucro imobiliário deliberadamente destinado a isentar a pessoa física, não há razão para investir em coisa diversa da terra.

Defrontamo-nos, hoje, com este incrível paradoxo: a unidade de valor na intensamente industrializada sociedade brasileira dos dias atuais não é composta — como seria lógico, razoável e economicamente salutar — de ações, valores mobiliários ou títulos de crédito, mas de terrenos. Esmagadoras massas de recursos convergem para terrenos urbanos, que desempenham função indevida, altamente antieconômica e parasitária, contribuindo para o insucesso da política habitacional.

Ora, as empresas brasileiras, para poderem completar o ciclo capitalista, necessitam de recursos populares canalizados para o investimento em ações; precisam de eficientes e bem constituídas bolsas de valores onde o empresário privado possa haurir capital. Nelas, tradicionalmente, é que, por via das ações, pode ser promovida a democrática socialização da propriedade. Aí está em vigor moderna e atualizadíssima lei de sociedades anônimas, onde se previu a criação da Comissão de Valores Mobiliários para defesa dos interesses do acionista e bom policiamento do mercado. Caso o governo federal não complemente as medidas que tomou (a nível de mercado de capitais) por legislação destinada a desencorajar investimento em terrenos e combater especulação imobiliária em solo urbano, o sonho de transformação em potência industrial estará grandemente prejudicado.

Da mesma forma, grandemente prejudicado estará o sonho de estabilizarmos ou tabelarmos os juros, sem que o empresário tenha condições de valer-se de poupanças populares, evitando o aces-

so ao caríssimo crédito dos estabelecimentos bancários. É claro porém que, enquanto o melhor negócio do país for a compra de terras (e não houver medidas contra essa tendência), nunca teremos investidores potenciais em ações. Os quadros 1, 2 e 3 demonstram em três grandes capitais brasileiras os resultados do *crack* de 1971, sobre o preço da terra urbana, no qual se refugiou a poupança retirada das bolsas de valores.

Temos aqui apenas três exemplos — dos inúmeros existentes — da necessidade de legislação federal respeitante a equacionar a questão fundiária. A solução de questões dessa ordem está — e não poderá deixar de estar — ao exclusivo alcance de soluções dadas pelo governo central, na medida em que compete à União (e só a ela) legislar sobre direito civil e, conseqüentemente, sobre propriedade.

Modelos alternativos

No fundado receio dos empresários da solução centralizadora burocrática em urbanismo, há um desconhecimento das alternativas de direito público — brasileiras ou alienígenas — que precisa ficar esclarecido. 'O equacionamento federal' de uma questão não significa que a 'execução' deva ser também 'federal'. Os últimos anos de crescimento da máquina estatal federal ocasionaram absoluta confusão entre 'equacionamento' e 'execução', bem como entre 'nacional' e 'federal'.

A necessidade do equacionamento da questão urbana é, sem dúvida, uma questão 'nacional'. O 'equacionamento' dessa questão só se pode dar a nível 'federal', mas isto não leva à necessidade de 'execução federal'. *Nacional* não é sinônimo de *federal*! Uma lei federal pode equacionar questões fundiárias, sem que o BNH, a EBTU ou outros gigantes devam necessariamente intrometer-se nas questões miúdas e delicadas do cotidiano urbanístico municipal.⁸

Para que isto ocorra, é evidente que vamos necessitar de uma alteração constitucional, nos moldes das acolhidas pela Áustria, pela Alemanha ou pela Índia. Em tais países, como se sabe, abandonou-se a inflexibilidade das definições de competência por alterantivas muito mais inteligentes.

Assim, a *Constituição da Áustria*, de 1º de outubro de 1920, revigorada em 1945, distribuiu e enumerou as matérias da competência da União e dos estados em três níveis distintos:

- a. Legislação e execução da Federação (art. 10-1 até 17).
- b. Legislação da Federação e execução dos estados (art. 11-1).

c. Legislação de princípios (*Grundsätze*) da Federação e legislação de aplicação e de execução dos estados (arts. 12-1 até 8).

Duas regras adicionais completam a repartição de competências. Uma, dispondo que a matéria não deferida pela *Constituição Federal* à legislação ou à Execução Federação remanescerá no domínio da ação autônoma dos estados (art. 15). A outra regra esclarece que, sendo reservada à Federação apenas a legislação de princípios, a regulamentação complementar, dentro do quadro fixado pela lei federal, caberá à legislação do estado-membro (art. 15-6). A lei federal pode fixar prazo não inferior a seis meses, nem superior a um ano, para que o estado elabore a lei de aplicação. Se não observar esses prazos, é devolvida à Federação a competência para elaborar a lei de aplicação.

A Lei Fundamental da República Federal da Alemanha... (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*), de 23 de maio de 1949, prosseguiu e desenvolveu a repartição de competências originariamente sistematizada pela *Constituição Federal da Áustria*. A distribuição material de competências é precedida de regras enunciadoras de princípios, que são as matrizes da lógica constitucional aplicada ao domínio da repartição de competências, de modo a inspirar a interpretação do texto. Daí as três regras introdutórias que fixam os fundamentos do sistema alemão:

- Os estados têm o direito de legislar quando os poderes legislativos não forem conferidos à Federação (art. 70-1).
- As competências da Federação e as do estado são delimitadas pelas disposições constitucionais sobre a legislação exclusiva e a legislação concorrente (art. 70-2).
- Nas matérias da legislação exclusiva da Federação, os estados poderão legislar, se forem autorizados pela lei federal (art. 71).
- Nas matérias da legislação concorrente, os estados podem legislar enquanto a Federação não fizer uso de seu poder (art. 72-1). A competência da Federação na matéria da legislação concorrente, que é a mais extensa da repartição das competências, não depende de sua vontade discricionária, mas da caracterizada necessidade de regulamentação legislativa federal com fundamento em requisitos que a Lei Fundamental enunciou nas seguintes regras:
 - quando uma questão não couber na regulamentação eficaz da legislação dos diversos estados;
 - quando a regulamentação pela lei estadual afetar os interesses de outros estados; ou
 - quando assim exigir a proteção da unidade

jurídica ou econômica, e notadamente a manutenção de homogeneidade das condições de vida fora do território de um estado (art. 72(2) — 1.2.3.).

A *Constituição da Índia*, de 26 de janeiro de 1950, adotou o sistema da repartição integral de competências, concebido em três listas: Lista da União, Lista Concorrente e Lista dos Estados (arts. 245 e 246).

A Lista I ou Lista da União discrimina 97 matérias incluídas na competência federal exclusiva; a Lista II ou Lista dos Estados enumera 66 atribuições que identificam a competência estadual exclusiva, e a Lista III ou Concorrente individualiza 47 matérias, para o comum exercício da competência da União e dos estados.

A inovadora repartição de competências concebida nas Constituições da Áustria, da Alemanha Federal e da Índia veio conferir notável flexibilidade e apreciável enriquecimento à técnica que individualiza o Estado Federal no campo das formas estatais. Deu-se nova substância à atividade legislativa do estado-membro, permitindo-lhe o ingresso no amplo setor da legislação federal, sem prejuízo das regras da coexistência, que demarcam, com maior amplitude do que na técnica dual do federalismo norte-americano, as fronteiras normativas do Estado Federal. Essa repartição, flexível nos seus movimentos e diversificada na sua matéria, é instrumento capaz de preservar o duplo ordenamento do Estado Federal, impedindo que o crescimento progressivo dos poderes federais venha absorver, na exaustividade dos poderes enumerados, a matéria indeterminada.⁹

As soluções possíveis

Conforme referiu-se anteriormente, as raízes ibéricas de nossa cultura tornam o brasileiro um investidor potencial em imóveis. Seiscentos anos de tentativas de intervenção estatal não parecem ter curado essa tendência, presente até mesmo nos ditos populares: “quem compra terra, não erra”. Especula-se em todas as camadas sociais, desde os favelados até os milionários da melhor casta. Especula-se no campo e na cidade, nos morros e nas praias. A culpa portanto, como prevenia Cassius, no *Júlio César* de Shakespeare, “não está em nossas estrelas, se somos assim, mas dentro de nós mesmos”.

Ora quem quer que — sendo governo e tendo espírito de estadista — pretenda impor nesse campo novas regras do jogo, deve estar bem ciente da dificuldade. Tentar transitar com um projeto abrangente e revolucionário será tanto mais difícil quanto maior for sua repercussão. Nesse ponto, portanto, os defensores da lei de desenvolvimento urbano não parecem ter escolhido a estratégia corre-

ta. O projeto é profundamente inovador.

A estratégia de atuação política diante de um problema de tais dimensões comporta duas alternativas. A primeira é tentar, nos moldes do modelo constitucional alemão (ou austríaco), estabelecer condições constitucionais que permitam aos estados federados patrocinar suas próprias soluções. Essa alternativa tem a virtude de pulverizar a decisão política, estabelecendo reações setorializadas com as quais será mais fácil lidar.

A segunda alternativa, talvez menos revolucionária, mas também gradativa, consiste em tratar primeiro do instrumental jurídico urbanístico mais tradicional — totalmente obsoleto no Brasil — e só após, paulatinamente, conquistar posições mais avançadas. Avançadas, ainda aí, para um país subdesenvolvido. A Itália teve sua primeira lei nacional de urbanismo em 1865. A França ainda no começo do século!

Entre as medidas iniciais, pretéritas a qualquer lei de desenvolvimento urbano, teriam desde logo prioridade:

1. Alterar o *Código civil*, nos seguintes pontos:

- em relação ao direito de propriedade, tratando em separado propriedade urbana e propriedade rural, já que são coisas completamente diferentes, embora o *Código civil* de 1917 não estabeleça a distinção;¹⁰

- redefinir as faculdades jurídicas do proprietário em relação ao direito de construir, cujas limitações não podem ficar exclusivamente a critério dos municípios;

- acrescentar dispositivo ao direito das obrigações, criando-se a obrigação de construir, tornando-a compulsória pelos municípios em determinados casos;

- tornar mais flexível o instituto da enfiteuse, que deve ser modernizado ou substituído pelo direito de superfície.

2. Alterar a Lei de Desapropriações:

- impedindo o verdadeiro confisco que se pratica contra a propriedade privada, mantendo-a ilimitadamente declarada de 'utilidade pública' sem o pagamento da indenização devida;

- bloquear a sangria dos cofres públicos, impedindo que, no cálculo das indenizações, sejam computadas parcelas decorrentes de 'mais valias' geradas pelo investimentos urbanísticos públicos;

- criando, afinal, soluções que mantenham a segurança da propriedade privada, sem permitir enriquecimento injusto pelo particular.

3. Alterar a legislação que trata da preservação dos bens naturais (meio ambiente) de forma a permitir restrições a seu uso.

4. Alterar a legislação que rege os bens imóveis da União, detentora, ela própria, de imensas glebas de terra inaproveitada, cujo uso como reserva são indispensáveis ao mercado.

5. Dotar o país de uma lei de contribuição de melhoria, cujo desempenho permita aplicabilidade imediata. Desde a edição da atual (1967), nenhum dos 40 mil prefeitos que ocuparam seus cargos conseguiu a cobrança de tal tributo.

6. Instituir um sistema eficiente e operacional de governo metropolitano.

A conquista de tais objetivos já constituiria, por si só, um programa de governo, tais as dificuldades com que se defrontariam os agentes da administração para atingi-los. A abordagem paulatina e gradual, sem ambições de ter-se um projeto amplamente reformulador do desenvolvimento urbano, teria ainda a virtude de fazer tramitar os diversos projetos sem grandes alardes, que vantagem alguma trazem ao urbanismo ou à economia brasileira.

Esta visão pode parecer tímida e desambiciosa, mas qualquer das alternativas propostas, caso seja efetivamente intenção do governo tratar o assunto, tem alguma viabilidade. Viabilidade maior, aliás, do que o exercício estéril de tentar definir, por lei ordinária, o que podem a União, os estados e os municípios, como se os autores do anteprojeto de lei do desenvolvimento urbano estivessem investidos do Poder Constituinte e, usando-o, pudessem equacionar a questão fundiária brasileira.

Notas

1. A última versão veiculada do anteprojeto de Lei do Desenvolvimento Urbano foi publicada pelo jornal *Folha da Tarde*, de 16 de janeiro de 1982.

2. Ver mais detalhadamente sobre esse assunto a publicação *O sistema sesmial do Brasil*, de Walter Costa Porto, Editora Universidade de Brasília, 1972.

3. As presentes proposições figuram, constantemente, em qualquer plataforma de associações de loteadores, sendo que algumas delas constam do manifesto *À Nação*, publicado por várias entidades de classe em todos os jornais de grande circulação em 12 de abril de 1978.

4. Maiores detalhes a respeito de como ocorria esse processo, seus custos e possibilidades, encontram-se minuciosamente descritos pelo autor na *Revista de Administração Pública* da FGV do Rio de Janeiro — coletânea de artigos sobre desenvolvimento urbano — Aspectos jurídicos do uso do solo urbano.

5. As legislações dos países europeus mais adiantados, abordando a questão fundiária, remontam às seguintes datas: França, 1913; Itália, 1865; Espanha, 1879; Alemanha, 1890; Holanda, 1917.

6. Dados do Relatório do BNH (1982) e de relatório mimeografado do CNDU.

7. Dados de pesquisa publicada em 1980 pela Fundação Prefeito Faria Lima, do estado de São Paulo. A pesquisa foi coordenada pelos professores Anna Adélia Ayres Leite Penna e Vicente Eustáquio Rocha.

8. A esse respeito, ver a conferência do ministro Hélio Beltrão, proferida na Escola Superior de Guerra em 12 de junho de 1981.

9. Ver, sobre o assunto, a conferência do professor Raul Machado

Horta, catedrático da Faculdade de Direito da UFMG, proferida em 19 de maio de 1981 no Seminário de Direito Constitucional, em Belo Horizonte.

10. As diferenças estruturais entre a propriedade urbana e a propriedade rural estão demonstradas em: Brasília — uma visão jurídica-urbanística, *Revista de Direito da Procuradoria do Distrito Federal*, vol. III, p.5, 1980.

Gráfico 1 — Índices do preço médio do metro quadrado de terra urbana por estratos do mercado

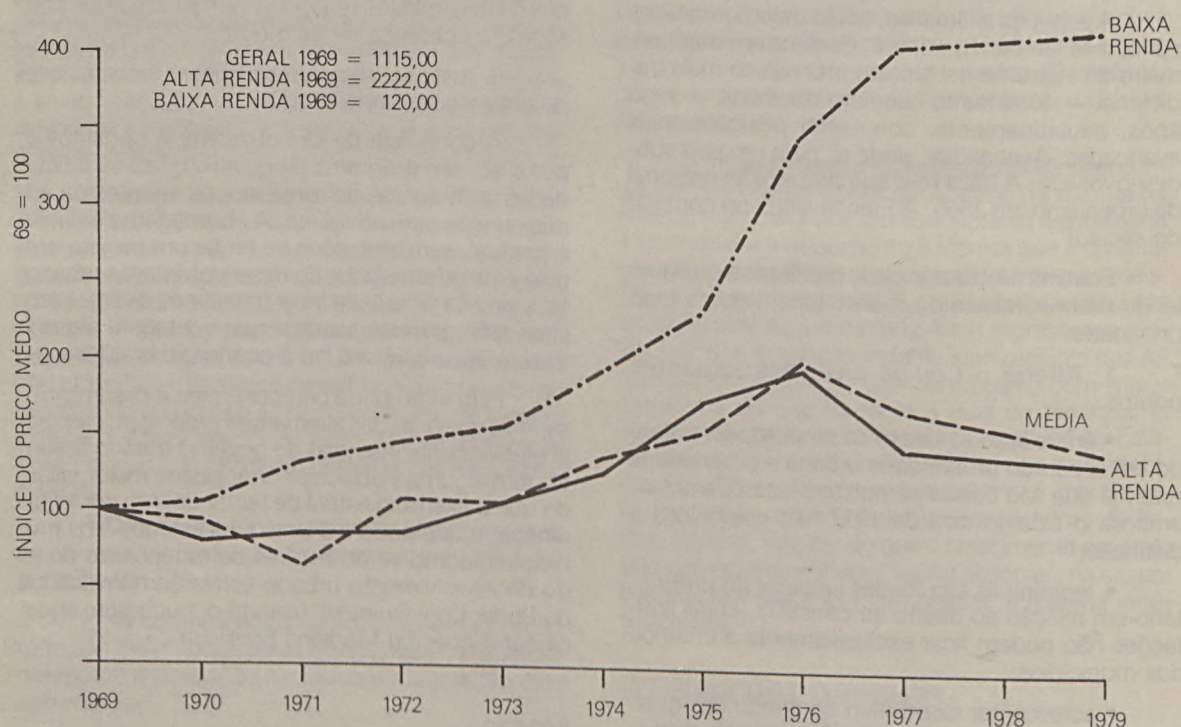


Gráfico 2 — Evolução nos preços médios dos terrenos nas áreas ocupadas pela população de alta e baixa renda¹

Períodos	Áreas ocupadas por população de alta renda	Áreas ocupadas por população de baixa renda
69 - 71	- 19,7% a.a.	14,0% a.a.
72 - 76	23% a.a.	25,0% a.a.
76 - 79	- 12,2% a.a.	6,2% a.a.
69 - 79	3,0% a.a.	15,4% a.a.

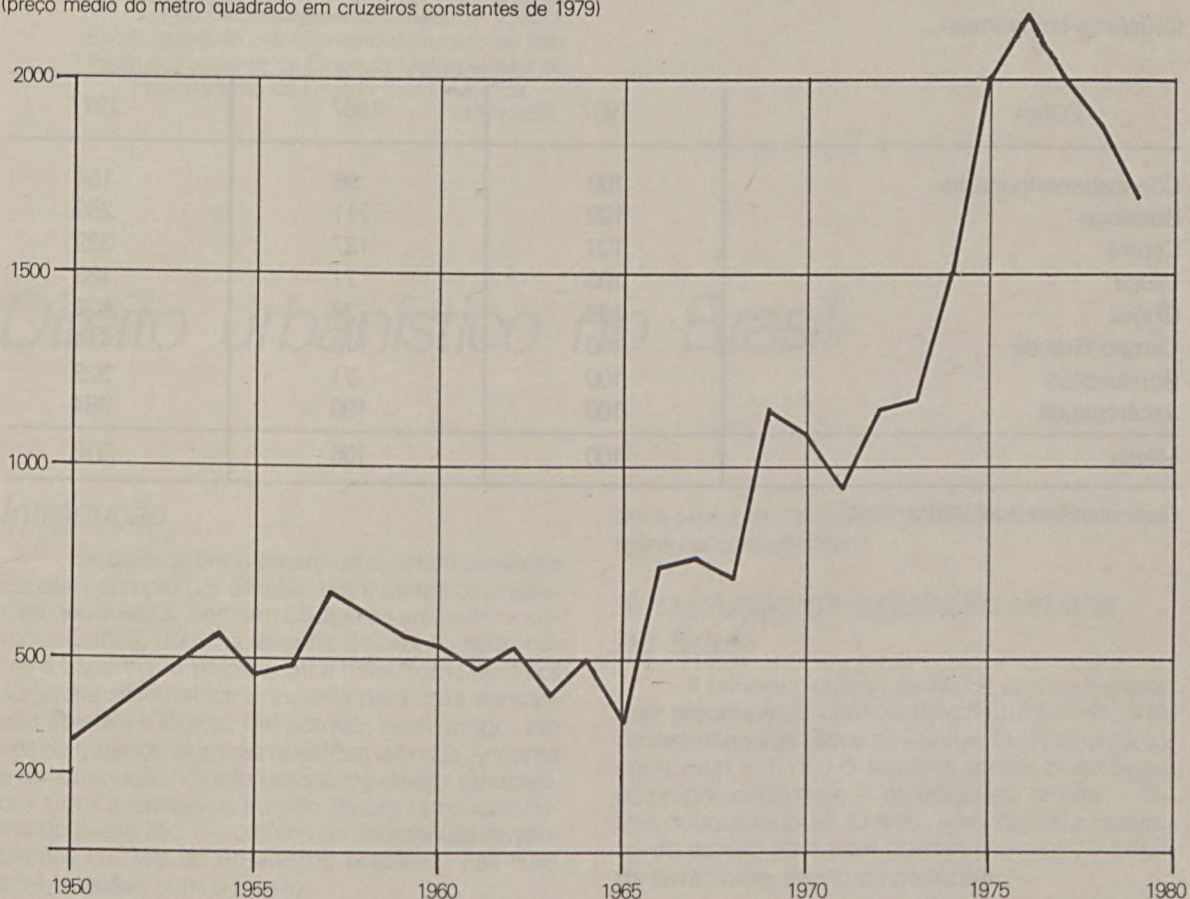
1. em cruzeiros de 1979

2. ao ano

Fonte: PENNA, Ana Adélia Ayres & ROCHA, Vicente Eustáquio. Alguns fatores determinantes do custo da terra urbana. Belo Horizonte, Plambel, s.d.

QUADRO 1

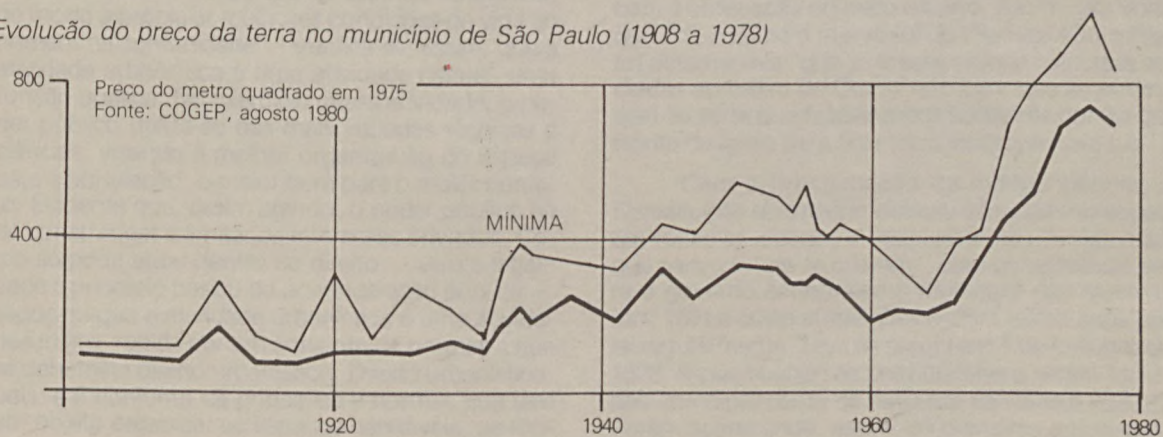
Evolução do preço do terreno na região metropolitana de Belo Horizonte
(preço médio do metro quadrado em cruzeiros constantes de 1979)



Fonte: DUTRA, Cláudia & GRANELLE, Jean Jacques. Tendances des valeurs foncières et immobilières au Brésil. *Études Foncières*, 11: 39, hiver, 1981.

QUADRO 2

Evolução do preço da terra no município de São Paulo (1908 a 1978)



QUADRO 3

Evolução do preço da terra no município do Rio de Janeiro
(cruzeiros constantes)

ZONA	1957	1967	1977
Copacabana-Ipanema	100	98	154
Botafogo	100	211	259
Centro	100	137	332
Tijuca	100	71	183
Grajaú	100	28	629
Campo Grande	100	110	414
Bonsucesso	100	71	329
Jacarepaguá	100	106	484
Média	100	106	318

Fonte: *Jornal do Brasil*, CNPU/ASTEL

— Eurico de Andrade Azevedo, Advogado em São Paulo, especialista em direito administrativo e direito urbanístico, ex-procurador da Justiça do Estado, consultor jurídico do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano — CNDU. Ex-secretário do planejamento do estado de São Paulo e presidente da Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S.A. — EEMPLASA.

Eurico de Andrade Azevedo

Direito urbanístico no Brasil

Introdução

Escrever sobre o direito urbanístico brasileiro constitui sempre um desafio, tais e tantos os problemas que suscita. Sem um *Código de urbanismo*, como a França, ou uma lei geral de uso do solo, como a Espanha, a Bélgica, ou a Itália, torna-se difícil ao jurista sistematizar a matéria para uma apreciação objetiva e lógica. Daí porque, neste artigo, em vez de tratar de algumas questões teóricas — como a denominação: direito urbano ou direito urbanístico? Com a existência ou não de um ramo autônomo do direito etc. —, preferimos abordar alguns problemas cruciais do urbanismo brasileiro, nas suas inter-relações com o direito.

Em primeiro lugar, é preciso conceituar o que entendemos por 'urbanismo' e por 'direito urbanístico'. Entre nós quem melhor definiu urbanismo foi Hely Lopes Meirelles: "é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade".¹ Verifica-se, assim, que a atividade urbanística é uma atividade estatal, uma função pública. No exercício dessa atividade, o poder público utiliza-se das mais variadas técnicas e ciências, visando à melhor organização do espaço para a população: o maior bem para o maior número. Evidente que, assim agindo, o poder público há de constranger e limitar os interesses privados. Como só pode atuar dentro do direito — pois a legalidade é princípio básico da administração pública — segue-se que a atividade urbanística é uma atividade jurídica, regida por um conjunto de normas a que se denomina direito urbanístico. Direito urbanístico, pois, é o conjunto de princípios e normas que tem por objeto organizar os espaços habitáveis, de mo-

do a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade.²

A evolução da legislação urbana no Brasil

A princípio, como é evidente, não houve qualquer preocupação com os aspectos urbanísticos de nossas primeiras vilas e povoados. O importante era conquistar a terra e defendê-la contra os inimigos: do próprio continente — os indígenas; de fora — outros conquistadores. O sítio, portanto, era escolhido de acordo com esse objetivo principal: a posse da terra como direito de conquista.

Posteriormente, com a intensificação do movimento migratório originário da Europa, na segunda metade do século XVII, e a corrida do ouro a Minas Gerais, no princípio do século XVIII, começaram a ser tomadas as primeiras medidas relacionadas com a ordenação do meio urbano. Assim, por volta de 1712, a câmara municipal de Vila Rica (Ouro Preto) determinava "que se fizesse vistoria nas casas sediadas no bairro de Ouro Preto para que se arruassem de sorte que ficasse praça suficiente por ser de frente da igreja para ficar mais vistosa aquela rua".³

Com a proclamação da independência, a *Constituição do Império* instituiu câmaras municipais em todas as cidades e vilas existentes "e nas mais que para o futuro se criarem", com competência para o governo econômico e municipal das mesmas (art. 167) e cujas atribuições seriam decretadas por lei regularmente. Essa lei surgiu em 1 de outubro de 1828, especificando as providências a serem tomadas, principalmente de natureza sanitária e edilícia. Foram aparecendo, assim, os primeiros regulamen-

tos sanitários, estabelecendo a localização de certas atividades insalubres, como os matadouros e os cur-tumes etc.; o escoamento de águas pluviais; a cons-trução de fossas; o depósito de lixo; a largura das ruas; a higiene das habitações etc. De igual forma, os primeiros regulamentos edilícios demonstravam preocupação com a segurança das edificações (a câ-mara de São Paulo, ainda no século XVI, proibia que se “armasse casa nem alicerçasse sem sua permis-são”); com o arruamento e o alinhamento; com a reparação dos edifícios ruinosos; com a construção de calçadas, pontes, chafarizes, poços etc.

No âmbito municipal, com o crescimento das cidades, esses regulamentos foram tornando-se ca-da vez mais detalhados, transformando-se nos co-nhecidos *Código de obras*, ou *Código de edifica-ções*, neles incluindo-se disposições de ordem sani-tária e urbanística. No âmbito dos estados, com a Proclamação da República, alguns expediram tam-bém suas normas sanitárias, como o fez o estado de São Paulo, mediante o decreto 233, de 2 de março de 1894, que estabelecia certos requisitos para a lo-calização de fábricas, que evoluíram para disposições tão minuciosas que chegam a invadir a esfera de competência municipal (v.g. o decreto-lei 211, de 30 de março de 1970, e o decreto 13.069, que chegam até a fixar área mínima e frente mínima dos lotes urbanos).

José Afonso da Silva adverte, contudo, que foram através das leis de desapropriação que se de-linaram as primeiras normas jurídicas urbanísticas, como, aliás, aconteceu na generalidade dos países. E aponto com destaque a lei 816, de 10 de julho de 1855, destinada a regular a desapropriação para construção de estrada de ferro, porque subordina-va a desapropriação ao “plano de obras, que era vin-culativo”, no sentido de que pela simples aprovação das plantas da estrada, por decreto, se entendiam desapropriados todos os prédios e terrenos com-preendidos nos planos e plantas. As normas dessa lei foram paulatinamente estendidas a desapropria-ções para outros fins, até que se consolidaram pelo decreto 4.956, de 9 de setembro de 1903, e se es-tenderam às obras dos estados e municípios pelo decreto-lei 496, de 14 de junho de 1938. Essas nor-mas, porém, lamentavelmente não foram reprodu-zidas no decreto-lei 3.365, de 21 de junho de 1941, que regula até hoje a desapropriação por utilidade pública.⁴

Nas últimas décadas, o esforço de planifica-ção das atividades estatais refletiu-se em alguns es-tados e municípios, especialmente em São Paulo. A estada do padre Luís J. Lebre, com sua equipe Economia e Humanismo, possibilitou a elaboração dos primeiros planos urbanísticos municipais, já es-timulados pelos trabalhos do professor Luiz de

Anhaia Mello, que chegou a fundar um Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos, na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.⁵ O aprimoramento da elaboração dos planos urbanísticos e o início da sua implantação pelos mu-nicípios brasileiros deram ensejo ao aparecimento de alguns graves conflitos ligados ao direito urbanísti-co. Isto porque as normas urbanísticas impostas pelo plano — normas de loteamento, de zoneamento, de controle de densidade, de recuos e gabaritos etc. — necessariamente importavam em restrições ao direi-to de propriedade, restrições estas consideradas inadmissíveis, não só em face da garantia constitu-cional ao direito de propriedade, como também em razão da incompetência do município para impô-las. São esses conflitos que passamos a examinar.

Os grandes conflitos ligados ao direito urbanístico

Urbanismo e direito de propriedade — Na or-ganização dos espaços habitáveis, tendo em vista propiciar ao homem melhores condições de vida na comunidade, o poder público fará imposições que muitas vezes vão entrar em choque com os interes-ses e direitos individuais, especialmente o direito de propriedade, já que aquelas imposições, incidindo sobre o meio físico, acarretarão restrições ao uso e ao gozo da propriedade imobiliária urbana. Surge as-sim o primeiro conflito entre urbanismo e direito de propriedade. Choque aparente, porque cabe ao di-reito harmonizar os interesses individuais e coletivos, dentro dos princípios básicos da *Constituição*. No es-tágio atual, entretanto, várias dificuldades persistem.

As limitações urbanísticas mais comumente utilizadas pelos nossos municípios são aquelas rela-tivas ao “traçado urbano”: arruamento, alinhamen-to, nivelamento etc.; e aquelas referentes ao “uso e ocupação do solo” — zoneamento e loteamento — nas quais se incluem as densidades de ocupação e as exigências de equipamentos. As primeiras não oferecem maiores dificuldades; mas as últimas já têm provocado algumas perplexidades. O “zoneamento”, por exemplo, tem suscitado controvérsias jurídicas no tocante à pré-ocupação do bairro, ao uso des-conforme, ao índice mínimo de aproveitamento do lote, aos limites de zonas diferentes etc. Com rela-ção ao “loteamento”, as dúvidas dizem respeito à pró-pria autorização para lotear, à exigência de lote mí-nimo, aos chamados “loteamentos fechados” etc.

O fundamento das limitações urbanísticas, es-pécie do gênero limitações administrativas, “é o po-der de polícia”, que “é a faculdade discricionária que se reconhece à administração pública, de restringir e condicionar o uso e o gozo dos bens e direitos in-dividuais, especialmente os de propriedade, em be-nefício do bem-estar geral” — na precisa definição

de Hely Lopes Meirelles.⁶ Essa faculdade, no que concerne à política das construções, se baseia no art. 572 do *Código civil*, que dispõe: "O proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos". Assim, pode-se dizer que o nosso direito urbanístico se origina de uma exceção: o proprietário pode fazer em seu terreno o que bem lhe aprover, 'salvo' os regulamentos administrativos, isto é, salvo "as disposições de polícia administrativa e municipal que entendem: a) com o alinhamento, modo de construção e condições de solidiez das casas nas cidades, vilas e povoados; b) com a demolição e reparo das que ameaçam ruir; c) com o estabelecimento de máquinas, oficinas e fábricas que podem prejudicar a saúde pública", como observara argutamente, no direito anterior, Lafayette Rodrigues Pereira.⁷

Ora, o urbanismo moderno não tem mais condições de conformar-se nos estreitos limites de uma exceção a uma regra de direito civil em matéria de construção. Quando o *Código civil* entrou em vigor, em 1917, o Brasil tinha uma população urbana estimada em 4 milhões de pessoas; hoje possui 80 milhões de habitantes nas áreas urbanas, cerca da metade (35 milhões) somente nas nove regiões metropolitanas do país.⁸ Os problemas urbanos cresceram na mesma proporção geométrica do crescimento da população. Lembremos apenas alguns desses problemas.

O problema dos vazios urbanos: terrenos dotados de equipamentos públicos e que permanecem desocupados, à espera de valorização. Em 1975, 45% da área urbana de São Paulo era constituída por lotes vagos. Na mesma época, no Grande Rio, havia mais de 900 mil lotes sem utilização. Em Ribeirão Preto, em 1977, havia mais lotes vazios (60 mil) que ocupados (50 mil).⁹ Pois bem, em face do estágio atual do nosso direito urbanístico e do conceito tradicional do direito de propriedade, não há como forçar o proprietário a colocar esses terrenos no mercado. A limitação urbanística incide sobre o uso do imóvel, mas não consegue impedir o 'não-uso'.

Paralelamente, na outra ponta do problema, há uma carência enorme de terrenos urbanos destinados a resolver o problema da 'moradia' da população de baixa renda. A grande dificuldade com que se defrontam os órgãos do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) é a obtenção de áreas a baixo custo, para a construção de habitações de interesse social. Excluída a desapropriação — extremamente onerosa aos cofres públicos — não há instrumentos jurídicos capazes de facilitar a aquisição dessas áreas antes de sua valorização.

Outro problema de nossas cidades é a ausên-

cia de 'áreas verdes'. Não há como preservá-las sem o pesado ônus da desapropriação. Da mesma forma, não há possibilidade de impedir a transformação da área rural em área urbana, que garanta o 'cinturão verde' como o cultivo de produtos hortifrutigranjeiros, tão necessários ao consumo da população citadina. Não há como impor inedificabilidade de terrenos urbanos. Entende-se que o direito de construir é decorrência do direito de propriedade e, portanto, ainda que as diretrizes urbanísticas recomendem a não-edificação, o nosso direito não possui instrumentos que assegurem aquele objetivo, salvo, como já dissemos, a desapropriação, que, em face da carência de recursos, não tem aplicabilidade.

A construção em áreas onde ainda não existem os equipamentos públicos necessários constitui outro problema sério. Em consequência do princípio de que o direito de construir é uma faculdade do direito de propriedade, conclui-se que a licença para construção é ato vinculado que o município não pode negar, desde que o proprietário tenha obedecido a todas as exigências legais, ainda que a construção seja incompatível ou inadequada aos equipamentos existentes.

Direito de propriedade e município

Vimos que a maior parte dos problemas urbanos vinculam-se ao direito de propriedade. Como, regra geral, os problemas urbanos devem ser solucionados pelo município, surge aqui o segundo grande conflito do direito urbanístico brasileiro. De acordo com a *Constituição federal*, ao município compete todos os assuntos de seu 'peculiar interesse' (art. 15, II), dentre os quais se inclui o urbanismo, nos seus aspectos caracteristicamente intra-urbanos. A Lei Orgânica do estado de São Paulo é expressa ao detalhar a competência do município para "elaborar o seu plano diretor de desenvolvimento integrado" e para "estabelecer normas de edifício, normas de edificação, de loteamento, de arruamento e de zoneamento urbano, bem como as limitações urbanísticas convenientes de seu território" (art. 3º, VIII e IX). Por outro lado, compete à União legislar sobre direito civil (art. 8º, XVII, letra b), no qual se inclui, tradicionalmente, o direito de propriedade.

Não há dúvida de que o município pode impor as limitações urbanísticas convenientes ao seu planejamento territorial, mas fica condicionado aos estreitos limites dos 'regulamentos administrativos', previstos no art. 572 do *Código civil*. Toda vez que pretenda impor norma que eventualmente extrava-se do seu poder de política, os proprietários arguem a sua inconstitucionalidade por ofensa ao direito de propriedade, abstratamente garantido na *Constituição* (art. 153, § 22). Assim, em boa parte de sua atuação no campo urbanístico, o município fica pre-

so por essa contradição: tem competência para regular um assunto que interfere diretamente com matéria cuja legislação é privativa da União.

União e urbanismo

Por outro lado, tendo competência expressa para legislar sobre direito de propriedade, a União não a possui para legislar sobre urbanismo, ou sobre direito urbanístico. E chegamos ao terceiro grande conflito do direito urbanístico brasileiro. É claro que o conceito de urbanismo não se limita à cidade ou ao território do município. Os problemas intra-urbanos estão intimamente relacionados com o desenvolvimento econômico do país. Por isso que se fala numa política nacional de desenvolvimento urbano, consubstanciada, pela primeira vez, em capítulo específico do II Plano Nacional de Desenvolvimento, relativo ao período 1975/1979. Na verdade, segundo observa Garcia de Enterría, "frente ao micro-urbanismo tradicional, assistimos hoje ao desenvolvimento de um verdadeiro macro-urbanismo, em escala regional, nacional e ainda, visivelmente já, internacional".¹⁰

Não obstante, toda vez que a União procura legislar sobre desenvolvimento urbano, alega-se a sua inconstitucionalidade, porque inexistindo competência expressa, prover sobre urbanismo seria atribuição do município, por tratar-se de assunto de interesse local. É certo que respeitados juristas defendem a competência implícita da União para legislar sobre desenvolvimento urbano¹¹, mas a dificuldade em delimitar as atribuições da União, dos estados-membros e dos municípios tem paralisado a atuação legislativa nesse campo.¹²

A posição do Estado e as regiões metropolitanas

Muito embora a atuação do Estado em matéria urbanística seja bastante limitada, a *Lei complementar 14*, de 8 de junho de 1973, que criou as primeiras oito regiões metropolitanas do país, outorgou-lhe a tarefa de administrar essas regiões, criando dois conselhos (Consultivo e Deliberativo) e atribuindo-lhes o encargo do planejamento integrado da região e do uso do solo metropolitano, entre outros serviços de interesse comum dos municípios da área.

Ora, o plano metropolitano de desenvolvimento, incidindo sobre uma região conturbada, não pode deixar de ter natureza urbanística, objetivando inclusive a regulamentação do uso e ocupação do solo, naqueles aspectos de interesse comum da região. Como os planos urbanísticos devem ser aprovados por lei e como a região metropolitana não tem capacidade normativa autônoma — a entidade metro-

politana não constitui uma entidade político-administrativa —, segue-se que o plano e todas as medidas urbanísticas restritivas de direitos devem ser impostos por lei estadual. Esse entendimento não é pacífico¹³, levando muitas regiões a fazer aprovar o seu plano, ou a sua lei de uso do solo, por todas as câmaras dos respectivos municípios.

Essa situação — de indefinição da natureza jurídica da região metropolitana — provoca aguda insatisfação das autoridades municipais envolvidas e enfraquece sobremaneira as normas e medidas estatais de atuação urbanística metropolitana.

A política urbana e a administração do urbanismo

Desde o II Plano Nacional de Desenvolvimento que o Brasil possui uma política urbana definida a nível federal. Esta política, entretanto, choca-se com uma política urbana 'de fato', decorrente das ações setoriais, que já se encontravam operando e que possuem influência decisiva no desenvolvimento urbano. Haja vista para a política habitacional e de saneamento básico, orientadas pelo Banco Nacional da Habitação e vinculadas aos mesmos órgãos setoriais do estado e do município. De igual modo, a política de transporte, de comunicações, de energia etc.

É importante assinalar também a dissociação existente entre a política agrária e a urbana. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) é o órgão responsável pela aplicação do Estatuto da Terra entre nós, cumprindo-lhe, assim, aprovar a transformação de área rural em urbana. Essa aprovação, contudo, condiciona-se apenas à comprovação de que a área tenha perdido suas características produtivas, tornando antieconômico o seu aproveitamento (Instrução 17-b do INCRA, de 22 de dezembro de 1980), sem qualquer consideração sobre as repercussões urbanísticas dessa transformação. É verdade que ao município cabe também a aprovação do parcelamento que vier a ser feito, mas, depois da liberação da área pelo INCRA, torna-se muito difícil ao município recusar a autorização, pois entende-se que, desprovido de condições de exploração agrícola, o proprietário tem direito subjetivo de parcelar a sua terra para fins urbanos.

Outro ponto a destacar é a contradição existente entre uma situação econômica inflacionária — como a que atravessamos — que leva o investidor a adquirir imóveis urbanos, especialmente terrenos, com o objetivo exclusivo de evitar a descapitalização de seu patrimônio, e uma política urbana voltada para o aproveitamento dos lotes vazios. As eventuais medidas urbanísticas que poderiam ser tomadas perdem-se contra essa realidade econômica mais forte.

A administração do urbanismo sempre foi confiada aos municípios, sem qualquer assistência por parte dos órgãos estaduais e federais. O Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), entidade privada com sede no Rio de Janeiro, procurou estimular a organização municipal voltada para o planejamento, mas foi somente a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), como órgão paralelo ao Banco Nacional da Habitação (lei 4.380, de 21 de agosto de 1964), que possibilitou a difusão do planejamento local como instrumento indispensável à ordenação urbana. O SERFHAU foi extinto em 1974, com suas funções atribuídas à Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas (CNPUR), substituída, em 1979, pelo atual Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), vinculado ao Ministério do Interior e com maior representatividade. Em 1976, já fora criada a Empresa Brasileira de Transporte Urbanos (EBTU), vinculada ao Ministério dos Transportes e responsável pela política nacional relativa ao setor.

A nível dos estados, aqueles que contêm regiões metropolitanas — São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Bahia, Ceará, Paraná e Pará — procuram adaptar suas administrações às necessidades do planejamento metropolitano, criando uma autarquia, uma fundação ou uma empresa, para a realização dos planos e projetos dos serviços comuns dos municípios da região.

A nível local, somente os grandes municípios possuem órgãos com atribuições urbanísticas. A grande maioria dos municípios brasileiros ainda encontra-se em estágio pré-urbanístico.

Essas considerações vêm a propósito porque o direito urbanístico, regulando as atividades estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, depende, para sua eficácia, da existência de uma política urbana bem definida e de uma administração eficiente que possa pô-la em prática, em todos os níveis de governo. Daí a necessidade de um sistema nacional que envolva todos os órgãos e entidades relacionados com o desenvolvimento urbano, cuja característica seja o trabalho articulado e harmonioso de todos eles, de modo a alcançar melhores condições de vida à comunidade no espaço por ela habitado. Não se trata de sujeitar os órgãos estaduais e municipais às repartições administrativas federais — o que seria uma violação da autonomia do estado e do município — mas sim de compatibilizar as respectivas ações, evitando a dispersão de recursos e maximizando os resultados.

Lei nacional de desenvolvimento urbano

Em face das considerações expendidas, é in-

dispensável e urgente a aprovação de uma lei nacional de urbanismo, ou lei nacional de desenvolvimento urbano, como tem sido denominada nos estudos efetuados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. Como não há competência expressa da União para legislar sobre urbanismo, seria utilizada a sua competência implícita, decorrente de vários dispositivos constitucionais, dentre os quais cumpre destacar: planejar e promover o desenvolvimento nacional (art. 8º, V); estabelecer o plano nacional da viação (art. 8º, XI); estabelecer e executar planos nacionais de saúde, bem como planos regionais de desenvolvimento (art. 8º, XIV); legislar sobre direito civil e, por conseguinte, sobre direito de propriedade (art. 8º, XVII, b); legislar sobre normas gerais de defesa e proteção da saúde (art. 8º, XVII, c); dispor sobre a proteção ao patrimônio histórico, artístico e paisagístico nacional (art. 180); e, finalmente, regulamentar a função social da propriedade, como princípio básico da ordem econômica e social (art. 160, III).

O exercício da atividade urbanística interfere amplamente com a propriedade privada urbana. Daí a existência de alguns graves conflitos a que já nos referimos anteriormente. Cabe à União, portanto, como a entidade competente para legislar sobre direito de propriedade, fazê-lo de forma a conciliar o princípio da função social da propriedade e a garantia desse direito, assegurada pelo art. 153, § 22, da *Constituição federal*. No direito agrário, essa conciliação está sendo tentada pelo Estatuto da Terra e normas complementares, inclusive por uma legislação bem mais agressiva no campo da desapropriação (decreto-lei 554, de 25 de abril de 1969) e no campo da tributação (lei 6.746, de 10 de dezembro de 1969). No que diz respeito ao meio urbano, contudo, onde as tensões têm-se agravado constantemente, nada tem sido feito; a nossa legislação é a mesma de 65 anos atrás, quando o Brasil possuía uma população urbana somente de 4 milhões de habitantes, que é menos da metade da população atual do Grande Rio (9.018.637) e menos de um terço da população da Grande São Paulo (12.588.439 — dados do censo de 1980). Urge, por conseguinte, que a União estabeleça normas gerais regulamentadoras da função social da propriedade imobiliária urbana, normas essas que pudessem demarcar a atuação dos estados e principalmente dos municípios, no exercício de sua atividade urbanística.

A lei nacional de desenvolvimento urbano deveria, a nosso ver, fixar as diretrizes básicas da respectiva política; explicitar as atribuições das três entidades estatais no campo do urbanismo e, na medida do possível, prevenir os eventuais conflitos entre elas; estabelecer novos instrumentos jurídicos capazes de encaminhar solução aos graves problemas urbanos hoje existentes; porpor a criação de um sis-

tema nacional de desenvolvimento urbano; assentar as bases do planejamento como instituição jurídica, determinando a natureza jurídica dos planos urbanísticos; e finalmente propiciar maior participação da comunidade na solução dos problemas urbanos, assegurando-se às associações comunitárias e ao cidadão comum os meios processuais adequados para defender a sua cidade. Uma observação paralela é indispensável, porém: a lei nacional não deve impor uma 'camisa-de-força' aos estados e municípios, ferindo-lhes a autonomia, mas sim propiciar-lhes novos instrumentos de atuação, capazes de ampliar a sua capacidade de ação urbanística.

Conclusões

O direito urbanístico carece, ainda, no Brasil de sistematização e, por conseguinte, de estudos mais aprofundados. A edição de uma lei nacional de desenvolvimento urbano viria, em grande parte, suprir essa lacuna.

Os grandes conflitos existentes entre urbanismo e direito ainda não foram solucionados, sobretudo porque, a despeito de figurar em nossa *Constituição* desde 1967, o princípio da função social da propriedade até agora não foi regulamentado, no que diz respeito à propriedade imobiliária urbana, dificultando sobremaneira a atuação do município.

É indispensável, também, a definição de uma política urbana suficientemente forte, capaz de ombrear com a política econômica, de modo a assegurar, ambas, o desenvolvimento nacional, com a melhoria da qualidade de vida da população brasileira. Os instrumentos jurídico-urbanísticos serão consequência dessa política.

Impõe-se, também, a organização da administração para o urbanismo, de modo a garantir a eficiência da aplicação das medidas urbanísticas.

Finalmente, a aprovação de uma lei nacional de desenvolvimento urbano, com as características aqui apontadas, representará, por certo, uma gran-

de evolução no encaminhamento das soluções dos nossos principais problemas urbanos.

Notas

1. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 4.ed. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1981. p.426.
2. SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1981. p.34.
3. REIS FILHO, Nestor Goulart. *Contribuição ao estudo da evolução urbana do Brasil*, São Paulo, Livraria Pioneira e Ed. da Universidade de São Paulo, 1968. p.121.
4. SILVA, José Afonso da. Obra citada, p.60-61.
5. MELLO, Lini de Anhaia. *Problemas de urbanismo*. São Paulo, s.ed. 1929.
- _____. *O que é um plano diretor*. São Paulo, s.ed., 1956.
- _____. *Elementos para o planejamento territorial dos municípios*. São Paulo, s.ed., 1957.
- _____. *O urbanismo... esse desconhecido*. São Paulo, s.ed., 1956.
- BALTAR, Antônio Bezerra. *Planejamento urbano*. Recife, s.ed., 1947.
6. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de construir*. 3.ed. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1979, p.85.
7. PEREIRA, Lafayette Rodrigues. *Direito das cousas*, 2.ed. Rio de Janeiro, 1898. p.73.
8. *Sumário de dados da Grande São Paulo*. São Paulo, EMPLASA, 1982. p.60.
9. SEMINÁRIO SOBRE DESENVOLVIMENTO URBANO, 1, Brasília, 14-16 de set. 1981. *Anais...* Brasília, Jornal do Brasil, 1981. p.90.
10. ENTERRIA, Eduardo García de. *Apuntes de derecho urbanístico*, Madrid, 1968, p.321.
11. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*, cit., p. 435 e segs.; SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 76 e segs.
12. Desde 1975 que se acha em estudo na antiga Comissão Nacional de Política Urbana — CNPU — e atual Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano — CNDU — anteprojeto de lei nacional de desenvolvimento urbano, que, até agora, não saiu da esfera do Poder Executivo. De seu lado, ao que sabemos, o Legislativo não tomou qualquer iniciativa para dar ao país uma lei geral de uso do solo.
13. SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p.199.

Habitação para população de baixa renda

Introdução

As deficiências na oferta de habitações para a população de baixa renda decorrem, em grande parte, da falta de políticas de desenvolvimento urbano que ordenem o uso e a ocupação do solo nas cidades e conduzam à compatibilização das políticas setoriais de investimentos públicos com a demanda de terras e serviços urbanos gerada pelos diversos segmentos da população.

Em face da escassez de recursos para investimentos em obras e serviços urbanos, principalmente a nível de governo local, tal demanda tem gerado uma competição pelas áreas urbanizadas disponíveis, resultando no alijamento do mercado habitacional de camadas da população de menor poder aquisitivo, contribuindo para a sua marginalização do processo de desenvolvimento local.

Neste contexto, o poder público tem assumido a responsabilidade pela implementação de programas habitacionais destinados à população de baixa renda, buscando atender a essa demanda social que não encontra solução em termos de mercado.

Tal esforço, porém, nem sempre tem sido bem sucedido na escala e no ritmo que se fazem necessários, agravando o acúmulo de déficits habitacionais e de serviços nas áreas urbanas, sobretudo nas de maior porte, resultando na acomodação da população de baixa renda em assentamentos ilegais e/ou irregulares — seja em loteamentos periféricos, seja nas favelas ou nos mocambos.

Uma vez que os estados e municípios, como agentes do governo federal responsáveis pelo cum-

primento das metas da política habitacional, tem conduzido seus programas habitacionais de forma setorial e desvinculada das diretrizes de desenvolvimento urbano de seu território, tornaram-se maiores as dificuldades relativas à obtenção de terrenos e serviços urbanos indispensáveis à complementação da habitação.

Considerando a importância e o peso da função habitação na ocupação e estruturação do espaço urbano, assim como os efeitos de sua produção na economia urbana, compreendem-se as dificuldades que se levantam concernentes a uma política voltada para o aumento da oferta habitacional que não esteja integrada a uma política de desenvolvimento urbano do município.

Não obstante, o problema da habitação para a população de baixa renda não poderá ser resolvido apenas pelo lado da oferta, já que as condições de renda dessa população — em um quadro de pobreza urbana típico de nosso estágio de desenvolvimento — exigiriam, para viabilizar a demanda habitacional, alterações nos padrões de distribuição de renda regional e pessoal, os quais dependem de políticas de governo mais amplas.

Para contornar, na medida do possível, tais dificuldades, o poder público tem procurado alternativas que visem à redução dos custos da produção da habitação e dos serviços urbanos, e também tem aumentado os subsídios diretos e indiretos concedidos aos mutuários do Sistema Financeiro da Habitação (SFH).

Assim, apesar da pressão inflacionária sobre os custos dos insumos da produção da habitação e

sobre os orçamentos familiares, o governo federal tem financiado, através do BNH, programas alternativos de habitação popular, especialmente voltados para melhorar as condições de vida nos assentamentos de subabitações.

Analisando a evolução da política de créditos adotada pelo BNH ao longo de seus mais de dezoito anos de funcionamento, é possível perceber que o sistema Financeiro de Habitação tem procurado ajustar os programas habitacionais de natureza social ao quadro de deficiências das áreas urbanas em todo o território nacional, o qual define as condicionantes e possibilidades de incorporação dos novos contingentes populacionais ao meio urbano.

Para acelerar o atendimento das necessidades básicas de habitação e serviços da população de baixa renda, em especial nas cidades de médio e grande porte, capitais e regiões metropolitanas, onde se concentram os mais expressivos contingentes populacionais, o BNH tem ampliado seus financiamentos à aquisição e reserva de terras, à infra-estrutura e outros serviços urbanos essenciais, à produção de lotes urbanizados e à urbanização de aglomerados de subabitações.

Além disso, tem ampliado o apoio técnico, financeiro e institucional aos agentes, a fim de incentivá-los a atuar em programas e debates realizados no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano — CNDU — na expectativa de que iniciativas, a nível de estados e municípios, promovam a integração da questão habitacional aos objetivos do desenvolvimento urbano e regional.

O BNH e a habitação para população de baixa renda

O exame da evolução do Banco Nacional da Habitação no campo da habitação popular, isto é, habitação para a população de baixa renda, nos dará uma visão dos caminhos percorridos no equacionamento da questão pelo governo federal.

Da leitura da lei n.º 4380/64, que criou o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH), institucionalizando os meios de ação para executar o Plano Nacional da Habitação, infere-se que a estratégia do governo estava voltada então, prioritariamente, para o atendimento habitacional dos segmentos sociais de mais baixa renda.

De fato, já no artigo 1.º da referida lei destaca-se que "...O governo federal, através do ministro do Planejamento, formulará a política nacional da habitação e do planejamento territorial, coordenando a ação dos órgãos públicos e orientando a iniciativa

privada, no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes de população de menor renda".

Por outro lado, o art. 4.º reza que terão prioridade na aplicação dos recursos "...a construção de conjuntos habitacionais destinados à eliminação de favelas, mocambos, e outras aglomerações em condições subumanas de habitação".

Assim, as determinações contidas na lei estão indicando que o BNH tem como meta básica o atendimento de uma clientela de baixa renda e que deve portanto ser considerado como um banco de caráter social.

Embora um dos objetivos do governo federal ao criar o BNH e o SFH fosse apoiar a construção civil como um dos setores de maior potencial de geração de empregos e de absorção de mão-de-obra não qualificada, o caráter social da política habitacional, exigindo investimentos de baixa rentabilidade econômico-financeira e subsídios de longo prazo, não autorizava esperar que a iniciativa privada assumisse diretamente a solução da demanda habitacional.

Desse modo, ao ser formulado o modelo brasileiro de habitação popular, observou-se que a promoção dos programas habitacionais destinados às faixas mais carentes deviam ser coordenados e apoiados pelo poder público, reservando a execução das obras às empresas privadas de construção civil. Seria possível, assim, obter a conjugação dos interesses públicos e privados no equacionamento da questão habitacional.

Convém ressaltar que a capacidade de pagamento da população destinatária sendo insuficiente para cobrir todos os custos envolvidos e sendo indispensável subsidiar os investimentos financiados pelo banco, era necessário aplicar também em programas que garantissem uma rentabilidade de tal monta que compensasse os subsídios internos ao sistema.

Por conseguinte, foi buscando o equilíbrio financeiro do SFH que se abriram outras linhas de crédito para financiar habitações a todas as faixas de renda, atendendo ao mesmo tempo a amplas camadas da população e reduzindo o déficit habitacional.

Também a necessidade de ajudar os estados e municípios na instalação dos equipamentos urbanos indispensáveis à complementação das habitações produzidas, levou o BNH a criar outras linhas de crédito destinadas ao financiamento de infra-estrutura e equipamentos comunitários. Assim, ao longo de sua existência o BNH empenhou-se em oferecer recursos de empréstimo que viabilizassem o desenvolvimento da política habitacional, sempre

dentro do princípio de manter os subsídios internos ao sistema, entre agentes e programas de maior capacidade econômica e rentabilidade e agentes e programas de natureza social.

O exame da atuação do BNH no campo da habitação popular pode ser analisado através de diferentes períodos. O primeiro período, que pode ser entendido como de implantação e consolidação do SFH — de 1964 a 1972 — caracterizou-se na área da habitação de baixa renda por um esforço em aumentar a oferta de novas unidades habitacionais através das Companhias de Habitação Popular — COHABs. Apenas em caráter excepcional poderia ser financiada a construção de equipamentos comunitários ou infra-estrutura, não se admitindo o financiamento da aquisição de terrenos nem a remuneração dos custos administrativos dos agentes.

Só em 1970 o BNH baixou uma resolução estendendo a concessão de empréstimos para a aquisição de terrenos, execução de obras de infra-estrutura ou outras obras necessárias à implantação e à integração de conjuntos residenciais na estrutura urbana. Na verdade, essa resolução veio corrigir uma falha existente, uma vez que as prefeituras municipais e as concessionárias de serviços públicos nem sempre podiam responsabilizar-se, diretamente, pela execução de tais equipamentos, resultando em unidades habitacionais sem condições de uso.

Nesse período, o BNH financiou cerca de 250 mil unidades habitacionais, através das COHABs, destinadas à população de baixa renda. Não obstante, o déficit habitacional nessa faixa de renda continuou crescendo, já que o explosivo crescimento demográfico das áreas urbanas brasileiras deu-se, principalmente, por fluxos de migrantes de baixa renda com escassas possibilidades de inserção no mercado de trabalho urbano e sem alternativas de acesso a uma moradia convencional. Desta forma, o problema da habitação social permanecia sem solução definitiva.

Por outra parte, a experiência até então desenvolvida demonstrou que qualquer programa habitacional destinado aos grupos de menor poder aquisitivo tem que se inscrever, para ser viável e eficaz, em um contexto mais amplo, em que a habitação é requisito essencial e de primeira importância, mas, ainda assim, insuficiente em si mesmo para garantir uma efetiva promoção social das populações carentes. Tal população, normalmente, apresenta índices muito baixos de educação, formação profissional, saúde etc., resultando em um contingente de desempregados ou subempregados, com dificuldades de cumprir pontualmente seus compromissos financeiros com a aquisição da casa própria ou mesmo de arcar com a necessária manutenção de sua moradia.

Assim, aos usuários dos conjuntos habitacionais a oferta dos serviços urbanos básicos e a execução simultânea de programas de desenvolvimento comunitário apareceram como componentes indispensáveis ao planejamento habitacional para os grupos de menor renda.

Este diagnóstico foi a base da formulação, em janeiro de 1973, do Plano Nacional da Habitação Popular — PLANHAP. Seu objetivo estratégico era eliminar em um decênio o déficit acumulado e assegurar o atendimento da demanda adicional de habitações para as famílias urbanas com renda regular entre um e três salários mínimos regionais. Para tanto, no âmbito do PLANHAP, criaram-se vários instrumentos, a saber: o programa FINC de financiamento para urbanização de conjuntos habitacionais, o programa FINEC de financiamento de equipamentos comunitários, a participação do BNH em programas de desenvolvimento comunitário, programa de assistência técnica às COHABs, financiamento dos custos relacionados a planejamento, fiscalização e administração de conjuntos habitacionais, programa de financiamento ao capital de giro das COHABs, taxas de cobrança e administração de créditos e de apoio comunitário, financiamento de aquisição de terrenos para a construção de núcleos habitacionais.

Em 1975, visando a reduzir as prestações de amortização dos financiamentos habitacionais, decretou-se a concessão de benefício fiscal aos adquirentes de imóveis do SFH, outorgando-lhes um crédito proporcional ao total de pagamentos efetuados com a amortização do financiamento, no ano base correspondente, dentro de limites máximos e mínimos que procuram beneficiar os mutuários de renda mais baixa.

Cumprir destacar ainda em 1975 o surgimento do Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados — PROFILURB — com o qual pretendeu o BNH viabilizar uma solução habitacional para maior contingente populacional que, por situar-se em extratos de renda mais baixa, não podia habitar-se aos financiamentos concedidos para aquisição de uma unidade pronta.

A criação do PROFILURB assume um caráter especial, já que foi a primeira vez que o sistema reconhecia formalmente as dificuldades de cumprir seus objetivos dentro das limitações econômicas e financeiras que se impunham.

Os fundamentos básicos da concepção do programa incorporaram observações relativas ao processo de ocupação do solo e ao comportamento espontâneo da população de baixa renda, entre as quais destacam-se: a) a grande mobilidade gerada pela instabilidade de emprego; b) o processo de morar das famílias de baixa renda, regido principal-

mente por fatores de localização e disponibilidade de terras e em função de suas necessidades e expectativas de integração à economia urbana; c) a propriedade da habitação nem sempre corresponde à necessidade mais imediata dessa população, visto que, em alguns casos, famílias com renda suficiente não se interessam por comprar a casa pronta e sim o lote; d) os preços finais das 'habitações acabadas' nem sempre são suportáveis por famílias situadas nos extratos inferiores de renda (o item edificação vem representando cada vez maior parcela nos preços finais das unidades, restringindo assim a tais famílias as possibilidades de acesso à habitação); e) os grandes investimentos necessários à execução de conjuntos habitacionais, em obras a cargo do poder público, nem sempre são compatíveis com suas possibilidades e/ou prioridades, ocasionando elevado custo social — que poderia ser minimizado pelo aproveitamento de áreas ociosas ou inadequadamente utilizadas; f) a redução do déficit habitacional requer soluções alternativas à construção de habitações acabadas.

Na realidade o PROFILURB apresentava-se como uma solução dinâmica em que o morador era incorporado ao processo de produção das habitações e ao equacionamento do seu próprio problema habitacional.

Em complementação ao Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados, o BNH instituiu em 1977 o Programa de Financiamento da Aquisição de Materiais de Construção — FICAM — para a construção, melhoria e/ou recuperação de habitações, permitindo à família — que adquiriu um lote urbanizado pela COHAB ou tem um lote próprio — receber crédito para a compra de materiais a serem utilizados na edificação ou ampliação de sua moradia.

Tal programa veio atender a uma larga faixa do mercado habitacional, principalmente aquela localizada em loteamento periféricos, a qual, apesar de possuir um lote adquirido com seus recursos próprios, não dispunha de meios para construir a moradia.

De 1977 a 1980 nenhum outro programa foi criado já que também esse período correspondeu a um interregno de final e mudanças de governo. Não obstante os resultados alcançados, a saber: construção de mais de 2.000.000 de unidades no período de 1964/1978, implantação de saneamento básico em mais de dois mil municípios, conscientização da população para o hábito de poupança voluntária e abertura de linhas de financiamento para estado e municípios, a problemática habitacional, especialmente a habitação popular, continuou desafiando as intenções e a imaginação das autoridades responsáveis pelo seu equacionamento.

Muitas são as razões para tal impasse, entre outras: a) a dimensão do déficit habitacional acumulado antes da criação do BNH e do SHF; b) o processo de urbanização brasileiro, concentrado/desequilibrado e desigual, pressionando os recursos públicos em serviços urbanos básicos, disputando a terra disponível, gerando em face da escassez de recursos, a níveis estadual e local, um déficit não só de habitações mas também de água, transporte, esgoto etc.; c) as desigualdades de renda pessoal e regional e a crescente pobreza urbana inviabilizando os programas habitacionais por incapacidade dos governos locais e de grande percentual da população do país em arcar com os ônus dessa urbanização; d) o aumento acelerado dos custos da construção civil e dos preços de venda da habitação popular que ocorrem a ritmo bem superior ao dos salários, determinando, em consequência, que o crescimento da demanda efetiva seja bem inferior ao das necessidades reais; e) a perda de poder aquisitivo real da população impossibilitando que as famílias de fato comprometam seus orçamentos com amortização dos financiamentos nos níveis necessários.

Assim, em 1979, ao formular as diretrizes básicas do Ministério do Interior no campo da habitação, o ministro Mário Andreazza reconheceu que o BNH deveria voltar sua atuação, prioritariamente, para o atendimento das classes de população de menor poder aquisitivo. Salientou ao mesmo tempo que os programas de habitação popular deveriam ser redefinidos no sentido de atingir as famílias com renda de até três salários mínimos regionais. Dentro desse enfoque, reconheceu o governo, ainda, a necessidade de conceder-se um tratamento especial ao problema dos chamados 'aglomerados de subabitações'.

Na Exposição de Motivos nº 066, de 25 de junho de 1979, que propôs a criação do Programa de Erradicação da Subabitação (PROMORAR), o governo federal admitia que a questão da subabitação vinha desafiando a ação dos poderes públicos em diversas regiões do país, visto que, não raras vezes, as soluções aplicadas em grande escala acabaram por criar nova gama de problemas sociais, seja pelos ônus transferidos aos usuários seja pelo seu afastamento para a periferia urbana, onde se encontravam os terrenos com dimensões e preços adequados aos programas habitacionais convencionais.

A criação do PROMORAR veio de fato coroar toda uma evolução do pensamento oficial sobre a questão, como vimos acima, procurando acelerar a extensão dos benefícios do Sistema Financeiro da Habitação a camadas mais amplas da população urbana, em especial aquela de até três salários mínimos, ainda não atendida pelos programas em vigor na escala que se fazia necessária.

Na verdade, o PROMORAR representou um novo enfoque para a problemática da habitação popular, uma vez que suas premissas básicas foram: a) promover a melhoria das condições de vida da população de baixa renda que vive em assentamentos de subabitacões, integrando-a física e socialmente às estruturas urbanas; b) essa integração pressupõe a manutenção da população nas áreas onde se localiza, conservando inalteradas as estruturas sociais e as relações de emprego existentes; c) resolver com prioridade os problemas relativos à posse da terra e de provisão dos equipamentos e serviços urbanos, aspectos nos quais a população de baixa renda é totalmente dependente dos poderes públicos; d) recebendo o binômio terra/infra-estrutura, a população de baixa renda, por intermédio de pequenas modificações nos esquemas de financiamento já existentes, tem condições de resolver o seu problema habitacional; e) somente através de uma participação ampla e ativa no programa, a população de baixa renda se fixará nas áreas recuperadas; f) considerando as dimensões do problema e a escassez dos recursos disponíveis, é necessário rever os padrões urbanísticos e de serviços urbanos vigentes, que, no Brasil, freqüentemente são meras cópias de países mais adiantados, adequando-os a nossa realidade de país em desenvolvimento.

Definidas essas premissas básicas, estabeleceram-se as normas operacionais do PROMORAR, através de uma resolução de diretoria do BNH, as prioridades do programa, a estrutura administrativa encarregada de sua gestão e a estratégia a ser seguida em sua implantação.

As condições de financiamento, dados os objetivos sociais do programa, foram excepcionais: juros (2% para os mutuários finais), prazo de amortização (de 360 meses), antecipação do benefício fiscal permitindo a redução de todas as prestações mensais, estímulo aos pequenos projetos através de uma melhor remuneração aos agentes promotores, taxa de administração do BNH (1%), eliminação do Fundo de Compensação de Variação Salarial (até 300 UPC), percentual de financiamento (100%), incluindo custos de elaboração de todos os projetos, valor de financiamento máximo a ser transferido às famílias de 300 UPC, hoje equivalente a Cr\$ 873.279,00 (oitocentos e setenta e três mil, duzentos e setenta e nove cruzeiros) o que viabiliza um comprometimento de renda com os pagamentos mensais de amortização de apenas 10% de renda familiar para as famílias de um e meio salários mínimos.

As normas operacionais adotadas foram extremamente flexíveis, permitindo, inclusive, e quando necessário, que o BNH atuasse em primeira linha. Tal flexibilidade permite que sejam financiados obras de infra-estrutura, equipamentos comunitários, e tor-

na possível a geração de terrenos através de aterro de áreas alagadas, diferentes alternativas habitacionais; permite que se apóie projetos de grande porte nas principais capitais e áreas metropolitanas ou pequenos projetos em cidades do interior; que se conceda empréstimos a governos de estados ou municípios através dos mais diversos agentes financeiros, por exemplo.

A estratégia inicial, quando do lançamento do PROMORAR, foi dar prioridade à recuperação dos assentamentos localizados sobre palafitas em áreas alagadas ou inundáveis. Esse tratamento prioritário decorreu dos seguintes fatores: a) tais assentamentos apresentavam os mais baixos níveis de salubridade, segurança e higiene das habitações; b) tais áreas, que foram, via de regra, abandonadas no processo normal de ocupação das cidades litorâneas ou ribeirinhas, hoje, com a expansão acelerada desses núcleos, ocupam posição privilegiada em relação ao mercado de trabalho e de serviços; c) o saneamento e a recuperação dessas áreas através do aterro hidráulico, além de resolver o problema das palafitas, mantendo os favelados em seu local de moradia, permite, pela geração de novos terrenos, abrigar outras famílias de baixa renda, inscritas no Sistema Financeiro de Habitação; d) através de venda de terrenos remanescentes poderão ser ressarcidos os investimentos realizados na recuperação da área, tornando os projetos autofinanciáveis.

Na realidade, a perspectiva de desenvolver grandes projetos, com impacto sobre as respectivas áreas urbanas, ao mesmo tempo em que se implantava uma ação de cunho social, concorreu muito naturalmente para estimular o entusiasmo das autoridades em todos os níveis de governo. E assim o PROMORAR nasceu sob a inspiração de projetos de grande porte, envolvendo uma multiplicidade de agentes e exigindo investimentos vultosos.

Não obstante, tais projetos demandavam um prazo de maturação bastante longo e implicavam em intervenções muito drásticas no ambiente dos aglomerados selecionados, requerendo dessa forma um trabalho lento de integração e aceitação da comunidade envolvida pela solução proposta.

Assim, com o objetivo de consagrar, junto aos governos estaduais e municipais, a filosofia do PROMORAR e permitir a obtenção a curto prazo de uma experiência diversificada em todo o país, conseguiu-se aprovar uma estratégia de, paralelamente, implantar pequenos projetos, oferecendo uma estreita colaboração com aqueles governos estaduais ou municipais sensibilizados pela proposta do Ministério do Interior, através do BNH. Houve, ainda, uma ênfase especial em procurar atuar nas capitais do Nordeste e cidades de porte médio da região, consideradas locais de passagem da grande massa de mi-

grantes que se dirige às regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo.

As expectativas foram superadas pela realidade: três anos após sua criação, o PROMORAR já financiou projetos no montante de Cr\$ 234.694.202.820,00 (duzentos e trinta e quatro bilhões, seiscentos e noventa e quatro milhões duzentos e dois mil oitocentos e vinte cruzeiros), beneficiando cerca de 212.036 famílias e gerando a produção de 167.883 unidades habitacionais.

A expressividade da atuação do PROMORAR não reside apenas nesses números, mas, também, na extensão territorial que atingiu, na diversidade de agentes engajados, no crescimento de demanda de recursos, na aceitação irrestrita dos governos estaduais, no entusiasmo de vários prefeitos, na colaboração da Pastoral de Favelas no Rio de Janeiro, no entrosamento com a LBA e com o Projeto Rondon, na agilização do processo de transferência de terras de domínio da União, no número de títulos de propriedade já outorgados, no trabalho junto com as associações de moradores, e, mais especialmente, no bem-estar e na alegria manifestada pelas famílias beneficiadas.

A pouca experiência na implantação de projetos de urbanização de favelas, no Brasil e no mundo, na escala e dimensões que o PROMORAR pretende, impõe um trabalho de avaliação permanente, no sentido de permitir o aperfeiçoamento do próprio programa.

A avaliação se faz necessária para medir o grau de satisfação dos usuários e o alcance dos objetivos do programa, e, além disso, para permitir redirecionar prioridades, ajustar procedimentos e identificar pontos de estrangulamento no desenvolvimento do programa.

Carecemos ainda de dados consistentes para poder fazer afirmações válidas sobre uma ou outra experiência, a não ser aquelas conclusões óbvias a que se pode chegar pelo acompanhamento e observações diretas da realidade.

No entanto, temos certeza que o alcance pleno dos objetivos do Ministério do Interior com a política de urbanização dos aglomerados de subabitação pressupõe a canalização de recursos adequados, em montantes crescentes, compatíveis com a demanda resultante da mobilização dos governos estaduais e municipais em todo o país, os quais desejam arcar com suas responsabilidades frente às comunidades, mas necessitam de apoio financeiro do governo federal, seja sob a forma de transferência de recursos seja sob a forma de empréstimos.

Nesse sentido, a criação do Fundo de Investimento Social — FINSOCIAL — pelo governo fede-

ral veio abrir novas perspectivas para o desenvolvimento do PROMORAR. As possíveis mudanças que poderão gerar as aplicações dos recursos do FINSOCIAL na área de habitação certamente vão contribuir para viabilizar a extensão dos benefícios do programa a custos sensivelmente menores às mais amplas camadas da população de baixa renda.

Considerando as causas e as características do processo de formação dos aglomerados de subabitações, constatamos que, para evitar-lhes o crescimento em todo o país, seriam indispensáveis, entre outras, as seguintes medidas: a) alteração do padrão de investimentos de capital — sejam públicos ou privados —, os quais são indutores da concentração espacial do emprego e, portanto, da população em poucas áreas urbanas do país; b) redução das desigualdades de renda regional e pessoal, geradoras de desequilíbrios no desenvolvimento urbano e regional do país; c) alteração da legislação urbana vigente de controle do uso do solo, a nível de cada município e região metropolitana; d) alteração de legislação fiscal e tributária sobre a propriedade de imóvel urbano, especialmente do imposto predial e territorial urbano (IPTU) de responsabilidade dos governos locais; e) redirecionamento de prioridades das políticas de investimento público em infra-estrutura, equipamentos e serviços urbanos; f) intervenção no mercado de terras urbanas, garantindo estoque de terrenos a preços compatíveis com a habitação de baixa renda; g) execução de um programa maciço de investimentos na produção de unidades habitacionais e respectiva infra-estrutura, a fim de responder à demanda das famílias de baixa renda que chegam às cidades.

A amplitude, abrangência, as implicações de ordem político-institucionais — já que envolvem diversos níveis de governo — e as repercussões da ordem econômica, inclusive em nível macro na economia nacional, das medidas acima apontadas, evidenciam que ainda vamos conviver algum tempo com os problemas gerados pelo processo de urbanização acelerada que enfrentamos em um contexto de escassez de recursos para investimentos não produtivos.

Assim, enquanto se estudam e se procuram viabilizar, a médio e a longo prazos, as reformas econômicas, sociais e urbanas necessárias à superação da pobreza urbana, cumpre desenvolver estratégias que visem, a curto prazo, melhores condições de vida para esse imenso contingente da população que procura se incorporar ao meio urbano.

Considerações finais

Examinadas as alternativas adotadas pelo governo federal, através do BNH, para ampliar o aten-

dimento da população de baixa renda, reportamos em seguida às nossas preocupações iniciais.

Em face do quadro urbano brasileiro, que se apresenta atualmente como resultante do processo de desenvolvimento político, social e econômico do país nas últimas décadas, qual a estratégia — ou estratégias — que ajudará a equacionar os problemas da habitação popular?

Uma vez que a capacidade dos estados e municípios de aumentarem a produção de conjuntos habitacionais convencionais estará cada vez mais restrita, poderemos concluir que a estratégia para melhorar as condições habitacionais da população de baixa renda deve basear-se na experiência de urbanização de favelas e loteamentos periféricos desenvolvida através de programas como o PROMORAR, o PROFILURB e o FICAM.

Enumeramos a seguir os seus pontos básicos.

1. Dar prioridade aos investimentos em infraestrutura e outros equipamentos urbanos, bens públicos de consumo coletivo, que não podem, via de regra, ser realizados individual ou isoladamente pelo setor privado.

Visto que os investimentos na construção das unidades habitacionais podem ser mais facilmente enfrentados por iniciativa e esforço próprio da população de baixa renda, a viabilização de investimentos em equipamentos urbanos complementares à habitação — como é o caso dos programas acima mencionados — pode contribuir em muito para atenuar os efeitos do déficit habitacional do país. Além disso, tais investimentos também contribuirão para atenuar os efeitos da crise econômica por que passamos, já que apresentam efeitos redistributivos da renda real mais significativos que os investimentos diretos em produção de habitações.

2. Buscar a otimização dos investimentos públicos a fim de ampliar os benefícios sociais gerados pelo capital aplicado. Tal otimização pode ser alcançada através da integração e coordenação das intervenções planejadas pelo poder público.

Dever-se-á procurar a integração e coordenação das intervenções do setor público, uma vez que economias de escala e de aglomeração podem viabilizar investimentos sociais e reduzir custos, tornando também menor o prazo de maturação dos projetos e antecipando-lhes os benefícios.

A forma mais econômica e eficiente de intervir em qualquer área urbana, especialmente se ocupada, é integrando os investimentos em infraestrutura, edificações, aquisição de áreas etc. O tratamento setorial das carências urbanas tem levado a soluções que exigem investimentos custosos para resolver os problemas. Tentar solucionar o problema de

habitação de baixa renda isoladamente acarreta ônus adicionais para as prefeituras e concessionárias, à margem de suas programações de obras, e demandam por isso um grande esforço de negociação a fim de ajustar as prioridades de cada agente. A integração de investimentos exige, porém, elevado grau de coordenação e deve ser perseguida desde o planejamento, a programação e a execução das obras, serviços e atividades necessárias.

A urbanização de aglomerados de subabitações caracteriza-se por projetos integrados da legalização da propriedade da terra, da implantação de infraestrutura, melhoria das habitações e oferta de serviços sociais, aproveitando essencialmente os investimentos já aplicados na área seja pela própria população seja pelo setor público. Os aspectos legais têm que ser abordados da mesma forma que os aspectos econômicos, sociais e técnicos do aglomerado, para que seja adequadamente urbanizado.

3. Procurar reduzir os custos das obras e serviços a serem implantados. Esta redução deverá ser obtida quer pela adoção de padrões de projeto compatíveis com a situação de escassez em que vive a população urbana, quer pelo ajustamento do ritmo de obras aos fluxos de recursos disponíveis, quer pela gestão eficiente e adequada dos projetos.

Vivemos em uma conjuntura que nos obriga a repensar os padrões de urbanização referentes ao uso e ocupação do solo e aos diversos equipamentos e serviços urbanos exigidos pelas leis, normas e regulamentos impostos pelas autoridades competentes em todos os níveis.

A adoção de soluções alternativas de baixo custo, a adequação tecnológica, o aproveitamento dos investimentos já realizados, contribuirão para a redução dos custos de urbanização, permitindo que se ofereça melhores condições de vida às mais amplas parcelas da população.

Acabaram-se os tempos das obras de grande escala, as soluções difíceis, suntuárias e supérfluas, os projetos-impacto. Os tempos exigem criatividade no uso dos recursos e insumos disponíveis e a aceitação das transformações e adaptações resultantes da crise urbana que atravessamos.

As intervenções urbanas que se devem planejar se situam muito mais na linha da urbanização dos assentamentos existentes do que na construção de novos conjuntos habitacionais para alojar a população carente.

4. A mobilização dos recursos privados é um dos aspectos mais importantes de programas como o PROMORAR, o PROFILURB e o FICAM, onde se entende a habitação como um processo e não um produto acabado.

A experiência demonstra que existem recursos para investir na satisfação de necessidades consideradas pela população como essenciais à sua sobrevivência no meio urbano, seja sob forma de capacidade de poupança a ser canalizada adequadamente para o alcance dos objetivos prioritários, seja sob forma de mão-de-obra que pode ser acionada nas comunidades empenhadas em resolver seus problemas de moradia.

A mobilização de tais recursos depende do grau de participação da comunidade no projeto, a qual pode oferecer considerável contribuição para a redução dos custos das obras e serviços e para a antecipação dos benefícios pretendidos.

No caso da moradia, a participação pode dar-se diretamente através de processo de autoconstrução ou de mutirão comunitário ou, indiretamente, nas decisões dos moradores relativas às intervenções planejadas para a sua vizinhança.

Quanto a autoconstrução, a família, ao invés de receber um produto acabado, convencional, padronizado — que pode não responder às suas necessidades ou aspirações —, é orientada no sentido de ser parte ativa do processo de melhoria ou construção de seu habitat.

Essa convocação para que o usuário divida responsabilidades com o poder público na conformação de seu meio ambiente, nada mais é que a aplicação prática, na área habitacional, da metodo-

logia do planejamento participativo, muito estudada, discutida e recomendada pelos técnicos e raramente operacionalizada no contexto brasileiro.

Ao exercitar-se a população de um lado e os técnicos de governo de outro, nas práticas do planejamento participativo, poder-se-á abrir caminho para estender tal experiência à discussão mais ampla em torno de problemas que interessam ao desenvolvimento urbano do município.

O poder público dispõe ainda de vários outros instrumentos adequados para canalizar recursos privados, da população ou do setor empresarial, para enfrentar o problema da habitação de natureza social.

Instrumentos legais, fiscais, tributários e administrativos que induzam o uso e a ocupação do solo de acordo com os objetivos de desenvolvimento urbano do município e que facilitem o acesso e a fixação da população carente em áreas urbanizadas adequadamente localizadas. Através da adoção segura de tais mecanismos de sua competência, os estados e municípios estarão atuando, de forma significativa, para atenuar as conseqüências indesejáveis do crescimento urbano desordenado do país, no âmbito de seus territórios.

Neste sentido, administrar e planejar o seu desenvolvimento urbano é uma das contribuições mais importantes que os governos locais podem oferecer à viabilização da política do governo federal voltada para a habitação popular.

Jorge Guilherme Francisconi, arquiteto, mestre em desenvolvimento regional e PhD em ciências sociais (Universidade de Syracuse, Nova York), é professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul — UFRGS. Foi secretário-executivo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano — CNDU — e presidente da Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos — EBTU. Atualmente trabalha junto à Câmara dos Deputados em Brasília/DF.

Jorge Guilherme Francisconi

Sobre a questão do transporte público

Pontos básicos para abordar a questão do transporte urbano no Brasil são o crescimento atual e projetado na população urbana e a estrutura administrativa e institucional que rege sua oferta aos usuários em nossas cidades de maior porte.

Assim, o pressuposto básico desta análise é o de que a questão urbana no país decorre não apenas do crescimento demográfico e do inchaço urbano, mas, fundamentalmente, da ausência de mecanismos político-administrativos adequados à sua natureza. Cumpre, portanto, rever aquilo que tange ao relacionamento intergovernamental, isto é, entre estado, município e União; entre poder público e usuário, ou na relação entre diferentes setores de investimentos, ou seja, habitação, saneamento e transporte público.

Nesse sentido, analisa-se o transporte urbano como um exemplo a refletir o hiato que se observa entre as peculiaridades da urbanização brasileira e as estruturas político-administrativas, técnicas e operacionais, que carecem de diversos aprimoramentos.

Inicialmente, é necessário considerar o perfil da estrutura e da rede urbana brasileira. Como cresce, qual o tamanho de suas cidades e como influem esses fatores na política de transporte urbano? Com as altas taxas anuais de crescimento observadas nas décadas de 1960 e 1970, o Brasil chegará a uma população entre 115 a 120 milhões de habitantes já no próximo ano de 2000. O valor final dependerá apenas da maior ou menor taxa anual de crescimento, ou seja, da seriedade com que a sociedade brasileira — e não apenas o setor público — trate da questão demográfica, do crescimento familiar e da ques-

ção de ocupação territorial.¹ Isso significa que, atualmente, 80,5 milhões de brasileiros moram em cidades (67% da população total), prevendo-se que serão 140 milhões dentro de dezoito anos (80% do total).

Para efeito de transportes urbanos mais importante ainda é estabelecer a distribuição dessa população por tamanho de cidades, visto ser a grande cidade o pólo em que se agravam as exigências de deslocamentos urbanos e onde se encontram os corredores de transporte urbano com grandes movimentos pendulares. Existe, portanto, uma relação diretamente proporcional entre o tamanho da cidade e a complexidade do modo de transporte a ser oferecido à população, sendo este o metrô, o trem de subúrbio, o metrô leve ou bonde, o ônibus ou trem-bus, simples e articulado, e tudo o mais — lotação, táxi, pedestre, bicicleta, elevador, plano inclinado.

Além do aspecto quantitativo, vale ressaltar as disparidades qualitativas observadas intrametropolitana. Esse contraste na qualidade de vida levou o prefeito Olavo Setúbal a ilustrar a situação dizendo que “Suíça e Biafra convivem na Grande São Paulo”. *Mutatis mutandis*, isso também ocorre com a oferta dos transportes urbanos e associa-se à modalidade em tecnologia do transporte oferecido, onde tanto São Paulo como o Rio de Janeiro apresentam não só os corredores com as maiores demandas, mas também as maiores disparidades intrametropole na qualidade de serviço ofertado. Compare-se, como exemplo, os serviços do novo metrô com aqueles dos velhos ônibus e dos trens de subúrbios.

Como consequência, a definição tecnológica é questão básica nos transportes urbanos. Em qualquer situação deve haver compatibilização da atual escassez de recursos com as exigências dos usuários e com o potencial do parque industrial brasileiro — hoje assolado pela falta de solicitações. Dado que os custos por quilômetro crescem exponencialmente, conforme passamos de uma modalidade ou tecnologia de transportes para outra, cabe verificar a aplicação específica de cada sistema quanto à capacidade, às condições de oferta e ao custo em cada situação, em cada corredor e no sistema total de cada metrópole ou cidade.

Nesse sentido, vale mencionar o custo por quilômetro de cada modal, o qual oscila de US\$ 80,0 milhões, para o metrô; US\$ 13,0 milhões, para trens de subúrbios; US\$ 10,0 milhões, para pré-metrô e US\$ 1,3 milhão até US\$ 5,6 milhões, para os corredores para ônibus. Neste último, os valores não incluem os veículos, seja ônibus diesel simples (US\$ 56 mil/unidade), articulados (US\$ 98 mil/unidade), trolebus simples (US\$ 110 mil/unidade) ou articulados (US\$ 154 mil/unidade). (US\$ 1,00 = Cr\$ 270,00)

Essa extraordinária diferença nos custos, absolutos e relativos, e as áreas de superposição por modo de transporte, associados à necessidade de evitar uma diversidade modal inadequada e minimizar as disparidades regionais no país, levaram o governo federal a criar a EBTU — Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos, órgão do Ministério dos Transportes.²

O porquê da EBTU

O quadro institucional das áreas dos transportes urbanos foi transformado a partir de 1976, com a criação da Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos pela lei nº 6.261, de 14 de novembro de 1975, art. 5º. Apoiada financeiramente no Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano, por meio da subconta Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos (EDTU/FNDU), a EBTU passou a desenvolver um amplo programa de investimentos e a estruturar o sistema nacional dos transportes urbanos. Este último componente, que é fundamental para uma melhor oferta ao usuário dos transportes urbanos, tem sido o mais difícil de alcançar. Dessa forma, buscou-se compatibilizar a implantação desse novo sistema administrativo com uma programação que maximizasse a utilização dos recursos técnicos, humanos, tecnológicos e financeiros disponíveis.

Em seis anos, várias etapas

As funções da EBTU na implantação da polí-

tica nacional dos transportes urbanos guardam analogia com as do BNH na área da habitação e saneamento, e da CNPU, hoje CNDU, quanto à política nacional de desenvolvimento urbano. A EBTU dá continuidade aos trabalhos alcançados localmente pelo Metrô de São Paulo; pelo IPPUC, em Curitiba; ou pelo GEIPOT, em Porto Alegre e outras cidades, para mencionar alguns exemplos.

Desde sua criação até o presente, a EBTU viveu diversos ciclos, dentro das diretrizes que lhe regem a ação. Embora tenha sido uma constante a preocupação básica de apoiar a melhoria da qualidade do transporte urbano oferecido, observa-se que houve etapas diferenciadas no uso dos recursos disponíveis.

Conforme sintetizado na aplicação por programa dos recursos orçamentários disponíveis (Gráfico I), verifica-se que, entre os fatores que influenciaram essas etapas, se destacam:

Etapas I — Aplicação de recursos em transporte urbano obedece às metas da política urbana estabelecidas no II PND, visando à desconcentração e fixando o apoio preferencial às regiões metropolitanas, capitais e cidades de porte médio e à execução dos metrô do Rio de Janeiro e de São Paulo (1976/79).

Etapas II — Paulatinamente, a crise energética leva à revisão das prioridades, concentrando-se os investimentos viários nas grandes metrópoles e em programas mais complexos de transporte (metrô, trolebus e, mais tarde, trens de subúrbio) e de sinalização (SEMCO em São Paulo).

Etapas III — À crise energética, soma-se a inflação: recursos relativamente menores são aplicados na conclusão de projetos inacabados, em especial terminais, corredores urbanos e metrô do Rio de Janeiro. Posteriormente, inclui-se a abertura política, que induz projetos que atendam às massas populacionais mais carentes, reforçando-se os corredores em regiões metropolitanas e os trens de subúrbio, tanto aqueles que se encontram em operação (Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador e Fortaleza) como os novos projetos em execução (Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife).

Dessa forma, as etapas se sucedem nesse período de seis anos, sem que jamais ocorra a desconcontinuidade de projetos em execução. Paralelamente, elaboram-se novos projetos pelo GEIPOT e desenvolvem-se programas de treinamento de recursos humanos, de pesquisa e de investigação tecnológica, cujos resultados práticos (ônibus Padron, semáforos) permitiram fortalecer a criatividade, a capacidade técnica e a melhor oferta de bens do empresário brasileiro ao usuário.

Da dialética do realizado às novas exigências

Dialeticamente, do modo previsível, o que foi realizado não só gerou um *know-how* — que permitiu aprimorar as metodologias e procedimentos utilizados — mas também passou a exigir novas soluções, tendo em vista o surgimento de novos problemas. Como sempre acontece, a alteração de uma certa realidade gera uma nova realidade, que é qualitativamente diferente da anterior e, por isso, passa a exigir novos padrões de comportamento e novos tipos de soluções.

Como exemplo, a implantação dos corredores para ônibus operando em comboios passou a exigir dos organismos locais, dos técnicos e consultores federais e da própria população usuária, uma série de iniciativas, de mudanças no comportamento, de novas metodologias e de procedimentos e de análise que nem sequer haviam sido imaginadas na fase de planejamento da obra da operação.

Mais ainda: os resultados práticos alcançados em alguns projetos ultrapassaram o previsto na literatura nacional ou estrangeira: o corredor Farrapos, com fluxos de 9 mil passageiros/hora pico, utiliza o ônibus simples em comboio. Para essa demanda, a literatura prevê a utilização do bonde — que é, no mínimo, 20,4% mais dispendioso.³

Complementarmente, os transportes urbanos nas grandes metrópoles recebem, hoje, as influências nascentes do processo de abertura política implantado no país. Nesse aspecto, não se trata apenas de haver vencido este ou aquele partido — visto não mais tratar-se de posição *versus* oposições — em tal ou qual cidade, mas, principalmente, de responder às novas expectativas da comunidade e de grupos técnicos e políticos de participação no processo decisório local.

Em consequência, haverá saudável competição entre administradores estaduais e municipais na busca de melhores resultados. Para isso, além das características animadoras desse novo período, dever-se-á levar em consideração a acelerada urbanização e a inapropriada estrutura intergovernamental que envolve o transporte urbano no país.

Os resultados físicos alcançados e respectivas consequências

Na avaliação de resultados obtidos, as áreas técnicas tendem sempre à utilização de indicadores quantitativos, nem sempre os mais adequados. Isso porque avaliar a criação de uma nova 'mentalidade', ou medir transformações administrativas-institucionais, resulta sempre em infundáveis discussões

de cunho qualitativo, em que despontam opiniões, experiências e ideologias pessoais. O mesmo ocorre em relação aos transportes urbanos, pois, apesar do caráter técnico e físico da operação, surgem questões teóricas a desnudar expectativas, vivências, formações intelectuais, uso pessoal e o modo como cada um enfoca o transporte urbano — inclusive quanto ao usuário, freqüentemente esquecido nessa discussão. Dessa forma, cabe inicialmente perquirir quais os resultados alcançados pela EBTU, pequena empresa pública sediada em Brasília, que coordena a aplicação anual de recursos estimados em um bilhão de dólares, aplicados em aproximadamente 2 mil projetos, em metrópoles e cidades de diversos portes, e em diversos sistemas modais. Sua ação recai em:

- trens de subúrbio: uma primeira fase, de 85km, sendo implantada em Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife a um custo médio de US\$ 11,5 a 15,0 milhões/quilômetros, o que permitirá o transporte e 1 milhão de passageiros/dia em 1986;

- metrô do Rio de Janeiro (37km) e de São Paulo (42km), concluídos os 79km das linhas básicas, que permitirão transportar 2 milhões de passageiros/dia em 1984;

- trolebus: programa implantado nas cidades que já têm uma rede básica, e com 346km concluídos nesses últimos cinco anos, a transportar 289 mil passageiros/dia. Esse programa mereceria atenção mais especial, não fora o fato de que os investimentos por passageiros são bem maiores, e os recursos, escassos;⁴

- infra-estrutura física: recebeu a maior parcela dos investimentos nos anos iniciais. A prioridade aos corredores para ônibus permitiu a construção de 313km de vias;

- pavimentação de vias alimentadoras (PRO-PAV): foram pavimentados 464km, entre 1976 e 1981, destinados a atender as populações de menor renda residentes nos bairros pobres das cidades;

- outros programas: treinamento de recursos humanos, sinalização, hidroviário e pesquisa tecnológica, entre outros que também alcançaram resultados bastante significativos.

Observados os resultados físicos já alcançados em diferentes etapas, chegamos atualmente a uma nova fase que se caracteriza pela necessidade de fortes transformações qualitativas nas estruturas político-administrativas locais e no relacionamento intergovernamental dos poderes municipal, estadual — inclusive metropolitano — e federal. Isso porque a reduzida capacidade técnica, financeira e administrativa das municipalidades e a desarticulação dos agentes e organismos públicos e privados em nossas cidades, tanto da área federal (RFFSA, ou Em-

presa e Consórcios de Trens Metropolitanos)⁵, como da área estadual (metrô, barcas, trânsito, polícia militar, empresas públicas de terminais e de ônibus) ou de municípios (empresas de ônibus, terminais, pavimentação, sinalização, construção de corredores, horário e frequência dos veículos, etc.), impedem uma real melhoria dos serviços que estão sendo prestados. E aprimorar, transformar e integrar esses serviços são metas que devem ser alcançadas, ainda que apenas para otimizar os escassos recursos disponíveis, tanto humanos como financeiros. Nesse sentido, cabe observar que essas disfunções — que se evidenciam mais em decorrência dos próprios sucessos alcançados em diferentes cidades em projetos do programa de transportes urbanos no Brasil — são observadas também nos setores de habitação e saneamento e no desenvolvimento urbano em geral.

Por essas razões, e prevendo-se que a tarifa dos transportes urbanos não será subsidiada pela União, é possível elaborar listagem bastante específica dos tópicos que irão afetar mais profundamente no afuturo a política de transportes urbanos no Brasil.

Caminhos para o transporte urbano

O caminho percorrido nos últimos seis anos partiu de alguns pressupostos, que colocavam a descoberto a necessidade de serem adotadas novas medidas, com vistas a obter melhor transporte urbano. Como complementação aos bons resultados já atingidos, cabe lembrar, porém, alguns itens de natureza qualitativa em que metas permaneceram por alcançar: a) os corredores urbanos e as medidas de racionalização previstas em 1976 e 1979 carecem de revisão, e diversos programas e recomendações não ofereceram os resultados esperados, em especial quanto ao aspecto tarifário; b) os convênios que estabeleciam a aplicação conjunta de recursos federais, estaduais e municipais e que previam, complementarmente, a adoção de um conjunto de medidas administrativas, não foram integralmente executados pelos órgãos locais; c) a otimização dos investimentos em trem, metrô, trens e hidrovias deixou de ser alcançada, em virtude da ausência de medidas administrativas e operacionais complementares.

Em resumo, as medidas administrativas de adoção pelos organismos locais não foram integralmente realizadas, o que demonstra que a estratégia de induzir o aperfeiçoamento institucional pela vinculação à liberação de recursos federais frustra as expectativas. Assim, essa orientação, presente nas atitudes do poder central durante 1968/1982, deve ser alterada, merecendo estudos especiais dentro das relações intergovernamentais no país.

Como exemplo marcante, observe-se que alguns insucessos em projetos de corredores onde transitam linhas metropolitanas intermunicipais decorreram da ausência de melhor articulação entre os organismos municipais e o órgão estadual concedente. Tais dificuldades ganharam dimensão em face das próprias melhorias operacionais realizadas nesses corredores, paradoxo que ainda perdura insolúvel. Dada a nova textura política que o país assumiu após novembro de 1982, esse tipo de problema tende, em breve, a ampliar-se e a assumir tonalidades diversas daquelas que se observa atualmente.

Por isso vem a propósito questionar sobre a função própria de cada nível de governo, se pretendermos realmente melhorar o transporte urbano ou mesmo a habitação, o saneamento e o crescimento das cidades brasileiras.

A ação intergovernamental

Para uma rápida especulação sobre os rumos de uma articulação intergovernamental, deve-se observar, inicialmente, que as dificuldades básicas para oferecer um melhor transporte urbano ao povo brasileiro estão muito mais no *software* — na administração, no fazimento em nível local — do que nos grandes investimentos de *hardware* ou na implantação de grandes planos nacionais.

Sob esse enfoque, observa-se que o governo federal não dispõe de quadros técnicos e administrativos assentados nas principais regiões metropolitanas, capazes de servir de núcleos para os trabalhos de articulação com os poderes locais. Sabendo-se também que a escassez de recurso, por um lado, e a textura política, por outro, não permitirão implantar um amplo sistema operacional federal/estadual/municipal atuando sobre as áreas locais, pergunta-se: como estabelecer um sistema intergovernamental, articulando os diferentes níveis de governo e os sistemas modais existentes?

Inicialmente, destaque-se que a liderança de ação está com os organismos estaduais, metropolitanos e municipais, com pouca chance de ingerência federal dentro dos atuais primados legais e institucionais. Conseqüentemente, haverá uma possível competição entre administradores e políticos de diferentes estados, tendo em vista a afirmação de quem consegue alcançar melhores resultados; e, nesse aspecto, poderá definir-se uma primeira responsabilidade para os governantes de estado: vencer a competição de eficiência e eficácia administrativa e política nesse setor.

Em decorrência, cabe estabelecer os setores em que a área federal poderá efetivamente participar e colaborar. Além dos projetos em realização por

órgãos federais, compete-lhe saber o que está acontecendo em nível local. Para isso, já se encontra elaborado um sistema padrão, bastante simplificado, de acompanhamento da capacidade e das características de operação dos sistemas de transportes urbanos no país — o SITURB. Sua implantação interessa a qualquer estado ou município que deseje aperfeiçoar o sistema de transportes urbanos, independente de qualquer motivação complementar, assim como interessa também à União, e em especial ao Ministério dos Transportes por intermédio da EBTU.

Em segundo lugar, a União, deixando de lado algumas reservas que existem nos organismos modais, poderá tratar de promover a integração entre os seus sistemas de transportes rodoviários e ferroviários e os organismos locais. Nesse sentido, devem ser aparádas arestas junto às administrações de grandes terminais interurbanos, de trens de subúrbio e de metrô (onde a União é acionista minoritário), articulando-os aos serviços de trolebus, barcas, ônibus metropolitanos e locais, entre outros. Pode-se especular, inclusive, sobre os efeitos positivos e negativos resultantes da criação de duas empresas distintas da RFFSA, destinadas ao transporte de passageiros urbanos e de cargas, respectivamente.

Finalmente, a União poderá lançar um quadro jurídico mais moderno e atualizado, compatível com o atual estágio do desenvolvimento urbano e político. Visando a esses objetivos, poder-se-á aprimorar os projetos já elaborados e disponíveis no setor privado; no Executivo Federal, junto ao Ministério dos Transportes; ou no próprio Legislativo, junto à Câmara dos Deputados.

Adotando esse conjunto de medidas, que irão complementar os programas de investimentos ora em execução, poderá a União colaborar no escalar de mais de um degrau na oferta de melhores serviços às populações urbanas.

Quanto aos estados e municípios, suas administrações buscarão um papel próprio e peculiar, compatível com a expectativa da população e de seus líderes e com seus potenciais humanos e financeiros. Alguns pontos específicos deverão, todavia, balizar suas opções:

a) a recessão mundial e a redução, no Brasil, dos investimentos públicos nos três níveis de governo;

b) a má distribuição da renda nacional, contribuindo para que alta percentagem da renda familiar das populações mais pobres seja absorvida com o transporte urbano;

c) o forte comprometimento dos recursos federais, canalizados pela EBTU, em programas de

trens de subúrbio e conclusão dos metrô do Rio e São Paulo; em obras e corredores para ônibus e em projetos em aglomerados urbanos;

d) a conclusão de obras complementares de corredores urbanos metropolitanos e suas melhorias operacionais, visto que, apesar de os componentes físicos estarem ultimados, estes não alcançaram um desejável nível 'cinco estrelas';

e) a função prioritária do transporte por ônibus, pelo qual flui a maioria absoluta dos usuários; seu aprimoramento depende, fundamentalmente, do poder público como agente outorgante e fiscalizador; e do setor privado, como operador, sob concessão do órgão local (município ou do estado). Poder-se-á, também, institucionalizar a participação do usuário, personagem muitas vezes esquecido;

f) o grave problema tarifário gerado pela baixa densidade populacional das periferias brasileiras e a dispersão dos núcleos habitacionais, que geram baixos *ipk* (índice de passageiros por quilômetros), dada as grandes distâncias a serem percorridas e a presença de passageiros apenas nas horas de pico.

Em conclusão, é pertinente lembrar que o transporte urbano deixou de ser atualmente aquele problema dramático, indicado como prioritário pelas populações urbanas nas pesquisas de opinião pública no primeiro quinquênio dos anos setenta. Contudo, apesar do que foi realizado, muito há que fazer: cabe evoluir de um enfoque físico (*hardware*) para um enfoque operacional e urbanístico (*software*), onde é necessário conferir maior ênfase à engenharia de operações de trânsito, à administração, à fiscalização, ao treinamento de pessoal e à redução relativa nos custos.

Eis aí o próximo degrau a ser vencido, que se situará no interior de uma textura política diversificada e cada dia mais rica de matizes locais e comunitários, mas é justamente na perspectiva desses empreendimentos que podemos vislumbrar grandes oportunidades para inovação tecnológica e criatividade das administrações locais.

Notas

1. Para projeções quantitativas e serviços urbanos, veja-se recente artigo: ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti. Habitação e desenvolvimento urbano no Brasil. *Revista do Serviço Público*. Brasília 110(2): 41-52, abr./jun. 1982.

2. Ver Exposição de Motivos nº 10, de 10 de setembro de 1975.

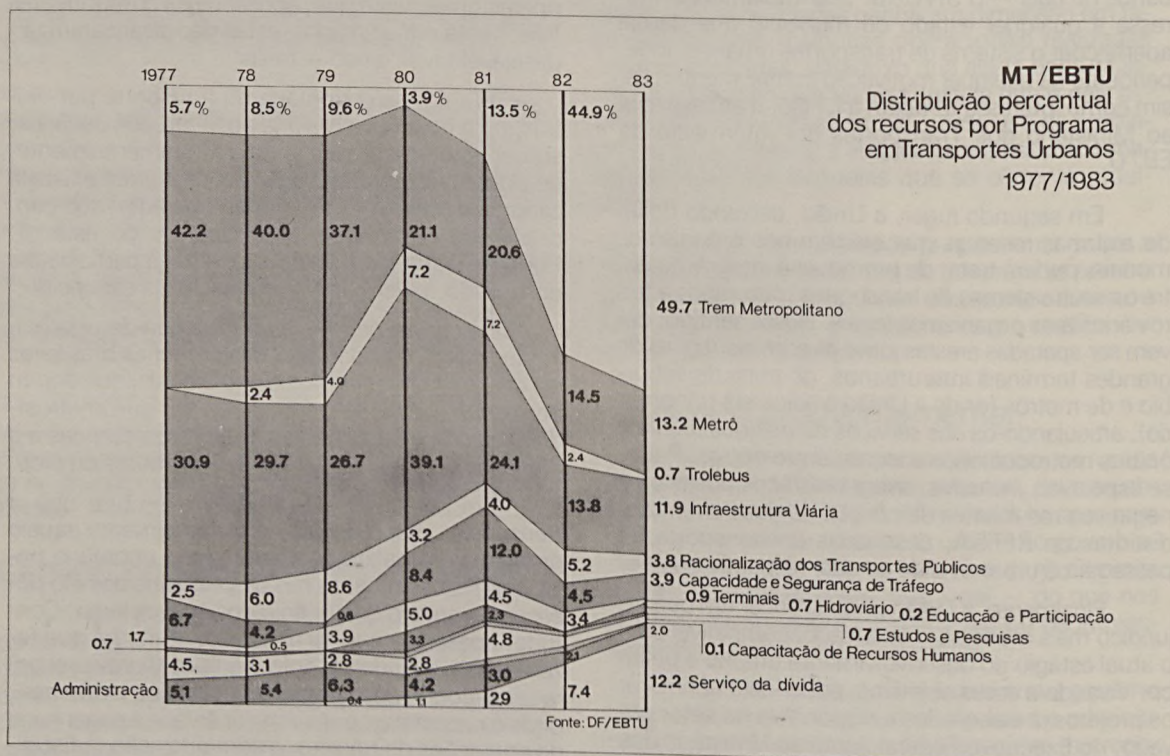
3. Este número é conservador e resulta de estudo preparado para Salvador, em 1979, pela EBTU/GEIPOT/CONDER/Prefeitura Municipal de Salvador.

4. O programa de trolebus tem sido objeto de constantes debates na imprensa. Deve-se ressaltar que a discrição com que se comporta o setor público na discussão dessa matéria impede o reconhecimento do esforço despendido para manter ativo o parque

industrial produtor da trolebus — embora um veículo diesel para 110 passageiros (PROPAV) custe Cr\$ 19,0 milhões e um trolebus para 110 passageiros custe Cr\$ 28,0 milhões (preços de jan/83).

5. A prioridade que os orçamentos da EBTU e da RFFSA conce-

dem à execução dos trens de subúrbio do Rio de Janeiro, Recife, Belo Horizonte, Salvador e Porto Alegre resulta da política federal de internalizar recursos externos, gerando empregos no país, e isso irá gerar novas exigências administrativas e de integração operacional em cada uma dessas metrópoles.



Elmir Germani, engenheiro (ITA), trabalhou na área de planejamento de tráfego da Cia. do Metropolitano de São Paulo, participou do grupo que assessorou o ministro dos Transportes na criação da Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos — EBTU. Ex-superintendente da área de transporte da Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo — EMPLASA —, atualmente é diretor da Cia. de Engenharia da Tráfego — CET.

Elmir Germani

Para onde vai o nosso transporte coletivo?

O problema dos deslocamentos urbanos

Mesmo antes do início da crise do petróleo, em 1973, os transportes coletivos eram considerados, nos meios técnicos principalmente, melhor solução do que o transporte privado, para o problema dos deslocamentos urbanos de pessoas.

Com efeito, além de energeticamente mais eficiente, os transportes coletivos consomem muito menos espaço que os automóveis. E o espaço nas cidades, sobretudo nas áreas centrais das grandes cidades, é um bem extremamente escasso e valioso. Como seu uso é, em geral, livre de qualquer taxa específica, a grande demanda acaba provocando congestionamentos que, por sua vez, acarretam enormes custos sociais e desperdício de combustível.

Estes fatos já eram reconhecidos nas conclusões do 1º Congresso de Trânsito da Cidade de São Paulo, realizado em junho de 1949. Recomendava-se "que, no trânsito de veículos em geral, a circulação de veículos de transporte coletivo tenha preferência sobre os demais". A Comissão de Estacionamento daquele congresso fazia a mesma recomendação "tendo em vista a maior soma de serviços que [os veículos de transporte coletivo] prestam à comunidade".

Desde aquela época, as vantagens reconhecidas do transporte coletivo sobre o particular somente tiveram motivos de acentuar-se:

Em primeiro lugar, pela concentração da po-

pulação em zonas urbanas, propiciando uma disputa acirrada pelo espaço, tanto por aqueles destinados a abrigar atividades como pelos destinados à circulação.

Até meados dos anos 1960 éramos um país rural — menos da metade da população habitava zonas urbanas. Cerca de 15 anos depois o censo de 1980 já indicava a população urbana correspondendo a mais de 2/3 da total. Na última década, enquanto a população rural experimentou um decréscimo (-68%), a urbana aumentou em 55%. Quase 1/3 de toda a população concentra-se em apenas 9 aglomerados urbanos: as regiões metropolitanas (tabela 1).

Tabela 1 — População brasileira urbana e rural

(em milhares de hab.)

População urbana	1979	1980
• Regiões metropolitanas	22.344 24%	32.940 28%
• Demais cidades	29.741 32%	47.539 40%
Subtotal	52.085 56%	80.479 68%
População rural	41.054 44%	38.620 32%
Total	93.139 100%	119.099 100%

Fonte: IBGE

Essa concentração torna ainda mais grave o problema, pois os conflitos da circulação urbana tendem a crescer mais que proporcionalmente ao tamanho da cidade.

Em segundo lugar, pelo violento crescimento verificado na frota de veículos, mais especificamente de automóveis (que correspondem a 75% da frota

total). Aparentemente a propriedade de veículos não tem sido seriamente afetada nos últimos anos pela crise de combustíveis. No período de 1974/1981 o número de carros por habitantes aumentou em 150%.

Tabela 2 — Evolução da frota nacional de veículos
Período 1974 / 1981

Ano	População milhões/hab.	Frota mil veículos	hab./veículo
1974	102,8	4.243	24,2
1975	105,3	5.487	19,2
1976	107,9	6.641	16,2
1977	110,6	7.657	14,4
1978	113,4	8.961	12,7
1979	116,2	9.710	12,0
1980	119,1	10.767	11,0
1981	122,1	11.604	10,5

Fonte: Serpro-Cad.TRU, Suma Econômica set./82

Um período de economia instável, na medida que diminua a disponibilidade para investimentos tanto na aquisição como na manutenção de veículos, poderá reduzir esse ritmo. Tão logo se estabeleça a economia, o que se pode esperar sem dúvida é uma retomada dos índices de crescimento. A relação constatada entre o PIB *per capita* e a propriedade de carros está indicada na figura 1.

Em terceiro lugar, o transporte coletivo se tor-

na ainda mais vantajoso sobre o particular mais recentemente, pela crise do petróleo. Neste caso, a ineficiência energética do automóvel se amplia pelos congestionamentos provocados por sua ineficácia no uso do espaço.

O problema com que nos defrontamos é que, apesar de todas essas evidências — e em alguns casos por causa delas — está comprovado que, ao longo do tempo, os transportes coletivos têm sido relegados ao quase abandono e conseqüentemente perderam terreno para o automóvel.

Que evolução se pode esperar na demanda?

Se nenhum esforço adicional for realizado, o que se pode esperar é um declínio em futuro próximo na utilização dos transportes coletivos. O exemplo mais típico é o dos Estados Unidos que, tendo atingido em 1945 cerca de 19 bilhões de viagens por transporte coletivo, viram esse valor ser reduzido, apesar do aumento populacional, para menos de 1/3 (cerca de 6 bilhões de viagens) na década de 1970. Somente nos últimos anos está se notando uma ligeira tendência ao crescimento¹, fruto de um gigantesco esforço do governo federal desde o início dos anos 70 com a criação da UMTA (Urban Mass Transportation Administration), que passou a financiar e subsidiar os investimentos nessa área. As sub-

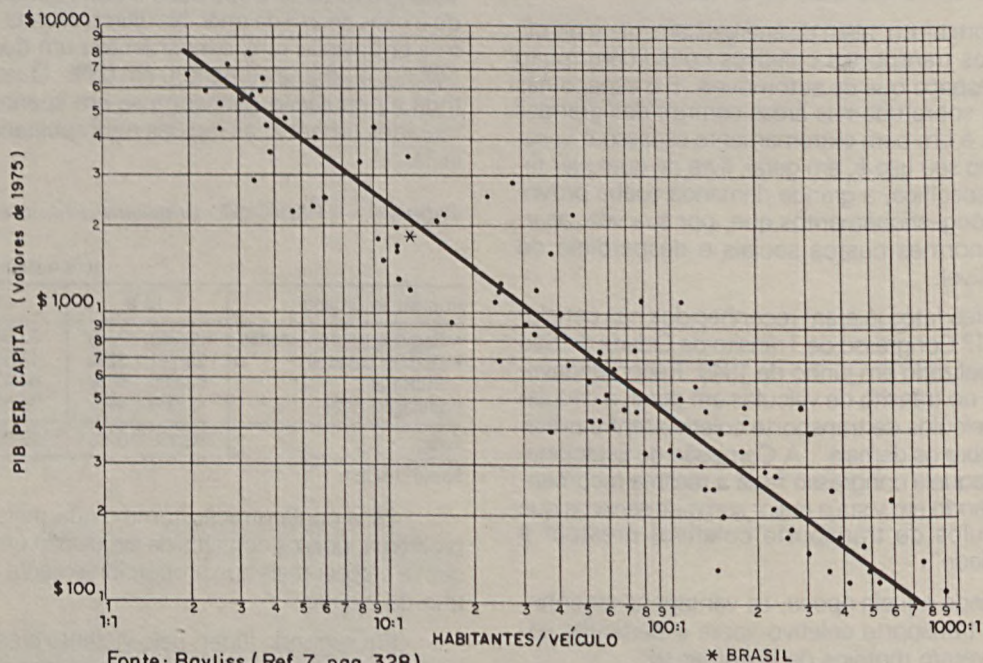


FIG. 1- TAXAS NACIONAIS DE PROPRIEDADE DE CARROS x PIB PER CAPITA

venções federais passaram de 12 milhões de dólares em 1968 para 2.037 milhões de dólares dez anos mais tarde.² A partir de 1974 a UMTA passou a subsidiar também os déficits operacionais.

Um círculo vicioso se estabeleceu, representado pela redução da demanda, conseqüente redução das receitas, provocando aumento das tarifas que, por sua vez, acarretam em nova redução da demanda.

A conseqüência da intervenção maciça do governo no setor, a fim de quebrar esse círculo vicioso, acabou resultando no quase total alijamento do setor privado da área de transportes coletivos urbanos.

A solução característica adotada, principalmente nas cidades maiores, foi a da criação de empresas públicas regionais de transportes coletivos, que absorveram os serviços existentes.

Da mesma forma na Grã-Bretanha observou-se, na última década, um decrescimento contínuo das viagens de transporte público por ônibus de um total de 9,8 bilhões de viagens, em 1969, para 7,1 bilhões em 1973.³ Em termos percentuais, os ônibus perderam fatia significativa do total de viagem: passaram de 35,1%, em 1965, para 18,7% — praticamente a metade — em 1975/76. Em Londres, por exemplo, o número de viagens anuais de trans-

porte público *per capita* vem decrescendo desde 1950, quando atingiu 450 viagens/hab./ano, caindo para cerca de 260 viagens/hab./ano em 1970⁴ — valor este que, aparentemente, vem se mantendo constante.

Também na Alemanha Federal houve um decréscimo na utilização dos transportes coletivos, percebendo-se uma estabilização, com ligeira tendência a aumento a partir de 1978 (Vide Isaac, J.K. & Brockhoff, E. *op. cit.*).

Na França, igualmente, até o início da crise energética essa utilização vinha decrescendo sistematicamente.⁵ Mesmo em países menos desenvolvidos, como por exemplo a Hungria, reportam-se declínios na utilização dos transportes coletivos, em virtude do aumento da propriedade de carros.⁶ O fato é que o desenvolvimento traz o automóvel e este substitui, via de regra, o transporte coletivo.

Uma interessante análise nesse sentido foi realizada por Bayliss.⁷ Em seu trabalho, o autor estima que a quantidade de viagens por transporte público cresce com o desenvolvimento econômico até que se atinja a faixa dos US\$ 1.000 *per capita* de PNB. A partir desse ponto de utilização do automóvel e motocicleta passa a crescer rapidamente, enquanto a dos transportes públicos declinam (figura 2).

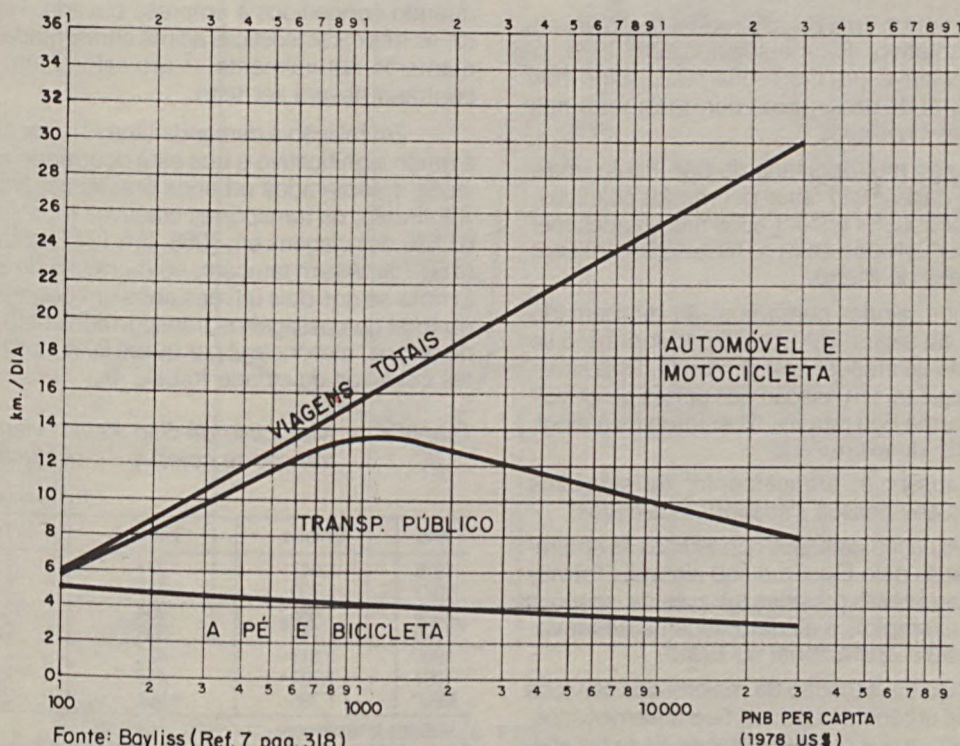


FIG.2- VARIAÇÃO DAS VIAGENS URBANAS COM A RENDA

Mostra-se na figura 2 a distância percorrida, ao invés do número de viagens, pois as viagens a pé e de bicicleta são, em média, muito menores em extensão que aquelas dos modos motorizados.

O que se pode esperar, portanto, já que estamos com a PNB da ordem de US\$ 2.500,00 (valores de 1981), é que essas tendências comecem a manifestar-se também em nosso país. E se ainda não se manifestaram de forma mais contundente, deve-se provavelmente à extrema distribuição da renda desigual que deixa um enorme contingente de brasileiros sem opção de possuir ou manter um carro particular.

Em que fase estamos atualmente?

Em certo sentido, a situação de nossos transportes coletivos encontra-se ainda num ponto onde muitos estão lutando para chegar. Obviamente não nos referimos à qualidade dos serviços, mas a aspectos decorrentes inclusive de nossa condição de subdesenvolvimento. Deveríamos, no entanto, capitalizar essa situação, não deixando escapar condições que seriam convenientes, ou, pelo menos, que deveriam ser mantidas.

Examinemos três aspectos de nossa situação:

1. As características de nossa demanda

Ainda temos uma divisão modal favorável ao transporte coletivo. Estima-se⁸ que, em 1975, o transporte coletivo urbano tenha respondido por 67,6% do total de passageiros por quilômetro nas áreas urbanas brasileiras.

Na região metropolitana de São Paulo, mais de 60% das viagens são feitas por modos coletivos, valor superior àqueles encontrados nas grandes metrópoles desenvolvidas, mesmo as que contam com extensas redes de metrô.

Estamos, ainda, numa posição de mercado comprador, ou seja, o esforço do poder público se faz no sentido de atender-se à demanda. Essa situação é 'privilegiada' em relação aos países desenvolvidos, onde uma boa parcela do esforço está dirigida no sentido de estimulá-la.

2. A ausência, praticamente, de subsídios operacionais aos nossos transportes coletivos

Com exceção daqueles concedidos às empresas controladas pelo Estado e sob algumas formas também às empresas privadas (através de isenções fiscais, por exemplo), é ainda praticamente inexistente o subsídio operacional no Brasil.

Esta não é a situação da maioria dos serviços de transporte urbano dos países mais desenvolvidos, onde a cobertura dos custos operacionais se faz apenas parcialmente pelas receitas tarifárias, o restan-

te provindo dos subsídios das mais diversas formas e fontes.

A tabela 3 mostra a taxa de cobertura dos custos de transporte pela receita tarifária em uma seleção de cidades de mais de 2 milhões de habitantes.

Tabela 3 — Taxa de cobertura dos custos pela tarifa

Aglomeração urbana	População (milhões hab.)	Taxa de cobertura dos custos operacionais p/tarifa
Los Angeles	10,0	42%
Paris	9,4	38%
Londres	6,9	71%
Frankfurt	2,4	38%
Hamburgo	2,4	80%
Madrid	3,4	69%
Milão	1,7	34%
Roma	2,9	20%
Toronto	2,1	68%

Fonte: UITP — Congresso 1981/5

3. A operação, por empresas privadas, da maioria de nossos serviços de transportes coletivos por ônibus

É notória a maior capacidade da iniciativa privada em produzir serviços mais eficientemente que as empresas controladas pelo Estado. Não obstante, a tendência mundial tem sido de estatização dos serviços, um dos motivos principais sendo a dificuldade de controle dos subsídios operacionais diretos, quando concedidos à empresa privada. No entanto, as três características acima apresentadas não se manterão naturalmente — um esforço em sentido contrário deverá ser feito.

Em relação à demanda (item 1), por exemplo, é muito significativo o que está ocorrendo nos principais aglomerados urbanos brasileiros. Na grande São Paulo, os transportes coletivos representavam 63,5% das viagens em 1968. Em 1977 baixaram para 60,7%. Assim também, no município de São Paulo nota-se nos dois últimos anos um decréscimo no total de passageiros transportados pelo sistema de ônibus, responsável por quase 80% dos transportes coletivos da cidade (tabela 4).

Tabela 4 — Município de São Paulo: viagens por transporte coletivo — evolução

(milhões de viagens)			
Ano	Ônibus	Trilhos	Total
1976	1.647	277	1.954
1977	1.700	321	2.021
1978	1.688	354	2.042
1979	1.744	338	2.083
1980	1.811	422	2.233
1981	1.781	446	2.227
1982*	1.786	561	2.347

* Valores preliminares

Fonte: CMT, ANTP — Estatísticas. *Revista dos Transportes Públicos ANTP*, São Paulo, (15) 118, mar. 1982.

Esta mesma tendência pode ser verificada em outras grandes cidades como o Rio de Janeiro, Curitiba, Belém e Fortaleza (tabela 5).

Tabela 5 – Viagens anuais de ônibus nos municípios-sede das regiões metropolitanas

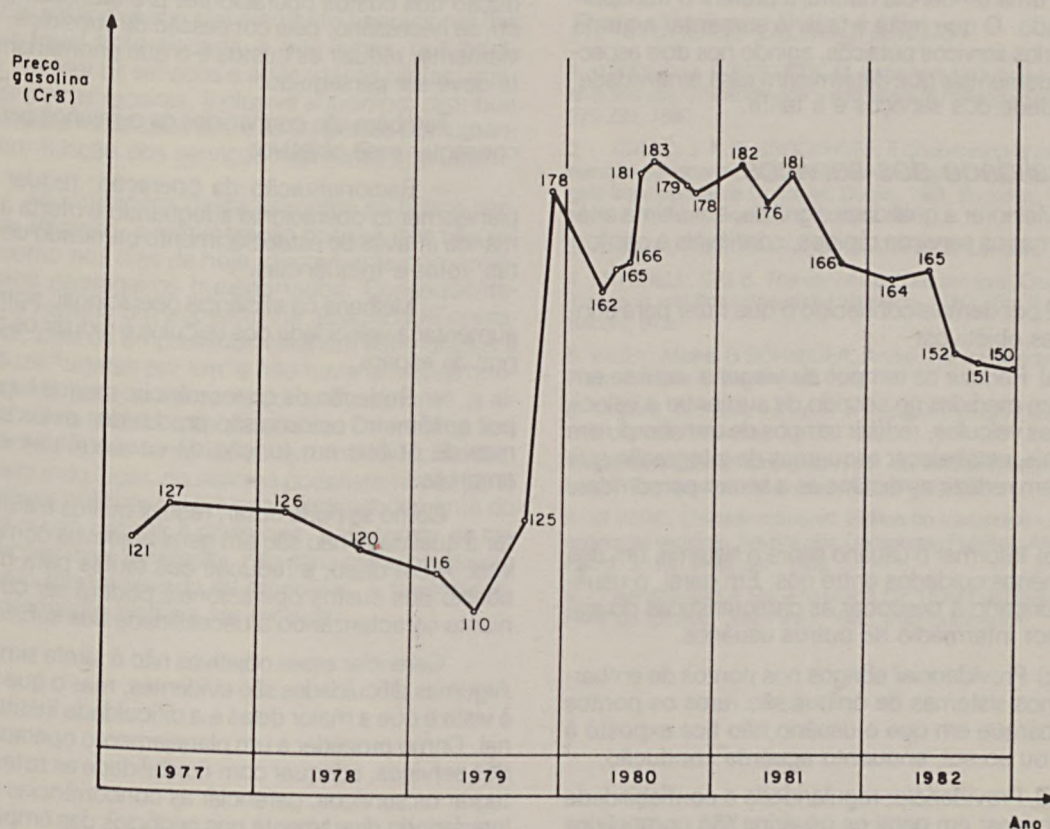
	(milhões de viagens)		
	1979	1981	1981/79
Rio de Janeiro	1.436	1.317	- 8,3%
Curitiba	216	201	- 6,9%
Porto Alegre	303	362	+ 19,5%
Belém	187	181	- 3,2%
Fortaleza	278	262	- 6,1%
Recife	273	275	+ 0,1%
Salvador	312	328	+ 5,1%
Belo Horizonte	500	604	+ 20,8%

Fonte: ANTP

Nestas cidades observa-se, no período, um decréscimo que pode estar refletindo apenas uma redução na disponibilidade econômica dos usuários,

dadas as condições de economia recessiva por que atravessamos e conseqüente redução de sua mobilidade. Essa hipótese é reforçada pelo fato de estar havendo, ao que tudo indica, um decrescimento concomitante nas viagens por automóvel. Em São Paulo por exemplo detectou-se no sistema viário principal, entre 1979 e 1981, uma redução de 5,4% nesse volume.⁹

Deve-se considerar no entanto que, se ainda não atingimos, estamos prestes a atingir aquele ponto de inflexão que nos levará, certamente, a uma redução da participação dos transportes coletivos nas viagens urbanas. Reverter essa tendência não parece tarefa fácil. A crise energética poderia ser um aliado. O programa de substituição da gasolina para o álcool, contudo, está beneficiando fundamentalmente o automóvel. Além de dispor de um combustível alternativo, os proprietários de carro se servem da gasolina a preços que, após o grande aumento de 1979, vem decrescendo em termos reais nos últimos anos. (figura 3)



Fonte: CET

Deflatores - IGP - Conjuntura Econômica FGV

FIG. 3 - EVOLUÇÃO DOS PREÇOS DA GASOLINA (valores em Cr\$ de out./82)

Da mesma forma, os subsídios operacionais (item 2) são sentidos como progressivamente necessários, na medida que se considerar o transporte público como um serviço de caráter social e que houver, portanto, um controle das tarifas no sentido de minimizar seu impacto no orçamento familiar dos usuários. Como consequência, a tendência seguinte poderá ser a da estatização dos serviços (item 3).

O que fazer?

É fundamental que os que decidem se conscientizem da necessidade de um esforço concentrado e coerente. Historicamente, o que se verifica é um esforço disperso e tardio. Até 1975, por exemplo, quando se criou a EBTU, não existia no governo federal órgão algum que tratasse especificamente dos transportes urbanos.

A operação dos sistemas de transporte coletivo, à exceção dos metrô, tem sido, até pouco tempo — em muitos lugares é até hoje — relegada a segundo plano. Como foi visto, a competição com o automóvel será uma competição difícil. O mercado terá uma tendência natural a preferir o transporte privado. O que resta a fazer é aumentar a atratividade dos serviços públicos, agindo nos dois aspectos fundamentais que determinam essa atratividade: a qualidade dos serviços e a tarifa.

A qualidade dos serviços

Melhorar a qualidade significa, em última análise, tornar os serviços rápidos, confiáveis e confortáveis.

É por demais conhecido o que fazer para atingir esses objetivos:

a) Reduzir os tempos de viagens: aqui se enquadram medidas no sentido de aumentar a velocidade dos veículos, reduzir tempos de transbordo em terminais, estabelecer esquemas de integração que permitam reduzir as distâncias a serem percorridas, etc.

b) Informar o usuário sobre o sistema: um dos itens menos cuidados entre nós. Em geral, o usuário é obrigado a descobrir as características do sistema por intermédio de outros usuários.

c) Providenciar abrigos nos pontos de embarques: nos sistemas de ônibus são raros os pontos de embarque em que o usuário não fica exposto à chuva ou ao sol, enquanto aguarda condução.

d) Providenciar regularidade e confiabilidade nos serviços: em geral os usuários são compelidos a procurar o transporte em horários antecipados bem mais do que seria estritamente necessário, para assegurar-se que chegarão a tempo no destino.

e) Providenciar conforto na viagem: para o empresário, quanto maior a lotação do veículo, maior será o seu lucro.

Apenas com relação ao primeiro item — reduzir os tempos de viagens — algo significativo tem sido feito nos sistemas de ônibus, principalmente acelerar as velocidades mediante o estabelecimento de esquemas prioritários no tráfego. São Paulo, por exemplo, já tem instalados cerca de 100km de faixas exclusivas para ônibus e estas soluções proliferaram também em outras capitais. Da mesma forma, foram concebidos e implantados em São Paulo esquemas especiais para reduzir os tempos de embarque nos pontos de parada mais congestionados — sistema COMONOR — e tais esquemas foram também aplicados com sucesso em Porto Alegre.

Os serviços prestados pelos metrô são os que tiveram condições de melhor atender ao usuário em relação aos aspectos acima arrolados.

Redução das tarifas

Essa redução poderá ser conseguida pela redução dos custos operacionais preferencialmente, ou, se necessário, pela concessão de subsídios. Obviamente, reduzir os custos é o que prioritariamente deve ser perseguido.

Também são conhecidos os caminhos para se conseguir esse objetivo:

— Racionalização da operação: requer um planejamento operacional adequando a oferta à demanda através do estabelecimento otimizado de frota, rotas e frequências.

— Melhoria na eficiência operacional: significa aumentar a velocidade dos veículos e reduzir os tempos de espera.

— Redução de concorrência: muitos lugares por quilômetro ociosos são produzidos pelos sistemas de ônibus em função da concorrência entre empresas.

Como se pode notar, reduzir custos e aumentar a qualidade não são em geral objetivos compatíveis. Além disso, a redução das tarifas para níveis abaixo dos custos operacionais poderá ser conveniente caracterizando a necessidade dos subsídios.

Gerenciar esses objetivos não é tarefa simples. Algumas dificuldades são evidentes, mas o que salta à vista é que a maior delas é a dificuldade institucional. Como proceder a um planejamento operacional dos serviços, adequar com flexibilidade as rotas, integrar os serviços, gerenciar as concorrências etc., interferindo diretamente nos negócios das empresas envolvidas? Talvez tenha sido essa a grande dificuldade que inibiu sobremaneira um desenvolvimento mais adequado dos transportes coletivos.

É importante que a solução possibilite o controle dos serviços pelo poder concedente, para que se possam atender os objetivos comunitários e que, ao mesmo tempo, não abra mão de eficiência das empresas privadas.

A solução que nos parece mais conveniente é dividir o fornecimento dos serviços de transporte coletivos urbanos em duas partes distintas:

- produção dos serviços;
- e comercialização dos serviços.

A produção dos serviços deveria ser descentralizada. As empresas seriam responsáveis em produzir uma certa quantidade de 'lugares por km', investindo na aquisição dos veículos, sua manutenção, operação etc. Essas empresas, para tanto, manteriam independentes sua identidade, sua capital e sua gerência empresarial.

Já a comercialização dos serviços deveria ser centralizada em órgão do poder público ou, preferencialmente, em órgão que associe as empresas privadas e públicas. Esse órgão teria as funções básicas de: estabelecer o planejamento operacional das linhas (qual frota alocada, a que linhas, que horários); vender os serviços e arrecadar as tarifas; arrecadar outras receitas, inclusive subsídios; distribuir os totais arrecadados entre as empresas participantes em função dos serviços realmente prestados.

As vantagens desse esquema se fazem sensíveis. Primeiro, a remuneração dos serviços não seria, como nos dias de hoje, diretamente proporcional aos passageiros transportados. Conseqüentemente haveria um aumento na flexibilidade operacional, pois os empresários estariam estimulados a produzir 'lugares por km' e não haveria razões consideráveis para se oporem, como atualmente, a alterações na distribuição das linhas. Da mesma forma, integrações tarifárias seriam muito facilitadas. Em segundo lugar, do sistema poderiam tomar parte empresas públicas ou privadas, independentemente do porte ou do capital; é certo que, para tornar as negociações mais facilitadas, não seria conveniente um número muito elevado de empresas. E finalmente, a implantação poderia ser modular.

Uma primeira fase poderia ser, por exemplo, composta pelo agrupamento de empresas estatais. Assim, em São Paulo, o metrô, o CMTC, a RFFSA e a FEPASA poderiam constituir esse órgão central, as empresas privadas a ele se incorporando em uma segunda etapa. A idéia de esquemas institucionais semelhantes a esse já é antiga, o exemplo mais clássico sendo a implantação feita em Hamburgo, em 1965. A dificuldade aparente mais importante que tem inibido o desenvolvimento dessa idéia, ao longo do tempo, é a presença de interesses privados no esquema. No entanto, como anteriormente mencionado, poder-se-ia estabelecer um arranjo inicialmente entre os operadores estatais — nas regiões onde isso se justificasse, como São Paulo por exemplo —, havendo posterior incorporação dos operadores privados.

Além disso, faz-se mister mencionar que já foi quebrado há algum tempo o tabu de negociações envolvendo aspectos econômicos/financeiros com os empresários privados. Os esquemas de caixas de compensação implantados em Porto Alegre, Belo Horizonte e Curitiba são um bom exemplo disso.

Referências bibliográficas

1. BATES, J. J. & ROBERTS, M. Indicators for future car ownership and use. *Transport policy and decision making*, Hague, 1 (1): 275-290, 1980.
2. ISAAC, J. K. & BROCKHOFF, E. *Coopération et intégration dans les transports publics des grandes agglomérations*. In: Congrès International de L'uitp, 44, Dublin, 1981. Bruxelles, Union Internationale des Transports Publics, 1981.
3. ANNUAL ABSTRACTS OF STATISTICS, London, 1981.
4. MITCHELL, C.G.B. *The use of local bus services*. Crowthorne, Transport and Road Research Laboratory, 1980, 30p. (Laboratory Report, 923).
5. BIGEY, Michel & SCHMIDER, André. *Les transports urbains*. Paris, Editions Universitaires, 1971.
6. TABORI, G. *Public transport in Budapest; present and future*. UITP Revue, Bruxelles, 31 (3), 1982.
7. BAYLISS, David. One billion new city dwellers; how will they travel? *Transportation*, Amsterdam, 10 (4), 1981.
8. SEVERO, Cloraldino Soares. Efeitos do transporte urbano na economia nacional. *Revista dos Transportes Públicos ANTP*, São Paulo, 3 (10): 9-45, dez. 1980.
9. COMPANHIA DE ENGENHARIA DE TRÁFEGÒ (São Paulo). *Perfil do trânsito*. São Paulo, 1982. (não publicado).

Roberto Salvador Scaringella, engenheiro civil (Escola Politécnica de São Paulo); atualmente é diretor do Departamento de Operação do Sistema Viário — DSV — e presidente da Companhia de Engenharia de Tráfego — CET — da prefeitura do município de São Paulo.

Roberto Salvador Scaringella

Uma revisão no gerenciamento de mobilidade urbana

A atuação do poder público no gerenciamento das cidades grandes ou pequenas tem sido sempre pautada pela supervalorização das grandes obras, grandes investimentos e a pouca importância dada aos serviços, à operação propriamente dita das cidades.

A própria universidade que prepara o técnico se preocupa em formar um construtor de coisas novas e grandes, e não um operador dedicado a dar mais eficiência à operação da cidade como um todo.

Não se tem consciência do primado da operação do existente sobre a nova grande obra — esta, cada vez mais, carente de recursos. O tratamento da mobilidade urbana não fugiu a essa versão.

Buscam-se propor soluções de aplicação do capital intensivo como se nelas se esgotassem as possibilidades de tratamento do problema. Ainda tem-se a estreita visão de subestimar soluções de baixo custo, os tratamentos em nível operacional, como se as cidades só necessitassem ser construídas e nunca operadas, para não se falar na operação com eficiência.

Pouca gente mesmo, técnica ou não, que de alguma forma trata com o urbano, defende o primado da operação sobre a construção, o investimento, a grande obra.

Nas cidades brasileiras de todos os tamanhos, não se explora a grande potencialidade do aumento de eficiência (dos vários serviços urbanos) com poucos recursos financeiros e recursos humanos qualificados.

A estrutura burocrática, técnica, de mentali-

dade, a própria universidade, as repartições públicas, as empreiteiras, todas estão estruturadas para a época de euforia econômica (para não se dizer milagre). Tudo está voltado para a hipótese — cada vez mais distante — de grandes obras, grandes investimentos, grandes cirurgias urbanas, buscando propostas de soluções do ponto de vista de sua materialização. Não há, porém, a busca de grandes propostas que mobilizem o existente e o possível. Verdade é que o serviço não aparece: é de difícil materialização; aparece apenas quando falha.

O binômio transporte-trânsito sofreu na década de 1970 uma reversão de expectativa muito grande. A crise energética, as cidades sem dinheiro, fomentaram por demais a busca da simplificação das clássicas soluções que Los Angeles, Nova York, Tóquio ou Paris procuravam há décadas, ou o mesmo que as cidades brasileiras se propunham.

Alguns estudos de tráfego urbano, na virada dos anos 1960 para 70, indicavam cirurgias urbanas de tal vulto que o próprio conceito de cidade estava comprometido, dadas as necessidades para se testar a viabilidade de cidades calcadas no transporte individual.

A crise da década de 1970, que do ponto de vista de trânsito e transporte foi só parcialmente assumida, trouxe o benefício de forçar os técnicos a buscar soluções mais simples, de menor custo e de curto prazo de execução.

Nesse ajustamento 'ao real', descobriram-se a operação das cidades, os serviços, o custeio, as pequenas obras, as medidas de regulamentação, a importância da comunicação social ligada aos serviços urbanos.

Talvez o início dos anos 80 venha indicar a conscientização, a descoberta não apenas de uma elite pensante, mas de 'algo' além do que as indiscutivelmente importantes e necessárias grandes obras, cada vez menos viáveis à luz dos orçamentos de investimentos dos três níveis de governo.

Um fator decisivo nessa descoberta coletiva é o conteúdo das reivindicações populares dos últimos tempos. A classe política, os técnicos, a burocracia oficial, devem dar-se conta de que reclama-se mais, em termos urbanos, por serviços do que por obras; por pequenas coisas do que por grandes cirurgias urbanas; talvez mais da manutenção inadequada e precária do serviço existente do que por um novo serviço.

O aumento de eficiência dos serviços existentes nas grandes cidades, talvez em certos casos, tivesse mais impacto social do que a criação de novos serviços.

Geralmente a implantação de um serviço se torna mais fácil que a recuperação de um já existente. Este último necessita de um grande esforço de melhoria de recursos humanos (talvez nosso maior desafio): a capacitação em níveis aceitáveis e adequados.

Nesse quadro de economia de escassez — infelizmente ainda não assumido — para observar as soluções de muitos problemas de transporte e trânsito, como se poderia prever a crise de mobilidade urbana da virada do século?

Das infinitas interdependências dos fatores, das influências mútuas com os demais fatores — onde as propostas de soluções coordenadas raramente se colocam de forma menos técnica e mais operacional — poderemos chamar algumas ao debate.

O tráfego e o uso do solo

Um dos problemas mais sérios enfrentados na operação do trânsito das grandes cidades brasileiras origina-se no crescimento e adensamento urbanos, que vem se desenvolvendo de forma defasada da expansão dos sistemas viários e de transportes existentes. Além disso, a instalação de determinadas atividades em áreas que não dispõem de vias de acesso capazes de absorver o volume de veículos por elas atraídos, acarreta reflexos negativos na operação do tráfego. É em consequência dessa situação que as cidades passam a enfrentar constantes congestionamentos em pontos nevralgicos; má acessibilidade aos pontos de interesse da população; circulação e estacionamento em áreas residenciais; desobediência à sinalização e constantes riscos de acidentes de trânsito.

A causa desses problemas está, em grande

parte, nas legislações municipais vigentes, que não contam com as necessárias restrições suscetíveis de evitar o surgimento de novos pontos geradores de tráfego e de problemas para a comunidade.

Nas grandes cidades brasileiras, de uma maneira geral, a legislação reguladora do crescimento urbano é omissa, no que diz respeito aos problemas advindos do tráfego, e é desatualizada quanto à existência de vagas de estacionamento das novas construções. Essa legislação não conta também com as devidas restrições relativas à concentração, em determinadas áreas, de grandes e pequenos pólos geradores de tráfego (comércio, indústria, lazer etc.) que atraem um volume de veículos que, na maioria dos casos, não tem condições de ser absorvido pelo sistema viário existente, sem falar que a demanda de vagas de estacionamento não é suprida no interior dessas edificações.

Na cidade de São Paulo, tais problemas foram detectados por um estudo que vem sendo realizado pela Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) e que propõe as necessárias alterações. Nesse trabalho, uma das críticas levantadas à legislação atual diz respeito à inexistência de restrições específicas quanto à localização de grandes pólos geradores de tráfego em vias de baixa capacidade, ou já saturadas, ou de micropólos em vias de tráfego de passagem.

Foi ainda o estudo sobre os pólos geradores que evidenciou a desatualização dos índices que relacionam as características de edificação com os veículos. Em primeiro lugar, há uma insuficiência de vagas destinadas a estacionamento, pois a exigência atual de uma vaga para cada 50m² de construção equivale, no caso de cursinhos, a cerca de uma vaga para cada grupo de 40 alunos, ou no caso dos restaurantes, a uma vaga para 25 fregueses — o que é notoriamente insuficiente. Um segundo ponto é a insuficiência de áreas para carga e descarga, com pátios subdimensionados, provocando filas de caminhões em ruas residenciais. Finalmente, o estudo constata a insuficiência de áreas para embarque e desembarque, o que causa embarque em fila dupla, com insegurança para o pedestre ou filas de táxis ocupando uma faixa de trânsito da via.

Afora esses aspectos levantados no que diz respeito ao zoneamento da cidade, o estudo realizado pela CET analisou o *Código de edificações* que, muitas vezes, não apresenta de modo adequado critérios e dados para o dimensionamento das áreas destinadas aos veículos, ou seja, espaço insuficiente para manobras além de dimensionamento e disposições de vagas incorretos, o que acarreta perda na capacidade de estacionamento.

Constata-se, ainda, uma inadequação dos cri-

térios de dimensionamento dos acessos e área de acumulação de veículos, o que se reflete no tráfego de passagem, dificultando manobras e provocando acidentes.

Por outro lado, de uma forma geral, a legislação não atende às condições mínimas de segurança do pedestre, permitindo, por exemplo, saída de multidão de pessoas numa avenida de grande movimento e não evitando os problemas causados pela travessia de pedestres atraídos pela implantação de um pólo gerador de tráfego.

Essas questões, registradas em São Paulo — mas também comuns a outras cidades de grande porte no país — apresentam uma tendência a avolumar-se cada vez mais. Em São Paulo, exemplificando, pode-se observar a elevada disparidade entre o crescimento ocorrido no período 1967-1980, quando a frota de automóveis aumentou cerca de 350%, contra 80% da população e somente 25% dos sistema viário. Apesar do aumento da frota ter declinado nos últimos anos, sua taxa de crescimento é ainda muito superior às taxas de ampliação do sistema viário.

É preciso, portanto, que as autoridades das grandes cidades brasileiras estejam atentas para essa problemática, a fim de evitar, para o futuro, os sérios problemas causados ao tráfego pela ausência de legislação específica ou omissões na legislação existente. Convém atuar diretamente sobre os instrumentos legais que regulam o uso do solo e as características físicas de projeto dos empreendimentos. O que se propõe é um conjunto de modificações nesses instrumentos, tornando viável um controle maior sobre as edificações, que, por sua própria natureza, podem causar transtornos ao tráfego em geral.

Transporte coletivo

Talvez o maior desafio do transporte coletivo seja o problema tarifário, cuja abordagem no Brasil ainda não mereceu a devida atenção, dado o aprofundamento e o realismo que o problema impõe. Junto a esse problema está a ampliação de oferta de lugares que colide frontalmente com a escassez de recursos para os investimentos.

As cidades serão inviáveis se desprovidas de um forte sistema de transporte coletivo, pois, mesmo se servindo de combustível de baixo custo, as cidades são inviáveis quando se calcam as soluções no transporte individual.

A difícil, mas inevitável, racionalização dos sistemas atuais deverá ter papel de grande relevância, se executada a curto prazo. O potencial de benefício desse tipo de tratamento é surpreendentemente grande. Por exemplo, no município de São Pau-

lo, medidas parciais de racionalização da circulação chegaram a acrescentar 90% na velocidade convencional dos corredores de transportes quase saturados.

Outras medidas são igualmente importantes: o treinamento de motorista de ônibus, a racionalização de itinerários das frotas, a política de operação e manutenção adequadas das mesmas. Essas providências, associadas a outras que visam ao conforto do usuário — tais como abrigos montados adequadamente (uma raridade no Brasil todo), informação ao usuário, regularidade de horários — constituem-se num conjunto das pequenas coisas fundamentais tão esquecidas entre nós.

Comportamento

A passagem de um modelo de desenvolvimento urbano calcado na supervalorização das grandes obras para um outro modelo que buscasse a racionalização do existente nas cidades, a ênfase em construções de baixo custo, ou ainda voltado para o aspecto operacional, requer uma mudança de mentalidade, que já começa a aparecer, mas que ainda precisa ser fortemente estimulada.

Daqui para o futuro, o que vier a ser investido na melhoria do comportamento das pessoas frente à vida urbana terá importância vital para nossas cidades. A comunidade quer ser informada e quer participar.

As pessoas estão hoje em dia isoladas, desinformadas a respeito do que é a cidade ou do que ela pode ser. Não sabem às vezes, sequer, qual seria um padrão adequado de comportamento para sobreviver na cidade.

Atualmente, o poder público não informa nem mesmo para promover adequadamente o seu trabalho, ou mesmo divulgá-lo. A linguagem usada pelo poder público através da *mídia* de TV, rádio ou jornal, por exemplo, ainda não é a indicada para realmente atingir a população, a fim de torná-la participante e consciente da necessidade de uma mudança de comportamento frente aos problemas do dia-a-dia de uma cidade. É necessário encontrar-se uma linguagem adequada para transmitir as informações precisas e as orientações sobre tudo aquilo que acontece nas cidades, concomitantemente às mensagens comunicadas às pessoas sobre o comportamento indicado para essas situações. Esse trabalho de informação, esclarecimento e orientação da população, induzindo-a a participar dos problemas e das soluções, parece ser o caminho educacional mais adequado para atingir-se os desejados padrões de civilidade da população para com sua cidade.

No caso dos acidentes de trânsito, a melhoria do comportamento do motorista e do pedestre

apresenta-se como um dos principais fatores para que, no futuro, as cidades brasileiras possam ter índices bem menores do que os atuais, que colocam o Brasil na indesejável e incômoda situação de recordista.

Contudo, para que possamos alcançar tais objetivos, é indispensável que a sociedade esteja empenhada como um todo. Os meios de divulgação devem dar a sua parcela de contribuição para difundir as informações e orientações adequadas à formação (no caso das crianças) e à mudança de comportamento (no caso de adultos).

O meio mais apropriado para se atingir a milhões de pessoas é, realmente, a televisão. Mas o poder público municipal não tem condições orçamentárias para manter campanhas, que tem seu custo altíssimo. Seria da mais alta valia e de um alcance social dos maiores se os diversos canais de televisão dessem a sua colaboração: alguns minutos diários, distribuídos em espaço de 10 a 30 segundos. Com esses espaços e com a linguagem adequada, seria possível sensibilizar grande parte da população, conscientizando-a da necessidade de comportamentos convenientes não só frente ao trânsito, mas frente à sua cidade e respectivos problemas.

A municipalidade do trânsito

Outro fator preponderante para o melhor equacionamento da mobilidade urbana, no futuro, é sem dúvida aquele que trata da municipalização do trânsito, ou seja, destinar à administração municipal a responsabilidade pela fiscalização, educação e, principalmente, pela operação do tráfego na área de sua competência.

Os municípios têm especial interesse pelos problemas de tráfego urbano porque estes lhes causam impacto direto na segurança dos deslocamentos de veículos e pedestres, na eficiência dos transportes públicos, com decisiva influência no uso do solo urbano e nas condições de abastecimento da população.

É importante ressaltar que as soluções desses problemas dependem de particularidades de cada local, como volume de tráfego, circulação, topografia, sazonalidade de fenômenos, hábitos da população etc. O conhecimento satisfatório de todos esses aspectos — vital para as soluções adequadas — será somente obtido mediante contato permanente dos técnicos especializados com os problemas em pauta.

Outro aspecto relevante é a necessidade da gestão integrada dos serviços de engenharia, educação e fiscalização do tráfego urbano, devendo este último englobar a aplicação das penalidades decor-

rentes das infrações de trânsito. Nesse modelo, já funciona o Departamento de Operação do Sistema Viário (DSV) do município de São Paulo, que assumiu essas atribuições em 1973, mediante convênio celebrado entre essa municipalidade e o governo do Estado de São Paulo.

Os resultados dessa experiência pioneira têm sido dos mais auspiciosos. Novas técnicas e sistemas foram empregados, alguns criados e outros adaptados, sempre direcionados na melhoria do trânsito da capital, porém com reflexos no desenvolvimento da engenharia de trânsito nacional.

Convém estender essa medida a outros municípios brasileiros, que atendam a algumas premissas. Já foi sugerido que sejam considerados para adotar tal solução os municípios com população superior a 200 mil habitantes, ou que tenham uma frota registrada acima de 30 mil veículos automotores, ou cuja arrecadação tributária geral anual seja superior a um milhão de vezes o valor da ORTN, ou ainda, que atendam a outros critérios que possam ser determinados pelo Conselho Nacional de Trânsito — CONTRAN. A prefeitura do município de São Paulo já encaminhou sugestão nesse sentido ao Ministério da Justiça para a devida análise.

Para que se tenha idéia do alcance de uma decisão como essa, basta mencionar que são 59 as cidades brasileiras com população acima de 200 mil habitantes ou com frota acima de 30 mil veículos registrados. Ver lista apresentada no final deste artigo.

A segurança de trânsito

O maior problema do trânsito nas grandes cidades brasileiras, atualmente, é sem dúvida o da segurança. Os índices de acidentes com seus feridos e seus mortos ainda são muito elevados e trazem grandes prejuízos materiais à sociedade e principalmente inúmeras vítimas e perdas humanas.

Em São Paulo, a prefeitura, por meio da CET e do DSV, tem mostrado preocupação constante a respeito dessa situação e vem implantando uma série de medidas a nível de engenharia, fiscalização e educação. Mas, ao mesmo tempo, tem-se a consciência de que esse esforço mostra-se impotente para sanar as principais causas desse problema, que não existe apenas em São Paulo, mas em todo o Brasil, com índices ainda mais assustadores. O número de pessoas que, atualmente, morrem no país em acidentes de trânsito chega à casa dos 20 mil, sem falar nas centenas de milhares de feridos e nos vultuosos danos materiais. Em termos nacionais, os acidentes provocam um custo superior a 30 milhões de cruzeiros anuais, representados pela perda de produção, custo de atendimento médico-hospitalar, indenizações, aposentadorias etc.

Os técnicos da Companhia de Engenharia de Tráfego que, há alguns anos, vêm-se dedicando ao estudo do problema do acidente, pesquisaram as ações realizadas em países com tradição automobilística maior que a nossa. Chegaram a algumas conclusões importantes e passíveis de serem colocadas em prática no Brasil.

Os exemplos mais significativos e de sucesso comprovado nos chegam da França e do Japão, onde os índices de acidentes de trânsito apresentaram uma redução bastante considerável. Nesses dois países, adotou-se a decisão de constituir um organismo em nível nacional, com a única preocupação de tratar da segurança viária. Esses órgãos contam com a participação direta de todos os ministérios envolvidos no problema. Além disso, também nos níveis estadual e municipal foram criadas comissões com o mesmo objetivo para que o esforço concentrado das autoridades obtivesse resultados positivos quanto à redução dos acidentes e das vítimas no trânsito. Na França o Conselho Interministerial da Segurança Viária e no Japão o Comitê Central para Medidas de Segurança de Trânsito vêm tomando resoluções nas áreas de legislação, engenharia, fiscalização, educação e em todos os campos ligados ao trânsito, a fim de garantir uma mudança de comportamento do motorista e pedestres, já que a imperícia e a imprudência são os principais responsáveis pelos acidentes.

No Brasil, onde os números chegam a ser alarmantes, entendemos que chegou o momento de incluir a 'segurança do trânsito' na relação dos problemas brasileiros que merecem uma ação coordenada que reúna os organismos governamentais ligados ao problema.

À semelhança do que aconteceu na França e no Japão, deveria ser criado o que poderia ser chamado de Conselho Interministerial da Segurança do Trânsito, do qual participariam os ministérios direta e indiretamente ligados à matéria. Entre outros, estariam os ministérios dos Transportes, da Justiça, da Educação e Cultura, do Exército, da Indústria e Comércio, da Saúde e do Planejamento. Dessa forma, seria possível conseguir a polarização de todos esses órgãos, facilitando a definição, coordenação e implantação das principais medidas a serem adotadas, sem falar na necessária destinação de recursos humanos e materiais compatíveis com a envergadura das referidas ações.

Por meio de um programa plurianual para segurança do trânsito, esse Conselho ditaria as normas

e ações necessárias e recomendadas para todo o país. O trabalho seria complementado nos níveis estadual e municipal, onde criar-se-iam comissões específicas de segurança de trânsito.

Legislação

Além dos aspectos abordados, entendemos que o da legislação está entre os mais importantes, já que todos os demais dependerão de sua evolução para que, na virada do século, esteja viabilizado um novo modelo de mobilidade urbana mais adequado à realidade do país.

Urge uma agilização, dentro do esquema legal existente, dos processos judiciais relativos a acidentes de trânsito, processos esses que hoje em dia têm seguimento muito lento, trazendo como consequência a impunidade dos responsáveis pelos acidentes e outras infrações. As decisões mais rápidas teriam um caráter educativo dos maiores, com resultados positivos no esforço de redução de acidentes de trânsito — como já aconteceu em outros países.

Por outro lado, é extremamente relevante proceder a uma revisão no *Código nacional de trânsito*, a fim de que esteja perfeitamente compatibilizado com a realidade e com as exigências das cidades brasileiras. É necessário que haja um rigor maior na aplicação e no cumprimento das penalidades previstas para as infrações de trânsito.

Evidentemente, também há mister de levar a efeito uma revisão e adaptação do *Código civil* e do *Código penal* brasileiros, com o objetivo de tratar os acidentes de trânsito com a atenção que lhes é devida, já que milhares de vidas se perdem anualmente nas cidades e estradas brasileiras.

Nota: cidades brasileiras com população superior a 200 mil habitantes ou com frota acima de 30 mil veículos registrados: São Paulo: São Paulo, Campinas, Santo André, Guarulhos, Osasco, São Bernardo, Santos, Ribeirão Preto, São José dos Campos, Sorocaba, Jundiaí, Diadema, Piracicaba, Mauá, Mogi das Cruzes, São Caetano do Sul, São José do Rio Preto, Bauru; Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, Nova Iguaçu, São Gonçalo, Duque de Caxias, Niterói, Campos, Petrópolis; Minas Gerais: Belo Horizonte, Juiz de Fora, Contagem, Uberlândia; Bahia: Salvador, Feira de Santana; Ceará: Fortaleza; Pernambuco: Recife, Jaboatão, Olinda; Distrito Federal: Brasília; Rio Grande do Sul: Porto Alegre, Pelotas, Caxias do Sul, Canoas; Paraná: Curitiba, Londrina; Pará: Belém; Goiás: Goiânia; Amazonas: Manaus; Maranhão: São Luís, Imperatriz; Rio Grande do Norte: Natal; Alagoas: Maceió; Piauí: Teresina; Paraíba: João Pessoa, Campina Grande; Sergipe: Aracaju; Mato Grosso do Sul: Campo Grande; Santa Catarina: Florianópolis, Joinville; Mato Grosso: Cuiabá; Espírito Santo: Vitória, Vila Velha.

Augusto Sérgio Pinto Guimarães, engenheiro civil de obras hidráulicas de saneamento; consultor residente do Projeto Desenvolvimento e Implementação de Projeto de Investimentos em Saneamentos de Baixo Custo, financiado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento — PNDU —, executado pelo Banco Mundial e tendo o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano — CNDU — como agência implementadora pelo governo brasileiro. Membro do grupo assessor de saneamento, coordenador pelo CNPq, professor assistente da Escola de Engenharia da UFRJ.

Augusto Sérgio Pinto Guimarães

Alguns aspectos de dependência tecnológica e de alternativas para saneamento em meio urbano

Alguns aspectos de dependência tecnológica e de alternativas para saneamento em meio urbano

Os conceitos básicos utilizados em esgotamento sanitário no Brasil são, de longe, o maior problema em saneamento, consequência de vícios e incorreções que têm colocado os sistemas de esgotos sob problemas de inviabilidade, em contraste, por exemplo, com o que ocorre com abastecimento de água.

Dependência

Pode-se, inicialmente, caracterizar algumas das formas mais comuns, de dependência tecnológica no setor, apresentadas no país (figura 1). A primeira delas é a utilização de concepções de saneamento¹ correntes em áreas ricas de países ricos.

O que se tem observado são investimentos que consideram apenas uma opção dentre as inúmeras disponíveis e sanitariamente adequadas, capazes de contribuir para solucionar o quadro desfavorável em que ainda se encontram as comunidades pobres do nosso país: é o sistema convencional de afastamento de esgotos², através de redes, que encaminham os efluentes para as estações de tratamento de esgotos (ETEs), onde serão posteriormente condicionados.

Figura 1

Formas de dependência tecnológica em saneamento

1.ª Categoria

UTILIZAÇÃO DE CONCEPÇÕES DE SANEAMENTO CORRENTES EM ÁREAS RICAS DE PAÍSES RICOS.

2.ª Categoria

INVERSÃO DE PRIORIDADES NOS EQUACIONAMENTO E RESOLUÇÃO DOS PROBLEMAS DE AFASTAMENTO, CONDICIONAMENTO E DESTINAÇÃO FINAL DOS ESGOTOS.

3.ª Categoria

UTILIZAÇÃO DE TECNOLOGIAS NÃO CONVENCIONAIS OU BRANDAS, MAS NÃO ADEQUADAS AO ATUAL NÍVEL DE ORGANIZAÇÃO E HÁBITOS O MEIO TÉCNICO E DAS COMUNIDADES INDICA CARENTES.

O sistema, praticamente o único empregado pelas companhias de saneamento, caracteriza-se por admitir critérios que o tem levado à inviabilidade fi-

nanceira. O principal deles refere-se à norma técnica de projeto vigente³ que, implicitamente, admite serem as redes instaladas sempre em zonas de tráfego intenso, com o seu lançamento se dando a profundidades mínimas exageradas, evidenciando-se daí o desperdício de custos. Pesquisa corrente, financiada pelo Departamento de Pesquisas Aplicadas do BNH (DEPEA)⁴ e elaborada pela Fundação Estadual de Engenharia de Meio Ambiente/Estado do Rio de Janeiro (FEEMA), mostra que em áreas de características físicas críticas em relação ao sistema convencional — como acontece na maior parte das grandes cidades brasileiras ainda com problemas de esgotamento sanitário — os custos de escavação da rede e das obras relacionadas (caso do esgotamento de valas de escoramento, do transporte do material escavado e do reaterro de valas) são responsáveis por 80% do valor da obra. Ou seja: apenas 20% do custo de lançar uma rede corresponde à compra e ao assentamento da tubulação. Dessa maneira, é fácil inferir que o principal esforço na busca de redução de custos, quando o sistema escolhido é o de redes e demais unidades complementares, se deve dar na simplificação dos critérios atuais, que impedem o lançamento de canalizações a profundidades rasas, mesmo que as características do projeto favoreçam essa possibilidade.

Infelizmente, a tecnologia convencional de redes de esgotos adotada no Brasil praticamente vem seguindo as mesmas concepções originalmente empregadas nos países ricos.⁵ Essas concepções são aplicadas em áreas ricas desses países, onde o sistema convencional se viabiliza quase que aprioristicamente, desde que não existam problemas de densidade habitacional rarefeita.

Por outro lado, o quadro encontrado pelas companhias de saneamento, no Brasil, em relação à maioria absoluta das áreas ainda não atendidas, faz demandar por sistemas de baixo custo que sejam adequados do ponto de vista sanitário, e de proteção do meio ambiente, simplificados do ponto de vista da sua construção, satisfatórios — tanto quanto possível — em termos de conforto oferecido ao usuário, viáveis do ponto de vista financeiro e, principalmente, aceitos pelos usuários.

O tradicionalismo, resultante da dependência, vem causando grandes males ao setor de saneamento no Brasil. Embora algumas (poucas) companhias de saneamento brasileiras estejam envidando esforços para propor soluções mais consonantes com as características das enormes áreas (na sua maioria, pobres) ainda por atender, a verdade é que o único sistema ainda oficialmente considerado em larga escala é o convencional. E essa opção majoritária pelo sistema convencional mostra-se ainda mais conservadora do que a concepção de saneamento vi-

gente em países ricos de economia pautada em princípios semelhantes aos brasileiros. Para exemplificar, menos importante que as 18 milhões de residências nos Estados Unidos (25% do total) que possuem sistemas de disposição local de esgotos⁶ é o fato de que a quantidade desses sistemas vem crescendo à taxa de 500 mil novas unidades ao ano, ou seja, à mesma taxa de crescimento da população americana.

Voltando ao saneamento no Brasil, ainda haverá que citar o fato de que a escolha apriorística, feita na maioria absoluta das vezes pelo sistema convencional, torna também o meio técnico assaz despreparado para implementar outras soluções. É o caso dos conjuntos habitacionais tipo COHAB, para os quais já existe quase que aceita a solução fossa séptica-sumidouro, independentemente de estudos técnicos, simplesmente porque se pensa ser uma alternativa de baixo custo ao sistema convencional.

Tecnicamente, a escolha muitas vezes tem fracassado porque pouco se estudam as condições de adequação do solo à infiltração do efluente dos sumidouros, não sendo incomum a instalação de fossas-sumidouros em terrenos impermeáveis, ou mesmo em áreas onde o lençol freático seja muito raso. Operacionalmente, o sistema fica tão-só aos cuidados do morador, que jamais é ao menos informado sobre a periodicidade com que se deve providenciar a retirada do lodo acumulado das fossas, já que dessa tarefa nunca haverá órgão do poder público que se ocupe. E do ponto de vista financeiro, a situação fica falaciosamente resolvida, pois quando não se consideram os custos de operação do sistema, esses custos são transferidos à conta do morador; e se este não participa, o resultado do abandono do sistema traduz-se pela degradação sanitária e ambiental da área.

O segundo aspecto a ser abordado será a inversão das prioridades no equacionamento e resolução dos problemas de afastamento e destinação final dos esgotos produzidos.

Historicamente, a engenharia sanitária brasileira tem investido parte ponderável dos (escassos) recursos disponíveis na construção de unidades de condicionamento de esgotos, as estações de tratamento de esgotos (ETEs). Essas unidades se constituem, na prática, de equipamentos importados ou fabricados sob licença de empresas internacionais. Pelo lado político dos investimentos, a execução das ETEs traz muitos 'benefícios', pois são obras visíveis. De outra forma, as redes de esgotos, se for essa a opção adotada para afastamento dos despejos, são obras subterrâneas, de cuja existência a população beneficiária rapidamente se esquece desde que estejam funcionando bem.

Em comparação com as unidades de coleta e

transporte, as ETEs são mais fáceis de construir, sobretudo porque ocupam área bem delimitada e normalmente já pertencente ao poder público, não interferem nas redes de outros serviços urbanos, e interferem muito pouco na vida da cidade. A instalação de redes, por sua vez, quase sempre obriga o remanejamento de serviços urbanos existentes, exige conservação periódica e, enfim, causa transtornos à circulação de pessoas e veículos. Instalações individualizadas — que também podem excluir a construção de ETEs — fazem parte do conjunto da própria habitação, não podendo em consequência ser 'inauguradas' especialmente. Em contrapartida, podem provocar problemas aos usuários durante os serviços de manutenção, mesmo se executados por órgãos públicos.

Para agravar ainda mais o problema, o projeto e a operação das ETEs permitem um sem-número de alternativas, o que tem tornado aquelas unidades objeto de teses acadêmicas e trabalhos técnicos, valorizando, desse modo, o engenheiro de saneamento que se dedica ao tratamento de esgotos. Esses fatores, somados, vêm desmerecendo o técnico que se dedica aos problemas de coleta e transporte, tornando-o, mesmo, um profissional de segunda categoria no entender daqueles que estudam e trabalham apenas com tratamento de esgotos.

Dentro do quadro apresentado, piores ainda são os problemas referentes às instalações domiciliares. A engenharia sanitária brasileira praticamente se recusa a conferir-lhe qualquer importância e, nesse sentido, a tecnologia utilizada em aparelhos sanitários está concebida muito mais em termos de estética do que em relação à economia de água! E como a estética-padrão é a que corresponde a modelos e normas em uso nos países desenvolvidos, o uso dos aparelhos sanitários convencionais encaixa os sistemas muito além do que se fossem projetados com base no não-desperdício de água e na viabilidade econômica de todo o sistema de saneamento. Ainda a respeito das instalações prediais, nota-se que a execução das obras e serviços de saneamento nas residências é reservada a profissional especialmente dedicado à construção civil, sem formação em saúde pública. Esse profissional também não recebe qualquer apoio técnico em relação ao fato de que se executam instalações que são extremamente vinculadas à saúde dos moradores e, em vista disso, à saúde da comunidade.

A realidade atual brasileira em saneamento vem definindo uma situação de hierarquização dos técnicos especializados segundo os respectivos ramos de atividades, qual seja: primeira categoria — os que se dedicam a tratamento, condicionamento e destinação final de esgotos; segunda categoria —

os que se dedicam à coleta e transporte dos esgotos; e, finalmente, terceira categoria — aqueles que se dedicam às instalações domiciliares ou aos sistemas de disposição local dos esgotos.

Essa situação global predomina, em função de uma visão importada e mal digerida no Brasil. E por quê? Porque em relação a sistemas convencionais, os países desenvolvidos já resolveram os problemas referentes a instalações domiciliares, coleta e transporte dos esgotos, de tal maneira que dispõem de recursos para investir em tratamento e destinação final dos esgotos. Nossa visão e mobilização errôneas nos fazem pretensamente saltar obstáculos, esquecendo-se de que os aspectos de saúde mais importantes estão exatamente na ordem inversa àquela com que a engenharia sanitária brasileira vem privilegiando a execução de obras e serviços em esgotamento sanitário.

A situação piora ainda porque, mesmo entre os países ricos, começa a sedimentar-se no setor do saneamento uma consciência contra o desperdício, já colocada em prática a partir das instalações sanitárias. Nos países nórdicos é prática então estabelecida a produção de vasos sanitários de descarga reduzida (VDRs), projetados de forma a consumir apenas seis litros de água (tratada!), em vez dos doze/vinte litros gastos pelas peças convencionais — as únicas fabricadas no Brasil. Os recursos, naqueles países, continuam a ser investidos atualmente no sentido de otimizar-se a tecnologia de modo a conseguir-se um VDR capaz de efetuar com apenas três litros de água a operação de limpeza requerida. Números frios sobre consumo de água em uma unidade tão desinteressante como um vaso sanitário certamente não devem realçar a importância do problema do desperdício de água. Talvez ao considerarmos economias alcançáveis do ponto de vista de um conjunto de beneficiários, o apelo seja outro. Nesse sentido, é válido afirmar-se que economia de monta poderia ser obtida nos custos residenciais dos sistemas de água e esgoto, desde que a redução do consumo mensal de água — e conseqüentemente na produção de esgoto — seja da ordem de cinco mil litros, apenas com utilização dos VDRs. Se, por um lado, as economias poderão até mesmo justificar, ao mesmo em áreas pobres, a substituição dos vasos sanitários convencionais por VDRs (estudos preliminares assim o estão demonstrando), por outro, já evidenciam a necessidade de o Brasil investir recursos em seu desenvolvimento visando ao emprego em larga escala. Do contrário, seria indubitável afirmar que, em futuro não remoto, o Brasil estaria discutindo aspectos de dependência tecnológica em relação à redução do desperdício de água em sistemas de saneamento.

Utilização de tecnologias chamadas não-convencionais, mas inadequadas ao nível de organização social e aos hábitos das comunidades ainda carentes

Grande parte dessas tecnologias são, do ponto de vista ambiental, menos predatórias que as convencionais, em termos de uso de recursos naturais ou energéticos, embora às vezes exijam custos de investimentos mais elevados.

Em nosso país, são ainda muito irrelevantes os exemplos de utilização doméstica de tecnologias alternativas, em atividades de valor econômico mensurável, nas obras e nos serviços de saneamento. Dessa forma, há de se ter bastante cuidado com o transporte *in totum* de alternativas tecnológicas não-convencionais, úteis e aplicadas em outros países,

mas que podem estar em defasagem com o estado de organização social e com a cultura de várias das comunidades brasileiras.

Será interessante apresentar um exemplo de tecnologia alternativa corrente em país não desenvolvido — um fato ocorrido no Vietnã. Essa tecnologia já foi objeto de inúmeras discussões e tentou-se até a sua utilização no Brasil, desconsiderando-se, entretanto, os aspectos sociais envolvidos; a consequência foi o fracasso das iniciativas. O exemplo refere-se à chamada 'privada vietnamita' (figura 2). Essa privada é projetada de tal maneira que os moradores dela apenas se utilizam para a defecação, sendo a urina encaminhada através de uma pequena canaleta para um jarro e, deste, disposta em buracos no solo.⁷ De um lado, a deposição apenas de fezes faz com que a taxa de carbono-nitrogênio possa aproximar-se e muito do valor ótimo de 30:1, facilitando assim o processo da decomposição das fe-

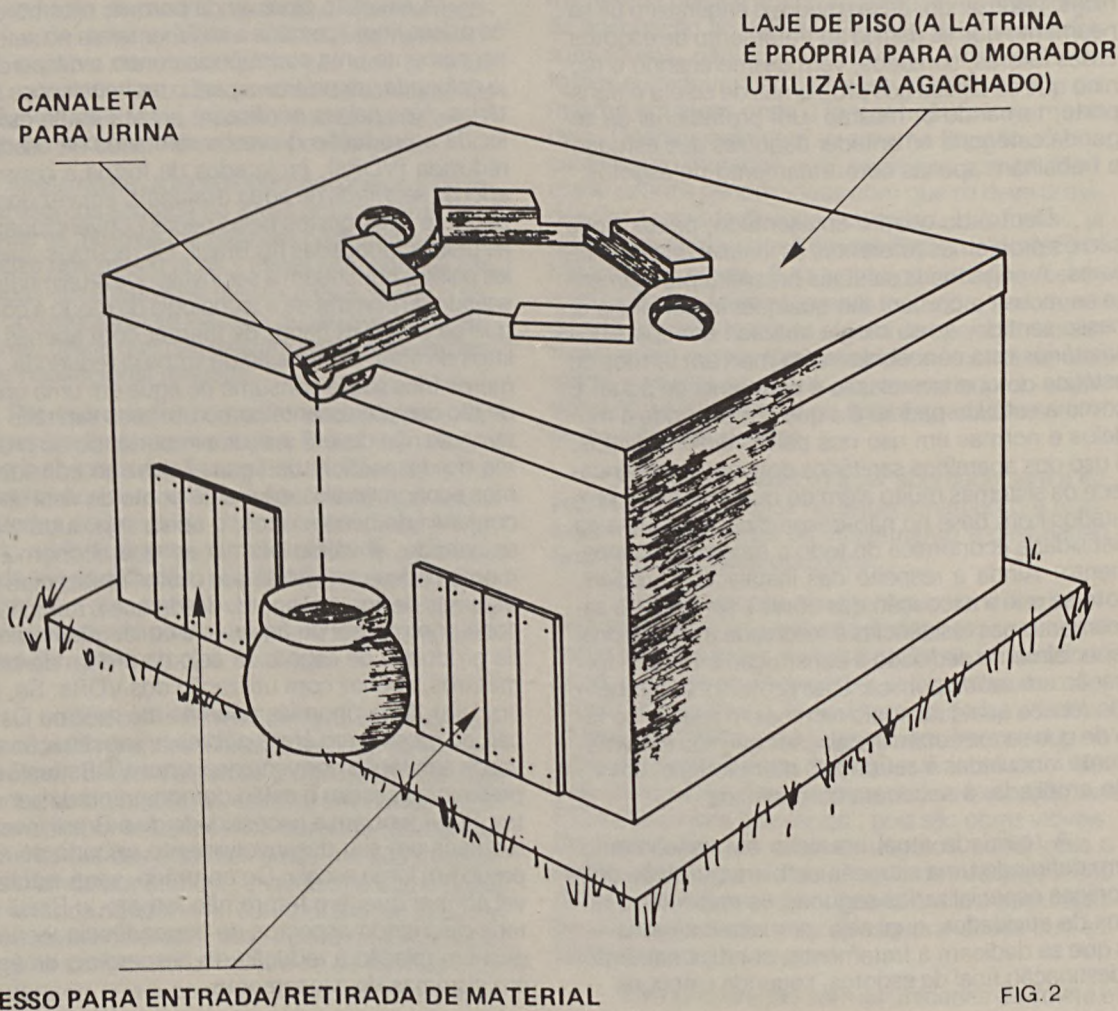


FIG. 2

zes; do outro, a separação física de fezes e urina está em desacordo com os hábitos da população carente brasileira, resultando que as tentativas feitas no Brasil para a utilização da 'privada vietnamita' terminaram em insucesso.

Planejamento de sistemas em áreas urbanas

Uma ação que vise à aplicação de uma tecnologia apropriada às áreas (normalmente pobres) ainda carentes em saneamento irá passar, necessariamente, pela redefinição do planejamento dos sistemas. Em outras palavras, algumas das propostas referentes ao planejamento de sistemas de saneamento precedem a revisão da tecnologia. E é sob essa ordem que serão desenvolvidas as idéias a propósito abaixo apresentadas.

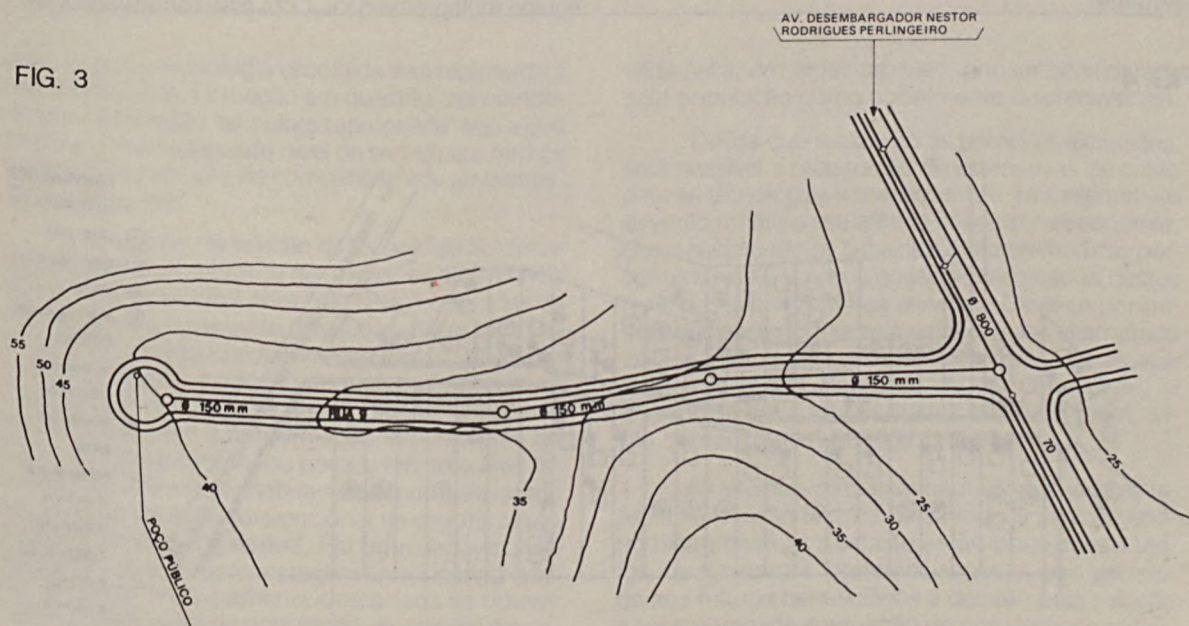
Por que colocar em discussão o planejamento dos sistemas de saneamento? Esta é, sem dúvida, a primeira pergunta que faria aquele que desconhece a problemática do setor. A melhor maneira de respondê-la seria com a superposição, sobre um mapa das áreas urbanas brasileiras, da distribuição da população segundo dois indicadores: atendimento com serviços públicos de saneamento e renda segundo diversas classes. Do resultado da superposição, seria imediato declarar que as áreas pobres⁸ estão marginalizadas dos sistemas públicos de saneamento. Como consequência, então, seria correto, como primeiro passo, buscar propostas de so-

lução que visassem, de forma ordenada, à ampliação do atendimento a 'toda' a população moradora da área em questão. E essa é a única maneira de melhorar o padrão sanitário da área em estudo. Não basta, como ainda agem alguns poucos, sofisticar o máximo o nível de serviços propiciados àqueles que podem pagar muito e simplesmente não ofertar serviço algum àqueles que pouco ou nada podem pagar. Os problemas de saúde pública, minimizados ao limite ou aumentados respectivamente pela presença ou falta dos serviços de saneamento, atingem toda a mancha urbana de uma área em estudo e essa mancha, em casos de áreas metropolitanas, pode alcançar alguns milhares de quilômetros quadrados.

Como segundo passo, admitir-se-á que a área em estudo possa ser dividida em subáreas, possibilitando, dessa forma, que grupos populacionais de características diferenciadas recebam atendimento em níveis de serviços diferenciados — ressalvado o fato de que o padrão sanitário conveniente estará assegurado em qualquer das alternativas consideradas adequadas.

Quando for o caso de optar-se por sistemas simplificados de esgotamento sanitário, é decisivo que os projetistas considerem as áreas que serão beneficiadas sob grau de precisão muito elevado. Isto significa que não basta apenas dispor de plantas topográficas nas escalas adequadas. É necessário também, e principalmente, conhecer *in situ* todas as peculiaridades da área considerada e que devam estar em foco no projeto visando à redução dos custos.

FIG. 3



A esta maneira de se trabalhar pode-se dar o nome de projeto em escala 1:1.⁹

Com o intuito de tornar possível uma fixação mais consistente do conceito de escala 1:1, julgamos pertinente comunicar uma de nossas experiências de campo em saneamento de baixo custo, a que foi realizada em Santa Bárbara, bairro da periferia situado em Niterói¹⁰, e que passamos a descrever.

A figura 3 mostra o projeto convencional que havia sido executado para a rua 9 do bairro de Santa Bárbara, evidenciando-se o fato de que ao projetista somente lhe bastava dispor de plantas topográficas em escala adequada, desde que para uma área limitada como aquela praticamente não seria necessário o conhecimento da realidade física local.

Da completa inviabilidade financeira de realizar-se a obra projetada convencionalmente, passou-se ao trabalho baseado nos recursos locais disponíveis, com vistas à redução dos custos, como forma de tornar realizáveis as obras de saneamento. Desvios de um pequeno afloramento rochoso, assim como o poço público existente, utilização de ligações domiciliares existentes e aproveitáveis e eliminação das inservíveis, minimização das escavações pelo fato de as redes (paralelas) terem sido lançadas nas calçadas (devidamente protegidas por encamisamento de concreto quando atravessavam portas de garagem) — foram estas algumas das características do projeto (figura 4) transformado em obra, resultante de contínuas negociações realizadas com os moradores e com sua associação representante.

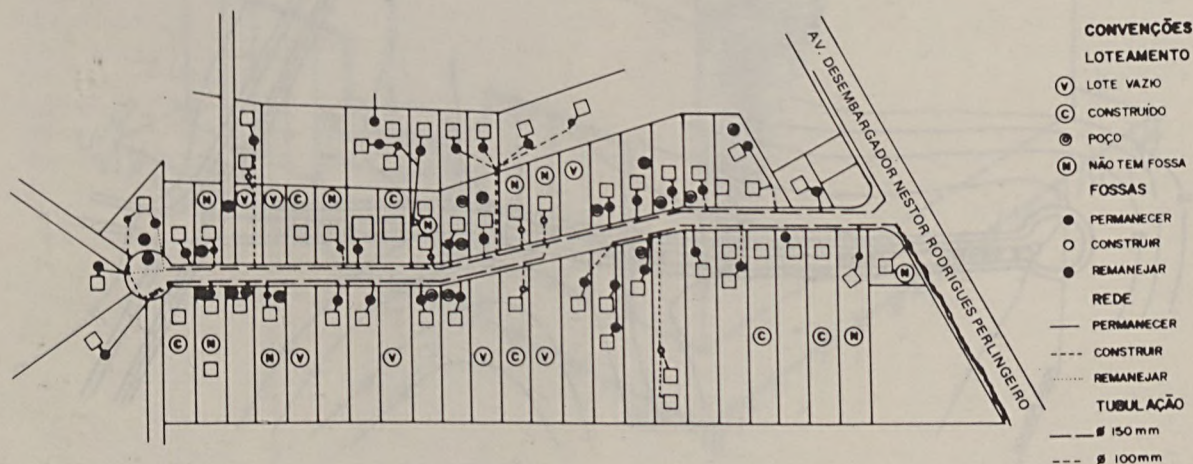
Procurando consolidar a viabilização dos sistemas de saneamento de baixo custo, surge também como elemento de importância o trinômio IME — informação, motivação e educação. À população usuária, seja direta ou indiretamente através das diversas formas de representação da sociedade, deverá ser possível participar das decisões, em todas as fases, sobre as atividades relacionadas com o projeto de saneamento a ser executado, desde a concepção até às etapas de operação (nesta incluindo a efetivação dos serviços) e manutenção. Esta atitude certamente aumentará substancialmente as probabilidades de sucesso do empreendimento.

Observe-se, ainda, que as ações relacionadas ao IME, embora compreendam o que tradicionalmente se denomina de educação sanitária, possuem um escopo mais amplo. Com efeito, discussões relativas às características das alternativas possíveis, estímulo a ações de participação direta dos usuários — incluindo o pagamento pelos serviços —, além do incentivo à adoção de práticas sanitárias mais corretas, quando for o caso, fazem parte de uma concepção mais ampla e mais moderna do que sejam as atividades de apoio de comunicação aos projetos de saneamento.

Estruturação dos projetos de saneamento

A seqüência proposta para estruturação dos projetos de saneamento (figura 5)¹¹ procura mostrar ao projetista a necessidade de se contar com uma equipe multiprofissional. Com essa estruturação, es-

FIG. 4



RECUPERAÇÃO SANITÁRIA — RUA 9 — SANTA BÁRBARA

ESCALA 1:2000

Estrutura recomendada para planejamento de programas de saneamento

ENGENHEIRO SANITARISTA E ESPECIALISTA EM SAÚDE PÚBLICA	ECONOMISTA	TÉCNICO EM COMU- NICAÇÃO SOCIAL	COMUNIDADE	
Verifica con- dições físicas e ambientais; esta- belece os benefícios sanitários a serem atingidos.	Coleta infor- mação de inter- esse macroeco- nômico.	Apropria, da comuni- dade, informações so- bre práticas existentes e preferências.	Transmite práticas e preferências.	ESTÁGIO 1
Identifica e avalia custos de alter- nativas técnica e sanitariamente viáveis.	Identifica restrições econômicas.	Apresenta alternativas sócio e institucional- mente viáveis.		ESTÁGIO 2
	Prepara as alternativas viáveis.	Identifica as contri- buições possíveis de serem oferecidas pela comunidade e capaci- dade de pagamento aos sistemas.	Orienta.	ESTÁGIO 3
Prepara projetos exe- cutivos e estimativas de custos unitários para as alternativas viáveis.		Procura estabelecer acordos com relação à participação da co- munidade.	Orienta.	ESTÁGIO 4
	Prepara custos financeiros dos sistemas viáveis.			ESTÁGIO 5
			Seleciona a alter- nativa mais conve- niente.	ESTÁGIO 6

pera-se que a tecnologia escolhida seja realmente a mais apropriada à situação em questão, admitindo-se que a expressão 'tecnologia apropriada' seja a que traduza o mais adequado nível de serviço em termos de 'aceitação social e de compatibilidade ambiental, ao menor custo'.

O processo de seleção da tecnologia apropriada inicia-se com o exame de 'todas' as alternativas técnicas disponíveis¹² para que sejam operadas as melhorias de saneamento desejadas. Na prática, algumas delas serão imediatamente descartadas, por exemplo, porque a adoção de fossas sépticas e de unidades de infiltração local dos efluentes revela-se incompatível com a conformação impermeável do solo da área em estudo; ou porque em uma área favelada com densidade habitacional muito elevada o lançamento da rede convencional de esgotamento sanitário torna-se impossível. Por outro lado, a alternativa da fossa de compostagem (*composting latrine*) pode ser imediatamente descartada se houver restrições por parte da população usuária em manusear ou, até mesmo, ver os excretas da forma concentrada; pode também ocorrer o mesmo com a pri-

vada seca, em áreas urbanas, por ser considerada pela população como socialmente discriminatória.

Desde que realizadas as primeiras exclusões, será possível a preparação de estimativas de custo para as tecnologias remanescentes. Tais estimativas deverão refletir o seu efetivo impacto na economia, desconsiderando-se subsídios e outras medidas porventura existentes que possam mascarar os custos reais dos sistemas e dos serviços. Deve-se por outro lado, posteriormente à definição das alternativas viáveis economicamente, também proceder às avaliações de custo, do ponto de vista financeiro, aí levando-se em conta os custos que 'realmente' serão cobrados aos usuários.

As alternativas que tenham ultrapassado as fases de avaliação técnica de adequação social, econômica e financeira estarão então vinculadas a tarifas, de modo que, preferencialmente, seja permitido aos futuros beneficiários a decisão pela solução a ser empregada em função do que desejam pagar. Essa última etapa é, sem dúvida, a parte mais crítica de todo o processo, desde que de antemão já se

sabe das dificuldades advindas da pretensão de apurar-se o interesse da comunidade. Ainda assim, esse é o processo mais importante para que se possa identificar a 'solução ótima', do ponto de vista do beneficiário, sendo conveniente que se comece a estudar maneiras de tornar efetivo o relacionamento entre a sociedade e as autoridades do setor do saneamento.

Talvez, dentro das possibilidades atuais, seja factível o encontro de solução mais próxima da ótima. Procura-se, por exemplo, de forma indireta, entre as opções anteriormente 'filtradas', as que já forem mais utilizadas pela comunidade a ser beneficiada com o novo sistema de saneamento, mesmo que se tratem de tecnologias passíveis de receber melhorias.

A sequência proposta evidencia, de forma estruturada, o inter-relacionamento profissional que deve pautar o projeto de saneamento. Desde que é operacionalmente muito complicado o processo iterativo, sugere-se que, como foi apresentado, se aplique à sistemática sequencial convergente para que se chegue à decisão pela solução mais apropriada do projeto em estudo.

O estágio 1 sugere que cada especialista organize o conjunto de informações necessárias ao teste de viabilidade afeto à sua capacidade profissional — as informações de caráter físico e social deverão ser obtidas preferencialmente no campo, ao passo que ao economista competiria obter (principalmente do poder público) as informações necessárias aos seus estudos de viabilidade.

O estágio 2 compreende, justamente, a realização dos diversos estudos de viabilidade necessários e/ou a definição de tecnologias passíveis de serem utilizadas, segundo as diversas alternativas em questão.

O estágio 3 considera a seleção, realizada pelo economista, das tecnologias que tenham sido bem sucedidas nos testes de viabilidade, seleção essa que será fundamentalmente subsidiada pelos estudos capazes de definir o nível de contribuição da comunidade, bem como sua capacidade de pagamento.

O estágio 4 compreende a preparação de projetos básicos, por parte do engenheiro de saneamento, em paralelo a um trabalho de discussão com a comunidade — encaminhado pelo técnico de comunicação — que, em última análise, deveria ser ouvida para aprovar o detalhamento dos projetos.

O estágio 5 considera a preparação, pelo economista, dos custos financeiros das alternativas julgadas viáveis.

O estágio 6, idealmente, deve passar pela decisão da comunidade sobre a solução a ser adota-

da, desde que, obviamente, é a população beneficiária que pagará pelo sistema novo a ser implementado, ou pelas melhorias que serão introduzidas no sistema já existente.

Alternativas

A tendência tecnológica brasileira em saneamento, e especialmente em esgotamento sanitário, mostra que ainda não estão conceituadas de forma adequada as principais diretrizes úteis para implantar-se uma tecnologia alternativa, técnica e sanitariamente apropriada, aceita pela população, viável do ponto de vista financeiro, e não-predatória em termos de utilização de recursos energéticos e naturais.

Por outro lado, desde que seja possível o planejamento e a estruturação conveniente de projetos que visam à expansão do saneamento às áreas (normalmente pobres) ainda carentes do serviço, poderá ser realizada, de maneira imediata, a colocação em prática de uma alternativa tecnológica adequada. Deve-se frisar que, para se queimar etapas em função das condições muito deficientes do setor, o processo de implantação da tecnologia alternativa deverá alcançar praticamente, ao mesmo tempo, tanto os meios técnicos de projeto, como o setor industrial.

O principal condicionante do conceito de tecnologia alternativa refere-se à economia de utilização de energia e de recursos naturais — no caso, principalmente à água. Nesse sentido, sempre é bom lembrar a 'Segunda lei da termodinâmica', que declara "a não ocorrência de qualquer processo de transformação de energia sem que não haja uma concomitante degradação de energia de uma forma concentrada para uma forma mais dispersa". Isso significa que a volta ao ponto da mesma energia potencial gasta-se outro *quantum* de energia e, se o objetivo é retornar ao nível energético inicial ('controlando a poluição'), o caminho ótimo 'sempre' passa pela minimização do consumo de energia entre a ida ('poluição') e o retorno ('controle').

Traduzindo isso para os aspectos de saneamento e, à sua falta, os de poluição e contaminação, verifica-se que a tecnologia convencionalmente adotada no Brasil não leva em conta o critério importante da economia de energia, ou seja: gasta-se energia demasiada para produzir obras e serviços de saneamento resultando, em consequência, dispersão demasiada da poluição — vai-se gastar, igualmente, energia também demasiada para o controle da poluição.

No caso brasileiro significa que, como país carente de Terceiro Mundo, a diretriz deverá ser diferente daquela dos países ricos, que poluíram o mais

que puderam seus sistemas naturais e agora gastam milhões para despoluí-los. O exemplo da recuperação do Rio Tâmbisa não é, pelo menos do ponto de vista conceitual, a melhor alternativa brasileira. A alternativa brasileira é, primeiro, executar o sistema de saneamento para, com isso, minimizar problemas posteriores de poluição. Em outras palavras, pode-se afirmar que o objetivo da tecnologia brasileira de saneamento é utilizar, sempre que possível, o *in-plant control*, e não o *end-of-pipe control*.¹³

Dentro da perspectiva de economia de energia e água é que se devem considerar alternativas viáveis, do ponto de vista técnico, passíveis de empregá-las em saneamento. Nesse sentido, pode-se afirmar que os sistemas convencionais de esgotamento sanitário são dos piores sistemas de engenharia jamais projetados de ponto de vista de utilização de recursos naturais: 200 gramas de matéria fecal e 1000ml de urina, ambos produzidos por habitante e por dia, normalmente utilizam para sua veiculação 80 litros de água, também por habitante e por dia¹⁴, água essa tratada a custo elevado, mostrando a enorme agressão ambiental perpetrada por aquele sistema de engenharia.

É sobre esse desperdício que se deverá centrar, futuramente ou a curto prazo, grande parte das alternativas viáveis para saneamento. O que se pode então prever é o desenvolvimento de uma tecnologia própria, capaz de resolver o problema trivial de afastar fezes e urina, gastando o mínimo de água possível, de modo a se produzir, no Brasil, aparelhos e equipamentos (por exemplo os VDRs conforme indicado) que executem corretamente suas funções dentro de um projeto de saneamento.

Notas e Referências

1. Meramente por simplificação, admitiu-se que a palavra 'saneamento' esteja sempre relacionada a sistemas para afastamento de esgotos.
2. Consideram-se como sistemas convencionais, estritamente para fins de compreensão deste texto, os que se apoiam no conjunto de Projetos de Normas editado pela Associação Brasileira de Normas Técnicas — ABNT, de números 566, 567, 568, 569 e 570.
3. Associação Brasileira de Normas Técnicas. *Elaboração de projetos de redes de esgotos sanitários*. Rio de Janeiro, 1975. 23p. (PNB-567);
4. Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente. *Otimização de redes de esgotos sanitários*. Rio de Janeiro, 1981, 3 v.
5. American Society of Civil Engineers & Water Pollution Control Federation. *Design and construction of sanitary and storm sewers*. Washington, D.C. WPCF, 1976. 283p. (ASCE, Manual of engineering practice, 37; WPCF, Manual of practice, 9).
6. EUA. Environmental Protection Agency. *Onsite wastewater treatment and disposal systems; design manual*. Washington, D.C., U.S. Govt. Print-Off., 1980. 391p. (Technology Transfer, EPA-625/1-80-012).
7. WINBLAD, U. et alii. *Sanitation without water*. Stockholm, Swedish International Development Authority, 1980, 133p.
8. Entendendo-se, no texto, por 'áreas pobres' aquelas onde a renda familiar mensal média situa-se abaixo de três salários mínimos regionais.
9. Terminologia utilizada na Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo — SABESP.
10. Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente — FEE-MA. *Ecodesenvolvimento em áreas urbanas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 1981, 6v.
11. The World Bank. *A planner's guide*, by John Kalbermatten et alii, Washington, D.C., 1980 — 194p. (Appropriate technology for water supply and sanitation, 11).
12. Admite-se, por definição, que somente estejam em questão alternativas que sejam aprovadas do ponto de vista sanitário.
13. RAMALHO, R.S. *Water pollution control engineering*, Rio de Janeiro, COPPE/UFRJ, 1974 — 3v. ilust. (Publ. didática, 1/74).
14. MARA, David D. *Sewage treatment in hot climates*. Chichester, John Wiley, 1978, 168p.

Bibliografia

1. GUIMARÃES, Augusto Sérgio P. *Projetos demonstrativos em saneamento de baixo custo*; — relatório especial. Rio de Janeiro, PNUD/Banco Mundial, 1981. 34p. (Projeto Global GLO/78/006).
2. _____. Relatório de inspeção a Natal, Rio Grande do Norte. Rio de Janeiro, PNUD/Banco Mundial, 1981 (Projeto Global GLO/78/006).
3. _____. *Dependência tecnológica e alternativas em saneamento*; Recife, 1982. 17p.; (palestra realizada no Encontro Nacional da Construção — ENCO).
4. _____. *Revista Brasileira de Tecnologia*; Alguns aspectos de dependência tecnológica e de alternativas em saneamento, 1983 — 8p.
5. READ, G. *Demonstration projects in low-cost water supply and sanitation*; memo to the project manager Mr. Richard Middleton. London, UNDP/World Bank, June 1981, 17p. (Global Project GLO/78/006);
6. _____. London. UNDP/World Bank, January 1981. 29p. Global Project GLO/78/006).
7. KUHLETHAU, R.H. *Appropriate technology for water supply and waste disposal in developing countries*; country studies in appropriate sanitation alternatives, Washington, D.C, The World Bank, 1979, 176p. (P. U. report, res. 21).
8. IMHOFF, K. & FAIR, G. M. *Sewage treatment*, 2ed. New York, John Wiley, 1956.
9. BRITO, Saturnino de. *Saneamento de Recife*. Rio de Janeiro Imprensa Nacional, 1943. 2t. (Obras completas de Saturnino de Brito, 8);
10. SWAFFIELD, J. *Demonstration projects in low-cost water supply and sanitation*; report on mission to Brasil. London, UNDP/World Bank; 1981. 33p. (Global Project GLO/78/006; TAG/BRA/09).

Proposições sobre o objeto e o método do planejamento urbano

A produção escrita e a experiência acumulada nas atividades do planejamento urbano já permitem, ou estão a exigir, uma revisão, notadamente partindo-se de preocupações com seu grau de eficácia diante dos problemas concretos do desenvolvimento urbano brasileiro.

Nos últimos 20 anos, foram gastos muitos recursos em estudos e planos e a produção de consultores e pesquisadores é significativa. Entretanto — e este talvez seja o indicador mais nítido de que há problemas — muito pouco das proposições teóricas e práticas que essa produção oferece chega às vias da implementação efetiva, no quadro concreto do processo de desenvolvimento do espaço habitado do país.

A realidade frustrada, difícil e, na maior parte do território, inexistente do planejamento urbano tem sido justificada usualmente pelas fricções da natureza político-institucional, técnica e financeira que tais proposições têm que enfrentar em seu caminho, desde sua formulação nos gabinetes dos planejadores até a prática dodia-a-dia de sua implementação no quadro de nossas cidades. Tais dificuldades, aparentemente, são bastantes para explicar o panorama defasado entre a quantidade e a qualidade da produção de gabinete e uma prática eficaz.

Há contudo outras questões de caráter conceitual e metodológico que são também pertinentes às dificuldades da implantação eficaz do planejamento urbano. Elas são importantes e explicariam a ineficácia mesmo sem a presença das fricções.

O planejamento urbano vem se manifestando como uma prática eivada de empirismo e subjetivis-

mo, com uma produção de propostas estanques no espaço e no tempo, submetido ao vício racionalista da supervalorização do chamado 'uso do solo', além do ranço acadêmico de ser resguardado aos gabinetes dos 'cientistas urbanos'. Na realidade, seus diagnósticos e suas proposições, como um todo, denotam uma prática carente da definição de seu próprio objeto teórico. Por isso os diagnósticos são puras descrições das manifestações aparentes da organização do espaço habitado e os objetivos do planejamento desse espaço são estabelecidos *a priori* de qualquer referência teórica, de forma idealista: as atividades poluidoras devem estar separadas das habitações, toda a cidade deve ter rede de distribuição de água potável, os equipamentos escolares devem ser acessíveis por caminharmento a pé, etc.

O planejamento urbano, entendido como uma intervenção sobre as tendências da desqualificação geral e específica do quadro físico-espacial habitado, tem uma validade intimamente associada à sua capacidade de mudança das realidades sócio-espaciais. Sua eficácia depende, portanto, de duas condições: primeiro, o nível de conhecimento daquelas realidades; em segundo lugar, o poder desse conhecimento como matéria de pressão.

Quando se aceita que o planejamento existe para oferecer propostas ao processo decisório local, subentende-se a presença de uma ação política inerente que será tanto mais eficaz quanto mais comprometida com o conhecimento da realidade. Mas, que tipo de conhecimento é esse?

O primeiro equívoco presente nos processos usuais de conhecimento dos problemas urbanos consiste em pretender analisá-los apenas mediante

sua decomposição em variáveis, quase sempre quantificadas estatisticamente e até elaboradas por algumas relações matemáticas ou somente interpretadas de maneira empírica e subjetiva, na busca de 'causas', pretendendo que uma ação sobre estas possa objetivar a solução dos problemas detectados.

Comparece aqui uma questão de método. O conhecimento exigido para uma intervenção eficiente e correta sobre um determinado objeto, visando alterar seu processo de desenvolvimento, é o conhecimento científico, isto é, aquele que dá a conhecer a essência do objeto, as leis de seu movimento e, principalmente, as condições sob as quais elas atuam. Somente esse tipo de conhecimento permite fazer previsões e somente planejam-se intervenções corretas quando se pode prever o comportamento, sob condições distintas e alternativas, de determinado fenômeno.

No caso de ação do planejamento urbano, seu objeto é ainda bastante desconhecido ao nível do conhecimento teórico, ou seja, do conhecimento que permite fazer previsões.

O fenômeno urbano é um objeto complexo em permanente movimento (crescimento, expansão, transformação, segregação, etc.) de múltiplas manifestações e de múltiplas implicações. Partindo-se dessas manifestações o planejador precisa descobrir, ou melhor, definir, elucidar o problema da cidade em seu movimento de transformação permanente. Essa formulação vai além da simples descrição ou elaboração estatística. Ela busca a explicação do movimento da evolução urbana, para localizar por intermédio desse movimento o objeto real do planejamento urbano. Tal formulação realiza-se mediante a análise do movimento concreto de cada cidade e da busca de uma síntese explicativa para seu desenvolvimento.

Somente a partir dessa formulação é que se torna possível a definição dos objetivos da ação planejadora. Os objetivos constituem-se em ações viáveis referentes e destinadas a mudar o movimento concreto da evolução urbana em suas tendências indesejadas. Essa intervenção prática estará, assim, garantida por um método científico que dirige a ação do planejador desde a definição do problema concreto até a formulação de propostas para o seu tratamento.

Provavelmente a ausência do exercício do método do conhecimento científico explique o segundo equívoco da prática do planejamento urbano que adotou o chamado 'uso do solo' como objeto de intervenção. Os 'planos de uso do solo', através de zoneamentos funcionais e de intensidade de ocupação e até das tipologias arquitetônicas, viabilizam por sua vez as propostas da infra-estrutura de saneamento,

energia e comunicação e a distribuição dos equipamentos e dos locais de consumo coletivo. Ao mesmo tempo a legislação sobre o 'uso do solo' vem sendo revisada e são ensaiados esquemas variados para o chamado 'controle do uso do solo'.

A importância do solo urbano na produção da cidade é evidente. A investigação, porém, tem que objetivar o conhecimento dessa produção. Por meio dela o solo, sem perder importância, explica-se em seu papel essencial, não mais como o objeto do planejamento, mas enquanto componente importante do processo de produção e reprodução do quadro físico-espacial habitado. Na realidade, quando se trata de levantar problemas desse quadro, as manifestações evidentes são aquelas pertinentes ao seu uso — poluição, congestionamento, dificuldades de acesso, carência de equipamentos etc. Esse uso é o do espaço produzido, do espaço edificado, do 'espaço produto'; e um produto só se explica mediante seu processo de produção. Por isso, da análise do processo de produção do quadro habitado, podem emergir alguns níveis de explicação que darão a verdadeira dimensão e o verdadeiro papel ao componente solo, no quadro das relações presentes no processo geral de produção do quadro habitado.

Admite-se, pois, que as tendências de desqualificação desse quadro, percebidas no seu uso, são realmente determinadas e, conseqüentemente, explicadas no processo de produção de seus elementos construídos, todos eles produzidos e distribuídos segundo as leis do mercado capitalista e, por meio delas, concretizando o processo de crescimento e da transformação permanente dos espaços habitados.

Esse processo tem apresentado algumas regularidades que variam somente no grau de intensidade ou nas formas específicas que tomam em cada cidade: a) a expansão urbana concretiza-se mediante parcelamentos periféricos de baixa densidade, deixando vazios entre eles e a mancha urbana anterior; b) a demanda por habitação representa uma pressão cada vez mais forte e expressa-se por dificuldades de solvência frente a oferta; c) o espaço habitado apresenta um processo permanentemente de substituição de uso ou funções, de edificações e de infra-estrutura urbana, sempre tendentes a uma divisão cada vez mais nítida do espaço social; d) há uma constante dificuldade para a produção e distribuição dos componentes da infra-estrutura urbana, dos equipamentos e dos serviços de uso coletivo.

Todo esse conjunto expressa um processo de produção do quadro habitado, que se apresenta como um produto distribuído de forma não equânime e cujas diferenças teriam forte implicação locacional. A rigor, é essa implicação locacional, quando analisada, que vai explicitar e explicar o papel do solo na-

quele processo e permitirá inferir o tipo de intervenção realmente necessária e viável sobre esse componente, dentro do contexto do objeto real do planejamento urbano — que é o processo de produção (reprodução e distribuição) do quadro habitado.

Algumas importantes investigações já chegaram a conclusões sobre as determinações dos mecanismos da 'renda da situação' dada pela implicação locacional sobre a forma concreta com que se desenvolve e evolui o quadro habitado das cidades. As potencialidades dadas à realização de lucros extraordinários diferentes, em determinadas localizações urbanas, são a fonte de 'renda da situação' e determinam os preços dos terrenos (e conseqüentemente dos imóveis nele edificados). Com o crescimento da cidade, essas rendas alteram-se mais ou menos, suscitando a partir de um determinado limite a substituição do imóvel edificado. Assim, o zoneamento urbano é sobreditado pelo mecanismo da 'renda de situação', que passa a ser entendido como o operador econômico da estratificação e da segregação do espaço habitado, por meio da relação que se estabelece entre as rendas e os salários da população e o movimento da valorização dos imóveis edificados. À medida que a cidade apresenta maiores taxas de crescimento, as curvas do aumento de ambos se afastam cada vez mais, favorecendo a segregação das populações pobres nas áreas desqualificadas da cidade e incentivando, por intermédio de pressão do déficit habitacional, os preços de monopólio no mercado imobiliário.

Por essa via explica-se como o 'uso do solo' planejado — em sua relação com a produção e reprodução do quadro habitado — poderá restabelecer algumas condições para a minimização do mecanismo da 'renda de situação': seja por alterações de intensidades do uso do solo; seja pela distribuição de áreas de lazer; seja por restrições legais e tributárias aos terrenos etc.

Entretanto, fica evidente que a 'renda de situação' somente se realiza por intermédio da produção de componentes do quadro construído e, portanto, todas as recomendações para seu controle têm conotações e componentes comuns aos demais meios da produção e distribuição das edificações e da infraestrutura urbana: a forma de distribuição das redes de água, esgoto, eletricidade e comunicações (vias e transportes, incluídos); e, além disso, as condições dadas ao desenvolvimento da alta de aluguéis e às taxações sobre o lucro imobiliário em geral.

Admitida a validade dessa definição do objeto, ela mostra como se inferem, com clareza, os elementos que devem sofrer a intervenção do planejamento, ou seja, induz a um processo de inferência dos objetivos da ação. Por exemplo, um objetivo geral inferido seria a minimização das rendas de situa-

ção em sua dimensão absoluta e diferencial com a intenção de diminuir as pressões da demanda habitacional, por um lado, e desacelerar os processos de segregação residencial, por outro.

Um terceiro equívoco sobre o objeto do planejamento urbano refere-se ao seu âmbito, marcadamente no sentido de duvidar se ele pode ser apenas delimitado ou adstrito aos perímetros urbanos.

O problema dos assentamentos humanos, se se encara este como objeto da preocupação dos planejadores do espaço habitado, é bastante mais amplo do que o do espaço urbano. Quando se tem a oportunidade de investigar a respeito de áreas mais distantes das metrópoles, torna-se mais nítida a interação efetiva entre os assentamentos ditos rurais e os assentamentos urbanos, ao ponto de, contraditoriamente, tornar-se confusa a delimitação entre a natureza urbana e/ou rural de cada assentamento. Se os critérios adotados para diferenciar assentamentos urbano e rural forem tamanho, nível de densificação da população ou função do assentamento, o tipo de atividade rural de expressiva parte da população urbana dificultaria o problema para uma delimitação precisa entre o que é urbano ou o que é rural. Em especial, quando se trata do espaço brasileiro, cuja evolução vem-se definindo, nos últimos 25 anos, pela permanente expansão de novas áreas para a produção agrícola e uma conseqüente transformação da estrutura territorial (em todo o Centro-Oeste e a Amazônia notadamente).

Cerca de 50% da população dessas regiões se distribui nos assentamentos ditos rurais, quase sempre sobreditados, em sua organização físico-espacial, pelos tipos e níveis de relação de trabalho presentes em cada microrregião: acampamentos de 'bóias-frias', onde se alojam durante a semana grupos de trabalhadores temporários; alojamento nas sedes de fazendas, onde se instalam por determinado tempo o trabalhador rural sem terra e sua família; retiros isolados, ou em pequenos grupos, dos encarregados de certos setores de fazendas; pequenos nucleamentos (vilas e povoados), assentamentos de trabalhadores, com trabalho sazonal em determinada microrregião; conjuntos residenciais de agroindústrias, onde se acomodam os trabalhadores e suas famílias; assentamentos de grupos de posseiros (patrimônios); sedes de colonização oficial ou de empresas de colonização (muitas delas, em Rondônia, já se transformaram em sede de municípios); nucleamentos temporários de garimpeiros; assentamentos isolados de arrendatários, posseiros e meeiros; e mais recentemente os assentamentos dos Núcleos Urbanos de Apoio rural (NUAR) na área dos PDRI em Rondônia.

A estes assentamentos associa-se um conjunto de pequenas cidades entre setecentos a 100 mil

habitantes, geralmente em processo muito acelerado de crescimento e que, independente do tamanho, podem ser classificadas como: sedes regionais de prestação de serviços, com a periferia rural já quase toda estruturada em latifúndios e com periferia urbana que serve de assentamento a trabalhadores rurais; pequenas cidades satélites em geral em torno das capitais de estado, abrigando uma população que trabalha na capital, ou na cidade pólo microrregional; pequenas cidades com função microrregional importante como apoio à produção rural local, inclusive abrigando grandes contingentes de trabalhadores rurais sem terra, em péssimas condições de habitação; núcleos urbanos periféricos estagnados, em geral em áreas de minifúndio, apresentando indicadores de assumirem o papel de sede temporária dos fluxos migratórios regionais.

Todo esse conjunto de assentamentos está evidentemente relacionado, em sua forma e nível habitacional, ao estágio em que se encontra a organização da produção, principalmente nas áreas rurais. A característica de extrema mobilidade que rege a transformação desse conjunto urbano-rural apresenta, em cada microrregião, características diferentes segundo sua localização em áreas de fronteira agrícola ou em microrregiões de ocupação tradicional cujos processos de remembramento das pequenas e médias propriedades rurais tendem a uma estrutura latifundiária, para a implantação da pecuária de corte.

Cada manifestação das deficiências desse espaço habitado é específica e local. Todavia, ao menor exame, evidencia-se uma transcendência do espaço local, em sua interdependência com o quadro geral. Os espaços habitados são sempre uma função das formas de estruturação da produção nas áreas rurais.

Na realidade, pode-se afirmar que o problema urbano brasileiro multiplica-se dentro e mediante o crescimento das cidades e da transformação do campo, 'concomitantemente', não como uma questão de causa e efeito, mas como componente de um sistema único de relações.

Uma pesquisa realizada recentemente na área da região geo-econômica de Brasília, onde compõem todos os tipos de assentamentos anteriormente descritos e todos os estágios da evolução de fronteira agrícola, permitiu descrever com clareza a relação constante e determinada do urbano e do rural. Nessa região o processo de esvaziamento do campo e a urbanização violenta, no período 1970-1980, está intimamente relacionado aos numerosos e constantes remembramentos da estrutura fundiária local, associados a formas de investimentos e exploração do setor primário que evoluem dos desmatamentos para as lavouras de arroz às pasta-

gens artificiais para criação de gado de corte, principalmente. Nessa evolução desaparecem os pequenos estabelecimentos com a exclusão dos sistemas de meia e parceria e comparece a figura do trabalhador assalariado no campo, cujas condições de trabalho quase sempre determinam a busca de um assentamento residencial alternativo entre os povoados próximos, as faixas de domínio das estradas ou a periferia das cidades.

A estabilidade nesses assentamentos, por sua vez, depende da oferta de trabalho e das condições de emprego das áreas rurais em processo de evolução e nas áreas urbanas mais acessíveis. Entretanto, esse fenômeno não está ocorrendo da mesma forma em toda a região. Há microrregiões como as do sudeste goiano e a do Mato Grosso de Goiás, onde, aparentemente, a urbanização dos trabalhadores do campo já ocorreu. Há outras onde este processo é mais recente, como nas microrregiões da Chapada dos Veadeiros, vão do Paraná e Serra Geral, que ainda apresentam, ao lado de taxas muito altas de crescimento urbano, indicadores de crescimento da população rural. Contudo, uma análise mais criteriosa permite verificar algumas características mais específicas desse processo geral que poderão esclarecer melhor o entendimento dos assentamentos da população em toda a região e suas tendências, mantidas as atuais condições de seu processo de desenvolvimento econômico.

Em todas as microrregiões, mesmo em estágios muito diferentes da evolução da ocupação rural e urbana, constata-se quatro regularidades presentes: 1.^a) os remembramentos iniciam-se no município da sede urbana mais importante, ou sedes urbanas mais importantes, quando a microrregião já adquiriu um complexo municipal mais numeroso; 2.^a) nos municípios do entorno dessas áreas, a área rural tende a desmembrar seus estabelecimentos, absorvendo, aparentemente, os pequenos produtores expulsos dos remembramentos do município central; 3.^a) à medida que esse processo se desenvolve, a população rural que não tem terra — ocupantes, meeiros e posseiros — ou que viva de pequenas áreas de subsistência, vai-se concentrando, quase sempre provisoriamente, nas vilas e povoados e principalmente nas sedes dos municípios da microrregião; 4.^a) quando os círculos concêntricos dos remembramentos de dois grupos de municípios estão muito próximos e tendem a tangenciar-se, as sedes dos municípios intermediários a ambos transformam-se em sedes transitórias das famílias migrantes, em geral, com os indicadores de crescimento urbano mais baixo da microrregião e altos índices de subnormalidade no padrão habitacional e no regime de coabitação e aluguéis.

A rigor, esse processo fica reproduzindo-se

permanentemente e apresenta-se em vários estágios, segundo as microrregiões. Explica e determina os tipos, a estabilidade e os padrões dos assentamentos das populações de toda a região, tanto urbanas quanto rurais, bem como os níveis de pressão da demanda habitacional em determinadas cidades ou municípios.

Esses níveis de pressão expressam-se por vários indicadores que, inclusive, revelam certas perspectivas a curto e médio prazo de intensificação maior ou menor da demanda habitacional nas sedes municipais por intermédio da tendência de esvaziamento presente na maioria das áreas rurais.

Um dos indicadores da pressão sobre as cidades da região, na década de 1970, é exatamente sua taxa de crescimento no período. Essas taxas tenderiam a incrementar-se ou arrefecer-se, segundo a presença de um excedente de famílias sem a propriedade dos estabelecimentos rurais locais e as tendências do remembramento e das condições da produção no setor primário no município e sua microrregião.

Levando em conta esses diferentes estágios e trabalhando com estimativas otimistas do número de estabelecimentos rurais ter aumentado de 10% em cada microrregião, ainda teremos uma pressão eminente sobre as cidades, da ordem de 51,8% da população que atualmente ainda reside na área rural dispersa da região, ou seja, haveria provavelmente um afluxo para as áreas urbanas da ordem de 51,8% dos atuais 439.770 habitantes da área rural dispersa, ou seja 44.056 famílias de nível de renda familiar provável abaixo de um salário mínimo, demandando às sedes de municípios ou aos aglomerados rurais.

Fica assim definida uma perspectiva que somente não se concretizará se houver condições de absorção da população citada por regimes alternativos de trabalho no campo.

Essa realidade concreta ilustra claramente a dinâmica da distribuição e da redistribuição dessas populações nos diferentes assentamentos urbanos e rurais, submetidas às formas que toma a organização da produção no espaço regional.

Tal evidência também altera a concepção, ou a formulação, do objeto do planejamento urbano, ampliando seu âmbito geográfico, acumulando novas variáveis e enfraquecendo a especificidade do urbano como objeto de análise e intervenção isolado.

Um último equívoco que interfere na validade e na eficácia do planejamento urbano, refere-se:

1º) a uma postura neutra em face dos processos políticos (decisórios), que advêm dos próprios objetivos do planejamento quando se propõe, en-

quanto uma prática sistematizada, a oferecer 'alternativas' de solução (técnica) ao processo decisório com a intenção de deixá-lo livre para a decisão final.

2º) a um comportamento tecnocrático que produz análises e proposições, como uma atividade alienada dos componentes da realidade estudada e dirigida somente ao poder governamental, resultando uma preocupação bem maior com a elaboração de documentos de análise e propostas do que com as condições de sua implementação.

O conhecimento do processo da evolução concreta de cada espaço habitado, ou melhor, sua formulação, deve ser um 'conhecimento comprometido' com a intervenção sobre aquele processo com o objetivo de alterá-lo. Esse compromisso inclui algumas novas relações, importantes no quadro do conhecimento do objeto do planejamento por seu compromisso com uma ação prática determinada e dependente de fatores aparentemente externos ao processo de produção do espaço habitado.

A definição do objeto do planejamento do espaço habitado como sendo o processo de produção e reprodução do quadro físico-espacial dos assentamentos humanos (urbanos e rurais) vai gerar proposições de intervenção mais realistas e eficientes, mas também de implementação mais complicada. Se, por um lado, mesmo enquanto planejamento de gabinete, é mais difícil descobrir de que modo controlar um processo de produção do espaço habitado, por outro, é inerente à ação prática do planejamento — que esse controle subentende — uma ação política que vai envolver o conhecimento do próprio objeto em uma dimensão social mais completa.

Essa ação política indispensável inclui a população enquanto usuária do espaço habitado, como participante do processo que decide sobre seu espaço. Essa participação só é válida quando a população também 'conhece', exercita, com os planejadores, o entendimento do processo de produção de seu espaço, transformando esse conhecimento em força real de pressão para sua mudança.

A rigor, o conhecimento do processo de produção do espaço habitado (ou seja, a formulação correta dos problemas dos assentamentos humanos) já contém ou deixa inferir as forças de natureza política. O que falta é a democratização desse conhecimento, não apenas pelas divulgações de fórmulas acabadas mas como um processo partilhado na formulação dos diagnósticos e das propostas de solução. Partilhado quer dizer produzido em conjunto, não como uma estratégia de engajamento da população mas como assunção de uma forma correta de tratar um fenômeno particular; como um método que admite que conhecimento é poder e que povo

consciente é o germen do melhor poder. A consciência da população se faz pela força da produção

conjunta do conhecimento de seus próprios problemas.

Serviços básicos para áreas urbanas

A cidade e os serviços urbanos

A origem e o desenvolvimento das cidades perdem-se na história dos tempos. A maioria dos autores vê o surgimento das cidades como decorrência da capacidade do campo de produzir um excedente suscetível de sustentar uma classe não diretamente produtiva, constituída pelos sacerdotes, administradores e militares. Há porém os que, como Jane Jacobs, acreditam que a vida urbana é tão inerente ao ser humano que precedeu mesmo o desenvolvimento da agricultura. O homem tomou posse do campo partindo-se de aglomerações urbanas, de cidades. Qualquer que seja a posição adotada, é certo que, em momento algum da história da humanidade, tantos viveram tão próximos uns dos outros.¹

A concentração, que não é apenas demográfica mas também e principalmente econômica, se faz acompanhar de novas formas de organização e convívio social. Muito do que antes podia ser resolvido por mecanismos privados mais ou menos isolados passou a depender, e cada vez mais, de uma ação coletiva organizada. Proliferam as instituições públicas, semipúblicas e privadas. Surgem para 'resolver' os problemas básicos da humanidade, criando-lhe muitas vezes outros, inclusive sérios. Por meio delas, por exemplo, reforçam-se com frequência processos de discriminação e distanciamento social.

O Estado, crescentemente intervencionista, passa a ocupar-se de praticamente todos os assuntos de relevância para a vida em sociedade.

Paralelamente, manifesta-se na coletividade a expectativa de ver praticamente todos os seus pro-

blemas atendidos por essa categoria 'externa', ou melhor, pela sua manifestação básica, o 'governo' (a população o identifica como 'eles' e, portanto, o contrapõe a 'nós', o povo).

Percebido por cada um como principal responsável pelo seu bem-estar, ou, o que é mais comum, pelo seu 'mal-estar', recebe o governo as demandas, as queixas, as raivas, as pressões e as esperanças da sociedade.

É na grande e média cidade que a sensação de dependência (e a dependência ela própria) em relação ao governo parece estar mais presente. A solução de problemas básicos — como a necessidade de água potável, alimentação adequada, moradia, transporte, cuidados com a saúde e outros manifesta-se aí diretamente relacionada com a ação do Estado e de suas instituições. Na visão da maior parte da sociedade, mesmo problemas não tão facilmente identificados com agências governamentais prestadoras de serviços, como o custo de vida e o desemprego, dependem, para sua solução, da atuação eficiente e eficaz do Estado.

A correlação entre problemas e a ação ou omissão do Estado parece ser mais forte e como tal percebida nas áreas urbanas. O sentimento de fatalismo (a identificação das causas de cada situação com fatores mágicos como o destino, a vontade de Deus, e a decorrente aceitação pacífica da situação) tende aí a ser menor. Isso favorece, no contexto urbano, a organização da ação coletiva de tipo reivindicatório em sindicatos, associações e movimentos sociais.

Embora os problemas mencionados sejam básicos para a sociedade em geral, a sua manifestação nas cidades assume, para aqueles destinados a resolvê-las, sem dúvida características que justificam, em relação a muito deles, o título de 'problemas urbanos' e o de 'serviços urbanos'. Um serviço de transporte coletivo aparece apenas em situações de certa densidade demográfica, quando o número de deslocamentos é suficiente para justificar a manutenção de uma frota de ônibus, de uma rede ferroviária suburbana ou de sistema fluvial ou marítimo...

As necessidades de água e o sistema de esgotos em áreas de grande densidade populacional podem apenas ser adequadamente satisfeitas quando concebidas como parte de um sistema mais amplo, de rede, consideradas as interconexões com outros sistemas. Da mesma forma, o serviço de limpeza urbana e o de iluminação pública. O abastecimento alimentar adquire, na cidade, conotações também distintas. No campo é ainda possível — embora cada vez menos, o que explica em parte o êxodo — uma certa dose de auto-suficiência. Hortas, pequenas plantações e a criação de animais, às vezes transacionados em sistema de escambo (trocas em espécie), respondem em muitas áreas pelas necessidades de alimentação de parte da população rural. Nas áreas urbanas isso não é possível, ou o é em escala muito reduzida. A economia tende também a ser muito mais monetarizada. O abastecimento se faz através de uma rede complexa, com grande número de intermediários, envolvendo grande número de instituições.

Mesmo os serviços sociais, como a educação, a saúde e a assistência social, tendem a adquirir, em contexto muito urbanos, certa especificidade. Mudanças em instituições como a família, geradas por exemplo pela expansão do trabalho feminino fora do lar, com reflexos sobre o cuidado das crianças e a própria reprodução da força de trabalho, acabam criando novas demandas por serviços públicos (creches, pré-escolar, atenção ao menor abandonado, suplementação alimentar etc.). Condições precárias de higiene e saneamento associadas à situação de alta densidade demográfica (como as existentes em favelas, cortiços e algumas áreas da periferia urbana) exigem também um novo enfoque para os programas de saúde pública.

O Estado 'organiza-se' para a prestação dos serviços — urbanos ou não — descentralizando e setorializando sua ação. Diversos níveis de governo (União, estados e municípios em sistemas federais como o nosso), com competências e recursos distintos, e dentro de cada um deles diversos órgãos setoriais, desconcentrando-se regionalmente e constituindo o conjunto da administração direta e indi-

reta, desincumbem-se, com maior ou menor eficiência, da forma mais ou menos 'racional', com maior ou menor dose de conflito institucional, de tarefas previamente identificadas. Respondem, assim, pelo menos em tese às demandas criadas pelo desenvolvimento da sociedade. Expande-se a burocracia governamental, recriando e reproduzindo processos impregnados na sociedade, como o clientelismo, o patrimonialismo e a discriminação sócio-econômica.

Obedece, nessa expansão, a fatores que escapam em grande medida ao controle da própria sociedade, como os ditados pela inserção do país na ordem econômica internacional.

A ação governamental processa-se necessariamente fragmentada em diversos órgãos e níveis. A complexidade da vida moderna exige, cada vez mais, a divisão das tarefas governamentais, o que propicia a criação de novas agências e a expansão de atings. Essa mesma complexidade, refletindo-se em contextos cada vez mais urbanos e interdependentes, demanda esforços crescentes de planejamento, articulação e integração institucional, difíceis de obter, mas necessários na tentativa de solucionar problemas e melhorar as condições de vida da população. Os problemas, por sua vez, revelam-se sempre de forma globalizante, una, indivisível, reforçando a necessidade de ação governamental conjunta e multidimensional. O que uma agência faz tem sempre a ver com as atribuições de várias outras e vice-versa.

A pobreza urbana

A eliminação da situação de pobreza que atinge um imenso contingente da população mundial representa, sem dúvida, um grande desafio para a humanidade e, em especial, para os países ditos do Terceiro Mundo onde ela se aglomera.

A população pobre rural vem, em grande parte, transferindo-se para as cidades por meio de fluxos migratórios contínuos. A pobreza que chega e a que aí é gerada vão competir, em desigualdade de condições, pelo acesso aos recursos escassos — emprego, renda, moradia, alimentação, prestígio, saúde etc. — existentes e disponíveis e pelos que serão ainda criados. Sem grandes alternativas, alojam-se, como podem, em áreas desprezadas (pelo menos de início) pelos setores de mais alta renda, ocupando morros, alagados e vazios suburbanos. O espaço segrega-se, refletindo a estrutura das dificuldades sociais. A cidade se decompõe em áreas de alta e média renda e áreas de baixa renda facilmente identificáveis, cada uma delas exibindo características, serviços e amenidades distintas.

A condição de privação cumulativa faz com que os segmentos mais pobres da sociedade se ve-

jam excluídos simultaneamente de benefícios sociais, culturais, econômicos e políticos já alcançados pelos demais. A falta de renda e recursos materiais é acompanhada, na imensa maioria dos casos, por péssimas condições de moradia, alimentação deficiente, saúde precária, baixo nível de escolaridade, pouco prestígio social... As áreas que lhes servem de moradia são, em geral, mal situadas e desprovidas de serviços públicos.

A ocupação muitas vezes ilegal e irregular da terra tem se revelado, na prática, uma das justificativas mais comumente utilizadas para a exclusão de favelas e loteamentos clandestinos da programação governamental. Ao lado da ausência dos serviços, os moradores se vêem ainda confrontados pela ameaça (às vezes efetivada) de remoção.

Sendo a pobreza determinada, isto é, causada por outros fatores — como as relações de poder existentes — é claro que a eliminação da pobreza não pode ser conseguida partindo-se dela própria, isoladamente.² A mudança social em direção a sociedades mais igualitárias pressupõe transformações estruturais profundas, envolvendo não apenas o país mas a própria ordem internacional.

Diversas ideologias disputam o privilégio de indicar o caminho para essas mudanças. Nenhuma pode oferecer a garantia de que a história vai efetivamente caminhar segundo o modelo prescrito.³ A realidade é sempre mais dinâmica e contraditória do que é possível prever-se.

No cerne da disputa ideológica coloca-se o Estado e o papel que este desempenha na eliminação — perpetuação da pobreza.⁴ Vê-se ele confrontado, de um lado, pela necessidade de garantir o 'desenvolvimento', concebido em função da posição que o país ocupa no concerto das nações e de processos internos ao próprio país. Em países como o nosso, essa tendência tem sido traduzida, na prática, por um tipo de desenvolvimento assimétrico, excludente, concentrador.

Por outro lado, o Estado, em função de outros processos que se contrapõem ou reforçam os primeiros, se vê chamado a responder a demandas oriundas de todos os segmentos da sociedade. A busca da legitimidade e as próprias exigências do sistema econômico fazem-no receptivo e 'responsivo' a parte dessas demandas.

A chamada 'crise social', caracterizada pelo número crescente de pessoas que se vêem impossibilitadas de enfrentar, de forma adequada, as suas necessidades básicas — e aqui poderíamos talvez até incluir algumas necessidades geradas por aspirações de natureza consumista, difíceis de resistir — representa estímulo significativo para a ação do Estado voltada para os segmentos de mais baixa renda na sociedade.

A estratégia dos serviços básicos⁵

A estratégia dos serviços básicos, que conta com o respaldo de organismos internacionais ligados à ONU, tem por objetivo promover, a curto e médio prazos, a extensão de serviços considerados imprescindíveis ao bem-estar da população a áreas até então deles privadas. Partindo de diagnósticos que apontam números espantosos para a situação de pobreza no mundo (700 milhões de pobres nas áreas rurais e 200 milhões nas áreas urbanas)⁶, esses organismos passaram a promover, junto aos governos dos países onde atuam, o desenvolvimento de metodologia destinada a sanar essas deficiências a curto e médio prazos.

A estratégia inicialmente concebida para áreas rurais enfatiza a simplicidade tecnológica e a administração, o baixo custo na prestação dos serviços e o envolvimento da própria comunidade a ser atendida em todas as fases do programa (no estabelecimento de prioridades, na implementação, na avaliação e na reformulação de projetos).⁷

Dado o caráter de extrema interdependência dos problemas e dos serviços destinados a suprir as necessidades básicas, propõe ela um enfoque multissetorial integrado. Os serviços devem ser oferecidos de forma integrada em cada comunidade, evitando-se a desarticulação e a oferta isolada.

Como a responsabilidade pela prestação desses serviços é compartilhada por diversas agências (ministérios, secretarias estaduais e municipais e órgãos da administração indireta, no nosso caso) e dada a inviabilidade de buscar-se uma integração de caráter abstrato, em nível dos órgãos, a efetivação dessa integração deve-se dar na área, objeto da intervenção. Busca-se a convergência de ações das diferentes agências na comunidade a ser atendida.

Entre os serviços a serem incluídos em programações baseadas na estratégia, estão: cuidados com a criança e a gestante, produção e consumo de alimentos de maior teor nutritivo, reabilitação alimentar, sistemas confiáveis de água, esgoto e coleta de lixo, pré-escolar e educação básica, cuidados com a saúde (medicina preventiva e curativa), melhoria na habitação e no ambiente imediato e programas de geração de renda.

Questões de natureza prática sugerem, muitas vezes, que os serviços sejam instalados gradativamente, de tal forma que, passado certo tempo, se tenha conseguido a presença e integração de todos eles na mesma comunidade.

A meta prioritária nessa estratégia é a do atendimento do mais necessitado, do mais carente. Nem sempre é possível, contudo, atingi-la de início ou apenas a ela. Essa população tende a ser menos

acessível e organizada em termos de ação coletiva, o que acarreta dificuldades extras de natureza metodológica e administrativa.

Os objetivos específicos de uma política social de tal natureza podem assim ser enumerados: 1º ajudar o pobre urbano a gerar a renda de que necessita. Isso pode ser tentado pela capacitação profissional, apoio por meio de crédito e outros mecanismos às atividades que já desenvolve e serviços de apoio (como creches, no caso do trabalho feminino); 2º) garantir-lhe atenção adequada no que se refere ao seu desenvolvimento físico e mental e ao seu bem-estar (cuidados na área de saúde, principalmente medidas preventivas, da educação e da assistência social); 3º) introduzir melhorias no seu ambiente físico em cooperação com as iniciativas da própria comunidade; 4º) encorajar o uso de tecnologia apropriada, inclusive pela introdução de tecnologias simples no âmbito da moradia, que redundem em redução do esforço doméstico.

O modelo é deixado propositadamente aberto, como alternativas, para garantir certa flexibilidade e possibilidade de adaptação aos casos concretos.

A prestação de serviços pode ser concebida em diferentes níveis, desde o nível da comunidade. Nesse nível — primário de atendimento — a utilização de pessoal local leigo, característica da estratégia, tem-se revelado um dos principais fatores responsáveis pela aceleração da oferta desses serviços e pelo baixo custo observado.⁸ Esse pessoal, quase sempre residente na comunidade onde presta seus serviços, trabalha de forma voluntária ou remunerada, em tempo parcial ou integral.⁹ Após receber treinamento incumbe-se de diversas tarefas ligadas à prestação dos serviços, desempenhando ainda uma função motivadora e educativa junto à população beneficiada.

O segundo nível — 'nível de encaminhamento' — representa o ponto mais próximo dentro de um sistema de serviços básicos ao qual o trabalhador de nível primário pode encaminhar os membros de sua comunidade que precisem de tratamento ou conselho e onde ele próprio, junto com outros trabalhadores primários, recebe suas instruções, busca apoio e dá conta de suas atribuições.

O terceiro nível — 'nível de supervisão/coordenação' — deve ser da responsabilidade dos governos locais. O planejamento local identifica as áreas carentes a serem incluídas no programa e desenvolve as propostas de ação para a área, reunindo os diversos componentes a serem ativados, a metodologia e os recursos necessários e disponíveis.

A participação comunitária se faz presente desde a fase de seleção das áreas até a da identificação de necessidades, elaboração, implementação

e avaliação de projetos. Há técnicas já desenvolvidas (como o autodiagnóstico) que facilitam esse processo.

Com referência aos serviços de responsabilidade de outros níveis governamentais há que se desenvolver mecanismos de articulação que permitam a participação dos órgãos diretamente relevantes nas decisões e que garantam a convergência de ações.¹⁰

A 'nível nacional', quarto e último nível de um programa de serviços básicos voltado para as áreas urbanas carentes, compete a coordenação e articulação das ações que, desempenhadas por diversas agências e departamentos governamentais, afetam mais diretamente os aspectos relacionados com o desenvolvimento social nas áreas urbanas. Cabe-lhe também induzir, orientar, articular e apoiar, técnica e administrativamente, a atuação dos níveis infranacionais de governo e da iniciativa privada relevante.

Ao lado da introdução de tecnologias apropriadas, a estratégia preconiza também o estabelecimento de procedimentos legais e administrativos simples e expeditos, de fácil compreensão pela população participante e adequadas à sua situação sócio-econômica. Relatório do Banco Mundial sobre o Brasil conclui que o maior obstáculo à ampliação da cobertura dos serviços de habitação, água e esgoto não está tanto na suposta escassez de recursos orçamentários que pudessem ser destinados às áreas mais carentes, mas sim nas limitações legais e operativas das agências encarregadas daqueles serviços. A manter-se inalteradas as normas vigentes, não há como estender os serviços às famílias de baixa renda impossibilitadas de pagar as prestações ou as tarifas exigidas.¹¹

Entre as objeções que foram levantadas contra a estratégia, tem recebido maior destaque a afirmação de que a mesma não conduz a mudanças estruturais. Atuaria, em consequência, como um fator a mais na manutenção do *status quo*, das desigualdades sociais. Programas dessa natureza estariam voltados para a 'administração da pobreza', sem qualquer teor redistributivista. Ao se ocuparem das populações de baixa renda, estariam considerando essa população como desajustada, sem atentar para o fato de que esse 'desajuste' é ocasionado por razões estruturais ao próprio sistema.

Outra crítica comum é a que se refere ao trabalho voluntário em sistema de mutirões, que a metodologia muitas vezes preconiza.

"Não é o mutirão, transformado em sobretrabalho do operariado, que deve ser utilizado para cobrir as deficiências de serviços e equipamentos comunitários existentes principalmente nas áreas habitadas por populações de baixa renda. Ele vem ape-

nas reforçar as desigualdades sociais, disfarçar as omissões do Estado e retardar a mudança social.¹²

Se, por um lado, parece ser verdade que a técnica da estratégia está principalmente voltada para a melhoria das condições de vida da população mais necessitada, facilitando-lhe o acesso a bens e serviços que respondem às suas necessidades básicas, sem preocupação explícita com mudanças estruturais, por outro, é menos evidente que programas dessa natureza funcionem com obstáculo a essas mudanças. O contrário parece mais plausível. A simples presença do Estado, levando serviços a áreas antes praticamente desassistidas, traz em si um potencial de mudança nada desprezível. Um dos seus efeitos é estimular o processo de reivindicação popular, muitas vezes paralisado em função da sensação de abandono e impotência das populações de áreas esquecidas. Por meio desse processo, é comum, também, o estabelecimento de redes de comunicação informais entre técnico e morador que facilitam o acesso desse último aos canais burocráticos relevantes. Melhorias efetivas nas condições de vida da população parecem também estar correlacionadas com maior capacidade de organização comunitária e de mobilização social. Uma população muito sofrida, mal alimentada, pouco saudável e quase sem recurso não tem a mínima condição de mobilizar-se para tentar influir em políticas governamentais.

A utilização do trabalho voluntário em projetos tipo mutirão, voltados para obras e serviços nas comunidades de baixa renda, pode realmente ser considerada injusta do ponto de vista da sociedade como um todo. Os segmentos de alta e média renda têm acesso a esses serviços, em quantidade e qualidade adequadas, sem que para isso precisem mobilizar-se em ação coletiva e empregar seu tempo disponível (para o lazer e outras atividades) em tarefas que, em princípio, são da competência do Estado. O argumento comumente empregado como justificativa para o fato — a maior contribuição fiscal desses segmentos — não procede, já que se sabe que, em sociedades muito assimétricas, os sistemas tributários tendem a ser regressivos, penalizando proporcionalmente mais as classes de menor poder aquisitivo. Dada a situação real e a correlação de forças existentes em sociedades como a nossa, em que a omissão do Estado em relação às áreas habitadas por essas populações é freqüente, os mutirões, reunindo esforços da comunidade e recursos do governo, acabam representando um avanço em relação à situação anterior. Conscientes desse fato, crescem as demandas das comunidades menos privilegiadas para apoio desse tipo.

Não é tampouco desprezível o efeito aglutinador e auto-educativo que tais projetos acarretam nas comunidades. A organização comunitária favorece

a reflexão sobre a situação de pobreza e a ação coletiva do tipo reivindicatório.

Considerada como elemento intrínseco à estratégia dos serviços básicos, a participação efetiva da comunidade a ser beneficiada, inclusive na tomada de decisão em pontos fundamentais dos projetos, representa sem dúvida um fator importante (e não tão facilmente manipulável como às vezes se afirma) no processo de mudança social.

O argumento mais poderoso a ser usado a favor da estratégia reside, contudo, nos ganhos efetivos já obtidos em países que resolveram aplicá-la seriamente. Na América Central, no Peru, na Índia, na China a estratégia conseguiu expandir significativamente e em prazo relativamente curto o alcance dos serviços, com resultados favoráveis (e às vezes assombrosos) nos índices de mortalidade infantil, morbidade, escolaridade e bem-estar geral das populações de baixa renda.

Notas

1. Em função de diversos processos sócio-econômicos, já bastante estudados, aceleram-se no último século os fluxos migratórios em direção, principalmente, aos médios e grandes centros. Associados ao crescimento vegetativo, que embora acusando certo decréscimo é ainda significativo, dão origem à chamada 'expansão urbana'. Na América Latina espera-se para a virada do século uma população urbana equivalente a 75% da total.

2. No caso do Brasil os dados são eloqüentes. Embora do ponto de vista do acesso a serviços básicos, como água e esgoto, registrem-se ganhos em termos das unidades habitacionais atendidas, a distribuição da renda concentrou-se ainda mais, nas últimas décadas, quando o poder de barganha desses segmentos — e da sociedade como um todo — se restringiu. A comparação entre os censos de 1970 e 1980 indica que os 50% da população urbana nos níveis mais baixos de renda, que em 1970 detinham 16,01% do total da renda, passam a deter apenas 14,90% em 1980. Os 10% de renda mais elevada exibem, em contrapartida, um aumento de 44,39% para 46% na década. Em 1980, a remuneração do trabalhador urbano com rendimento de um a dois salários mínimos é 4% menor do que em 1970. O que ganha mais de 20 salários mínimos, contudo, vê sua renda real aumentada em 9% em relação a 1970.

3. "A História como um todo e, em particular, a história das revoluções é sempre mais rica de conteúdo, mais variada, mais multiforme, viva e cheia de engenho do que chegam a imaginar os grupos em que há maior refinamento e as mais conscientes vanguardas das mais avançadas classes." V.I. Lenin, *Left. Wing Communism — an infantile disorder*. Londres, 1967. p.401. (Selected works, v.3)

4. Esse tema não será aqui aprofundado. Há uma vasta literatura sobre ele, refletindo a multiplicidade de pontos de vista.

5. Sobre a estratégia ver: UNICEF, *Urban Basic Services: Reaching children and women of the urban poor*, Report by Executive Director, 1982. *Serviços básicos para a infância em países em desenvolvimento* (Relatório do diretor executivo do UNICEF à Junta Executiva, Sessão de 1976, UNICEF Doc. E/ICEF/L.1342. Reimpressão, 1979. *The management of the delivery of urban basic services*, UNICEF April/May 1981 (mimeo.); *Social planning with the poor — new government strategies in assignment children*, 57/58, 1982.

6. Estimativa do Banco Mundial.

7. No Brasil ela vem sendo desenvolvida com o apoio do UNICEF, já com bons resultados, nos municípios do Rio de Janeiro e Recife. Estuda-se, no momento, a possibilidade de aplicar a metodologia a nível nacional, via CNDU. Ver relato da experiência no Rio em: BRASILEIRO, Ana Maria *et al.* Extending municipal services by building on local alternatives — a project in the favelas of Rio de Janeiro, in *Assignmet Children*, *op. cit.* p.67-100.

8. Ver UNICEF, *Serviços básicos para a infância em países em desenvolvimento*. Doc. E/ICEF/L.2342, 1979 (reimpressão).

9. Há vantagens e desvantagens em cada um dos sistemas de envolvimento dos membros da comunidade: trabalho voluntário ou remunerado. A opção será feita segundo as características do projeto específico e da área a ser atingida.

10. Essa é talvez a maior dificuldade enfrentada por um Programa de Serviços Básicos para áreas carentes. Muitas vezes mecanismos informais de articulação poderão funcionar satisfatoriamente, contornando dificuldades de formalização de acordos e convênios ou da criação de conselhos ou comitês entre órgãos de níveis governamentais distintos.

11. KNIGHT, Peter T. & MORAN, Ricardo. *Brazil — poverty and basic needs series*, Washington, Banco Mundial, 1981, n.p.

12. AMMAN, Safira Bezerra. *Considerações críticas sobre o conceito de participação*. São Paulo, 2(5): 152, mar. 1981. Ver também: *Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil*. São Paulo, 5ª ed. 1980.

A experiência curitibana e o planejamento urbano brasileiro

Apresentação

Com este documento, não temos a pretensão de apresentar uma tese acadêmica sobre planejamento urbano, nem um relatório para-oficial da ação administrativa municipal curitibana. Nossa intenção é apenas compilar pontos de um singelo exercício de reflexão a partir da experiência prática de participar de uma equipe de planejamento que vem atuando muito ativamente em uma capital de médio porte. Portanto, há menos preocupação em citar 'quem' fez, mas principalmente 'o quê' e o 'porquê' foi feito.

Assim, começando com um relato sobre as idéias e os conceitos básicos que vêm norteando as propostas do planejamento curitibano, fazemos um apanhado da efetiva realização das mesmas no período 1972/82, complementado por uma avaliação informal das conseqüências e resultados obtidos. Finalmente, são apresentadas algumas conclusões e comentários finais.

Cabe esclarecer que o tema é bastante amplo e que não procuramos exauri-lo. Foram abordados apenas os pontos considerados mais importantes, no conjunto da experiência que vimos tendo.

A idéia e os conceitos

O Plano Preliminar de Urbanismo de Curitiba, que depois de ter sido debatido com segmentos representativos da sociedade curitibana, foi discutido e aprovado pela câmara municipal em 1966, transformando-se em Plano Diretor, pode ser resumido dentro das seguintes idéias básicas: a) promover o direcionamento da expansão da área central por meio de um desenvolvimento linear; b) promover o

descongestionamento e a humanização da área central; c) atuar globalmente no espaço urbano, integrando o uso do solo, o sistema viário básico e o transporte coletivo; d) descentralizar os equipamentos urbanos e comunitários, promovendo o atendimento local dos bairros; e) dar prioridade ao transporte coletivo sobre o individual e, na área central, dar prioridade ao pedestre; f) centralizar os estudos e propostas de planejamento em um único órgão, especificamente constituído para esse fim.

Já se tinha noção de que seria impossível evitar o crescimento urbano de Curitiba. Assim, procurou-se direcioná-lo de modo a estabelecer metas e diretrizes físicas para os investimentos do poder público municipal, as quais também podem servir como referência para orientar a ação da iniciativa privada.

Em qualquer cidade em expansão, a tendência é sempre de o centro tradicional ir se espraiando em todas as direções possíveis, consolidando um conceito clássico de cidade concêntrica. Nesse caso, a área central costuma ser pressionada cada vez mais intensamente para atender à demanda das diversas coroas periféricas, e essa pressão tem como resultado uma contínua reconstrução do centro, cada vez com maior densidade. Essa tendência natural torna cada vez mais difícil o acesso ao centro (pelo menos, por vias de superfície) e vai destruindo continuamente todo o passado, a história e a memória que se acumulam nos centros tradicionais.

Dentro do espírito de que 'tendência não é destino', entendeu-se que como a tendência natural não era conveniente para o futuro da cidade,

competia ao planejamento propor um desvio da mesma para rumos mais desejáveis. As atividades que normalmente se localizam na área central precisavam instalar-se em algum lugar acessível, preservando o pouco de histórico que ainda restava no centro tradicional. Daí surgiu a idéia de definir-se *a priori* direções de expansão física, ao longo de áreas com algum potencial de crescimento, e que se articulariam com a área central de modo complementar, e não concorrencial.

O instrumento escolhido para essa alteração de tendência foi a implantação de corredores de serviços, equipados com uma canaleta exclusiva para o transporte de massa, e ao longo dos quais seria incentivado um adensamento ligeiramente superior ao permitido na área central. Em ambos os lados desses corredores, seria definida uma área predominantemente residencial, e com densidade média, dentro da intenção de permitir-se que maior número de pessoas se beneficiassem dos investimentos públicos (vias e transportes) e dos estabelecimentos comerciais e de serviços que viessem a instalar-se naqueles corredores.

Nessa ótica, a cidade de Curitiba contaria esquematicamente (ver croqui 1) com o centro tradicional a preservar, evitando-se seu progressivo congestionamento pelo desvio da pressão imobiliária para os corredores de serviços — os corredores de serviços, chamados estruturais, que procuram atender os diversos bairros como se fossem centros sub-regionais alinhados ao longo de uma rua; e os vários bairros da cidade.

Dentro desse enfoque, é da maior importância o papel conferido ao transporte coletivo. Como elemento que garante a acessibilidade, ele seria o indutor da ocupação daqueles corredores. Assim, decidiu-se confiar no transporte de massa por ônibus até o limiar de suas potencialidades, dando-lhe condições para que essas potencialidades fossem todas utilizadas em favor da cidade e do usuário.

Para que o ônibus tivesse um espaço próprio, era preciso deslocar o tráfego de passagem dos automóveis e, dessa forma, surgiu a idéia de se aproveitar na medida do possível um conjunto de três ruas paralelas, onde a via central conteria a canaleta exclusiva, estacionamentos e uma via de tráfego local, e as vias externas seriam destinadas ao tráfego de passagem dos veículos, uma em cada direção (ver croqui 2).

Essa separação foi proposta como meio de conciliar-se a necessidade de espaço para todos os elementos de circulação (tráfego local, tráfego de passagem, estacionamentos, canaleta de ônibus) e o espaço disponível no sistema viário existente. Ao invés de ter-se uma ampla artéria com cerca de 90m de largura, na qual estariam todos aquele elemen-

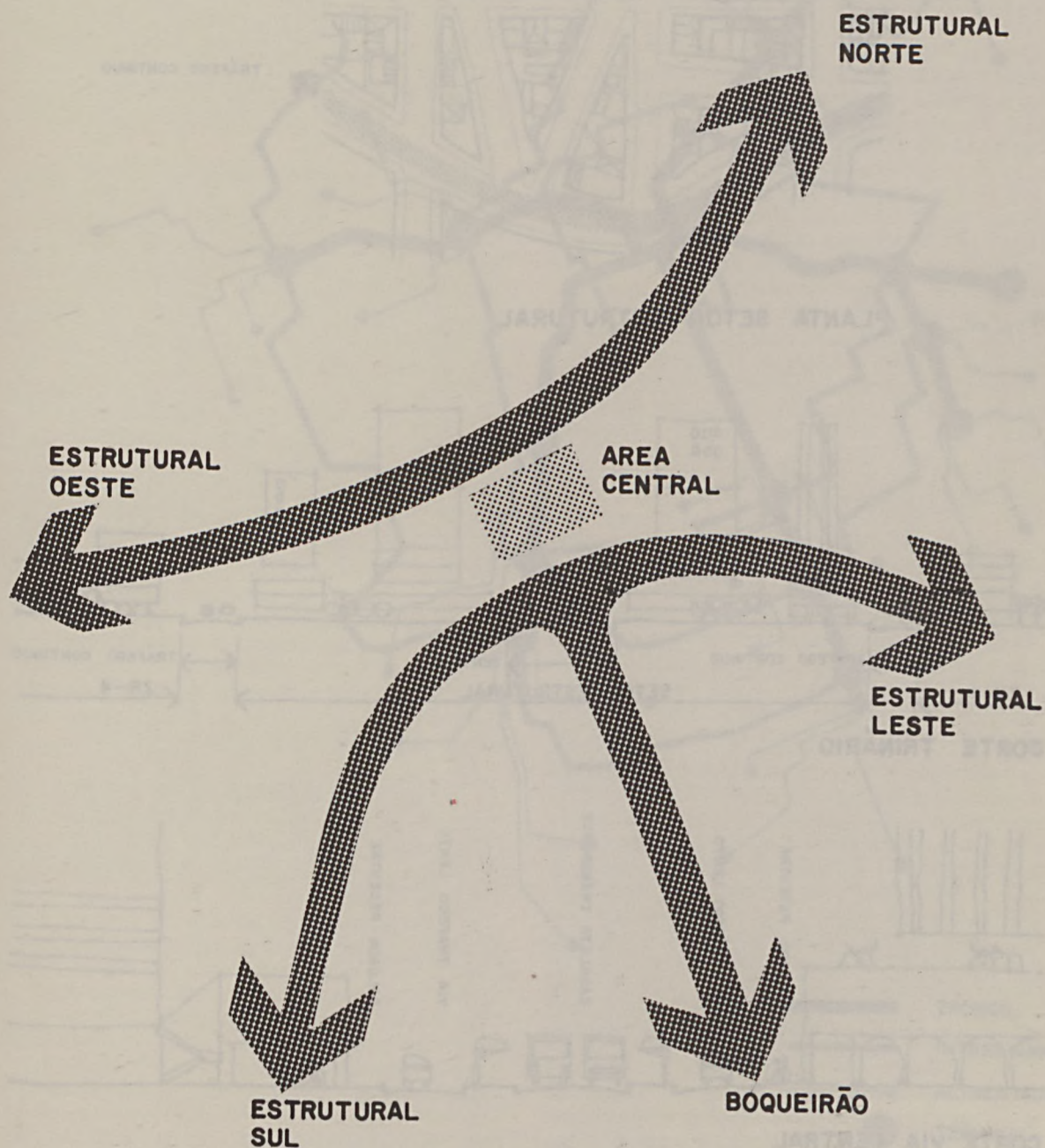
tos e para a qual seria obrigatório um programa bastante extenso de desapropriações dos terrenos lindeiros, optou-se por aproveitar ruas existentes, correndo todas mais ou menos em paralelo, com cerca de 30m de largura cada uma. Essa decisão de respeitar-se a escala da cidade e do homem passou a constituir uma postura do planejamento. É obviamente mais difícil para o pedestre atravessar uma via de 90m do que três vias, normais, de 30m. E com toda aquela imensa largura, apesar dos sevíços e vantagens estritamente do ponto de vista de tráfego, aquela solução estaria provocando um 'efeito de corte' no tecido urbano convencional.

A solução adotada, no entanto, teria que contar com algumas proteções: as vias externas, destinadas ao tráfego de passagem, não poderiam admitir às suas margens usos geradores de tráfego intenso ou pesado, pois em pouco tempo estariam congestionadas e não serviriam mais ao tráfego de passagem. Assim, o zoneamento de uso do solo limitou ao mínimo a possibilidade de ali se instalarem atividades comerciais e de serviços. Por outro lado, a via central — que já tinha um certo conjunto de estabelecimentos comerciais — seria beneficiada com a passagem do transporte de massa e, assim, novos usos comerciais deveriam ser estimulados, o que também foi estabelecido no zoneamento.

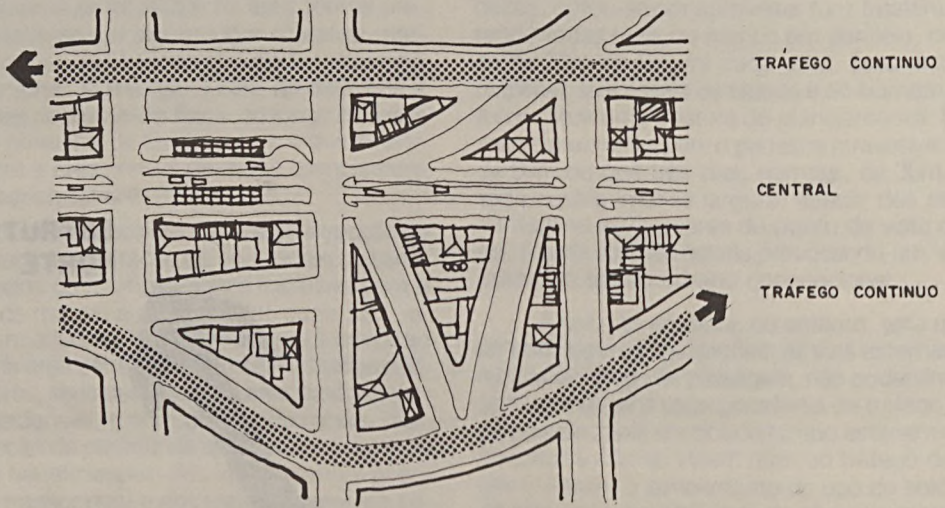
São essas considerações de inter-relações transporte/uso do solo que o planejamento de Curitiba vem fazendo e aperfeiçoando. Qualquer programa de uso do solo acarreta um determinado padrão de deslocamentos, que será resolvido pelo sistema de transporte. E o transportes deve ainda garantir acessibilidade a todo o tecido urbano, induzindo algumas ocupações. Assim, parece razoável concluir que "o uso do solo e o transporte interagem dinâmica e permanentemente entre si".¹

Uma vez definida a prioridade do transporte coletivo, cogitou-se do esquema geral do sistema a ser implantado. Com as canaletas reservadas, foi pensado um esquema operacional tronco-alimentador, onde as linhas troncais, chamadas expressas, seriam aquelas circulando nas canaletas, e as linhas alimentadoras fariam o trajeto complementar entre terminais situados ao longo da linha troncal e os bairros menos próximos dos corredores de serviços. Esses terminais funcionariam como pontos de transbordo e também como núcleos de desenvolvimento comercial dos corredores de serviços. Complementando o conjunto tronco-alimentador, foram propostas linhas interbairros (circulares, ligando entre si terminais de diferentes corredores troncais) e redefinidas linhas convencionais para bairros não atendidos pelo conjunto tronco-alimentador (ver croqui 3).

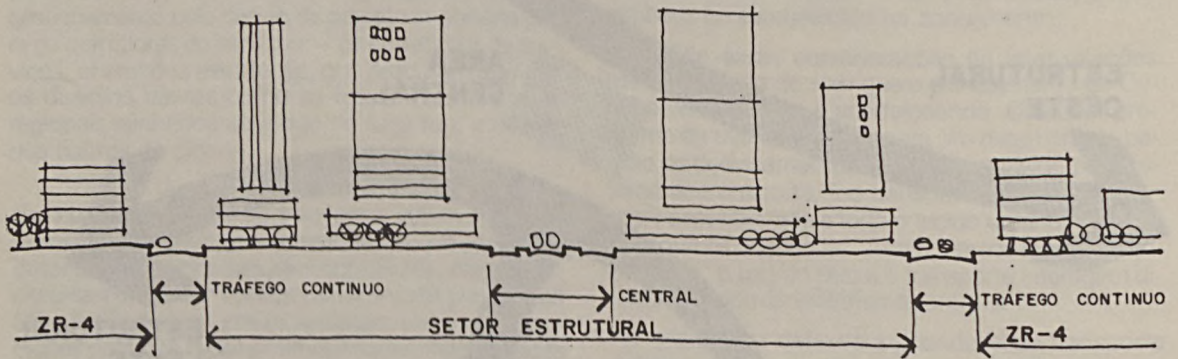
Essa estruturação básica foi depois completada



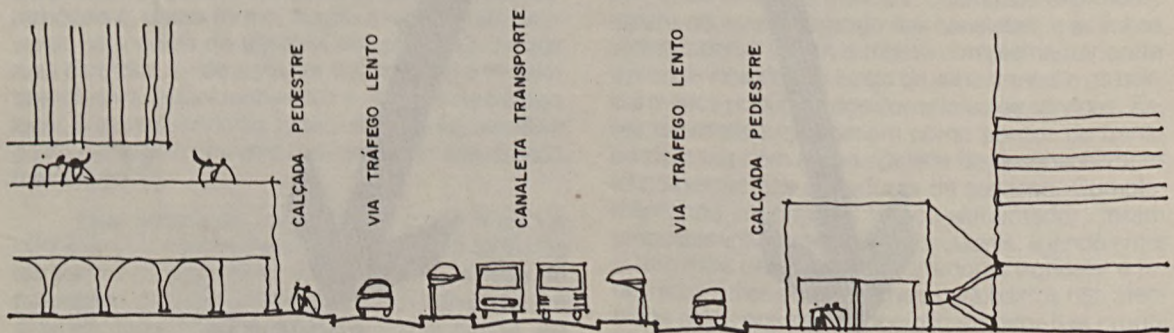
Croqui 2



PLANTA SETOR ESTRUTURAL

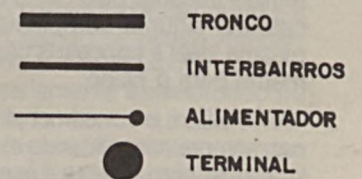
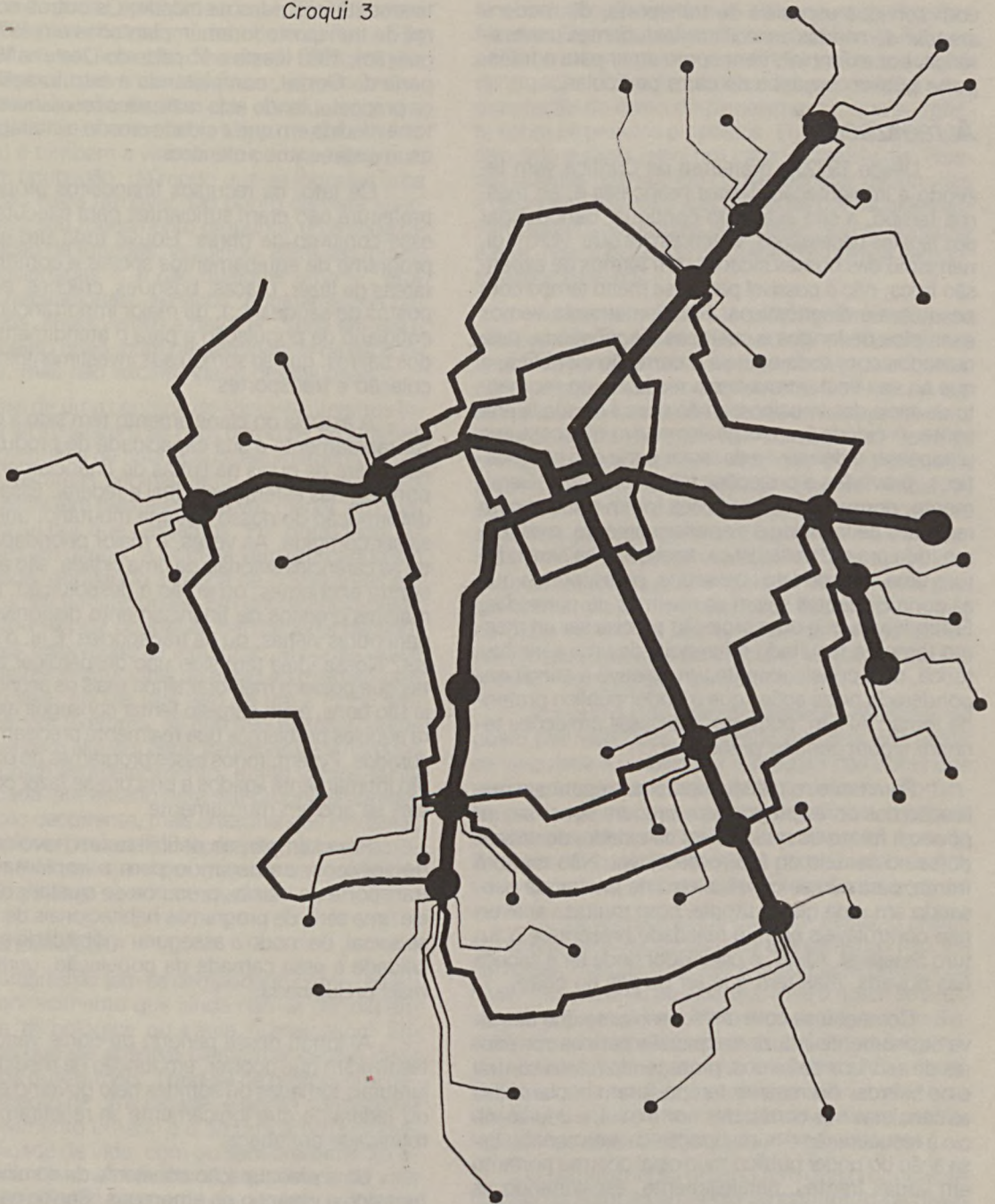


CORTE TRINÁRIO



CORTE VIA CENTRAL

Croqui 3



com serviços especiais de transporte, de modo a atender demandas específicas (estudantes universitários, por exemplo), bem como atrair para o transporte público usuários do carro particular.

A realização

Desde 1972, a prefeitura de Curitiba vem fazendo a implantação dessas propostas e, ao mesmo tempo, a sua avaliação contínua, dando lugar aos ajustes necessários. Entendemos que, visto o dinamismo das nossas cidades, em termos de expansão física, não é possível perder-se muito tempo com pesquisas e diagnósticos. Frequentemente vemos exemplos de longos e custosos diagnósticos, pesquisados com toda cautela e correção científica, e que ao seu final retratavam a realidade do momento de início dos trabalhos, e não mais a realidade presente. A cidade é um organismo vivo que costuma ultrapassar e desviar-se da maior parte dos prognósticos, previsões e projeções feitas. Por quê? Geralmente, porque essas projeções foram obtidas com requintes de tecnologia e aperfeiçoamento, mas, como toda projeção estatística, apenas lança para o futuro uma série de fatos passados, pressupondo que as condicionantes sejam as mesmas ou parecidas. Entendemos que uma projeção precisa ser ao mesmo tempo o resultado referencial de uma série histórica, mas principalmente um objetivo a atingir-se, ponderado pelas ações que o poder público pretende tomar. Aí sim, pode ser que essas projeções tenham algum sentido prático.

Para tanto, o planejamento acompanha a realização das obras propostas e procura situar-se um pouco à frente do quadro real da cidade, deslocando-se no sentido do futuro desejável. Não muito à frente, para não se correr o risco de já estar-se pensando em uma quase utopia, com muitas variáveis não controláveis entre a realidade presente e o futuro desejável. Afinal, o planejador pode ter a cabeça nas nuvens, mas tem que ter os pés no chão.

Começou-se com um zoneamento que buscava basicamente induzir a expansão para os corredores de serviços definidos, protegendo a área central e os bairros. Ao mesmo tempo foram implantadas as canaletas nos corredores norte e sul, e deu-se início à recuperação e humanização da área central. Essa ação do poder público municipal ocorreu portanto em várias frentes, paralelamente, escalonando as respectivas prioridades, mas sempre dentro das diretrizes traçadas pelo Plano Diretor e, quando foi necessária alguma complementação, esta seguiu a mesma idéia e conceitos básicos utilizados anteriormente para o plano.

Assim, o zoneamento foi revisto algumas vezes, sempre consolidando as posições adquiridas pelo zoneamento anterior e acatando as expansões efe-

tivamente ocorridas na cidade. Os outros corredores de transporte foram implantados em 1978 (Boqueirão), 1980 (Leste e 1ª parte do Oeste) e 1982 (2ª parte do Oeste), completando a estruturação básica proposta, tendo sido realizados esses investimentos à medida em que a cidade crescia e interagiu com os investimentos anteriores.

De fato, os recursos financeiros próprios da prefeitura não eram suficientes para executar todo esse conjunto de obras. Houve todo um extenso programa de equipamentos sociais e comunitários (áreas de lazer, praças, bosques, creches, escolas, postos de saúde etc.), da maior importância para o cotidiano da população e para o atendimento local dos bairros, que se somou aos investimentos em circulação e transportes.

A astúcia do planejamento tem sido a de utilizar rapidamente a sua capacidade de produzir projetos para os quais há linhas de financiamento disponíveis nas esferas estadual e federal. Essa é uma deformação do nosso sistema tributário, que precisa ser corrigida. Às vezes, a maior prioridade, dentre as carências setoriais de uma cidade, são as obras contra enchentes, ou então a despoluição; mas os maiores créditos de financiamento disponíveis são para obras viárias, ou de transportes. E aí, o que fazer? Nossa idéia tem sido não desperdiçar as ofertas que possam melhorar ainda mais os serviços que já são bons, e em paralelo tentar conseguir ajuda para aqueles problemas que realmente precisam ser resolvidos. Porém, todos esses programas de obras estão intimamente ligados e procura-se fazer com que eles se apoiem mutuamente.

Por exemplo, ao definir-se um novo corredor de serviços, começando com a implantação do transporte de massa, procurou-se ajustar próximo a ele uma série de programas habitacionais de interesse social, de modo a assegurar mobilidade e acessibilidade a essa camada da população, geralmente mais prejudicada.

Al longo desse período de obras vários ajustes tiveram que ocorrer, em função de medidas conjunturais tomadas ou sofridas pelo governo estadual ou federal, e que logicamente se refletiram na comunidade curitibana.

Uma preocupação constante da administração tem sido a geração de empregos. Sendo capital de estado, Curitiba tem naturalmente uma vocação mais terciária, vinculada ao funcionalismo público e outros serviços gerais. Dentro da nossa realidade tributária, seria cada vez mais difícil para a administração equilibrar suas despesas apenas com os recursos decorrentes de impostos sobre a propriedade urbana e os serviços. A opção escolhida foi preparar uma área da cidade para receber indústrias de mé-

dio e grande porte, apresentando-se Curitiba como uma alternativa interessante fora do eixo Rio — São Paulo. Mas essa área não deveria ser mais um distrito industrial convencional. Assim, houve um estudo de localização espacial que considerou a disponibilidade de infra-estrutura (água, luz, malha rodoviária) e também a vinculação com o espaço urbano em ocupação, de modo que se lograsse uma integração física razoável. Do ponto de vista interno da área, seu zoneamento propunha uma certa diversificação de funções, incluindo, além das indústrias selecionadas — e não qualquer uma —, programas habitacionais, serviços, equipamentos comunitários, áreas verdes e de lazer. Seria em resumo um bairro novo, com predominância de usos industriais, mas não exclusividade desses usos.

Mais de uma centena de estabelecimentos industriais ali instalaram-se bem como os programas complementares de habitação e equipamentos. No entanto, as áreas originalmente reservadas para o uso industrial têm mercado cada vez menor, em função da crise por que passamos. Por outro lado, as migrações em direção a Curitiba vêm crescendo em intensidade, obrigando a busca de novas áreas para programas habitacionais. Em decorrência desse fato, optou-se pela ocupação habitacional de algumas áreas reservadas às indústrias, e começou-se um programa institucional de apoio ao microempresário, ou seja, aquele que tem de um a cinco empregados, por exemplo. Já que não há mais capital disponível para alguém gerar centenas de empregos em um único estabelecimento, então vamos facilitar que cada interessado gere seu próprio emprego; a produção decorrente, mais artesanal que industrial, e que pode ter boa qualidade, é encaminhada às lojas e comércio em geral por meio de um órgão público que dá esse apoio empresarial.

Uma avaliação

O urbanismo tem-se comportado como um setor do conhecimento que ainda não se decidiu entre a área 'tecnológica' ou a área 'humanística'. Entendemos que ele absorve elementos dessas duas áreas, e de outras mais. Trata-se de promover o desenvolvimento de uma cidade, e nosso conceito de desenvolvimento urbano é o da busca de uma melhor qualidade de vida, com ou sem crescimento físico, sendo claro que melhorar a qualidade de vida de uma população crescente exige mais esforço e mais recursos. Por outro lado, o urbanismo não deve ser desmembrado em diversos setores de análise: ele deve estudar o espaço urbano como um todo; ele tem uma conotação espacial, e não setorial. Temos visto vários exemplos de projetos urbanos, individualmente corretos e precisos, mas que superestimaram a emergência da solução que se propunham a representar, comprometendo definitivamente

a evolução da cidade e as alternativas de decisões futuras. Quando esse compromisso é fruto de uma política urbana geral, que norteia todos os setores de atuação do poder público, há pelo menos uma orientação do rumo do planejamento, que se reflete sobre os projetos propostos. Entretanto, essa não tem sido a regra geral nas cidades brasileiras. Nossas cidades têm sofrido conseqüências de atitudes e decisões externas a elas, tomadas por escalões administrativos superiores ao prefeito, e sem consulta a este. Nossa realidade tributária exemplifica flagrantemente esse fato.

Ao ter seus recursos próprios diminuídos, o prefeito não tem mais a autonomia e soberania necessárias para ser de fato o responsável pela 'gerência' do espaço urbano que deve administrar. A carência crônica de nossas cidades em equipamentos, serviços e infra-estrutura não consegue ser vencida pelos minguados orçamentos que ano a ano têm parcelas maiores de gastos com custeio. Afinal, se se constrói uma nova escola em um ano, nos anos seguintes ela representa uma parcela a mais em termos de manutenção. Prosseguindo essa tendência, os orçamentos municipais serão integralmente gastos com custeio e manutenção, ficando o prefeito na dependência da boa vontade de esferas governamentais superiores para receber verbas para obras e investimentos. Isso seria autonomia?

Por outro lado, não podendo permanecer no posto por reeleições, o prefeito tem sua vida política vinculada à visibilidade e impacto das obras que realiza perante seus concidadãos eleitores. Portanto, parece normal que o 'homem político' seja mais atraído pela obra de maior vulto e impacto, quando às vezes é o conjunto de várias pequenas obras que varia beneficiar a população em seu cotidiano.

Consideremos ainda que, por vezes, o prefeito recebe reivindicações cujo atendimento não lhe compete, mas, por ser ele a autoridade pública de nível mais próximo ao cidadão, é ele a quem se pressiona e é a ele que se debitam os problemas do dia-a-dia. Que influência pode ter o prefeito na segurança pública se ele não comanda a política? Que interferência pode ter ele no problema salarial, de custo de vida? E atualmente esses são os maiores problemas das nossas cidades e de seus habitantes.

O planejamento urbano tem que propor alternativas de solução em meio ao confronto de diversas forças políticas. Dependendo das características da cidade, geralmente o prefeito representa ou é a maior força individual. Quando se busca atender, mesmo que parcialmente, todos os blocos de pressão, não se está necessariamente aprimorando ou melhorando a vida na cidade. Às vezes é preciso ousar e propor medidas menos ortodoxas, mesmo sujeitando-se a críticas imediatas, quando se tem al-

uma chance de controlar a evolução da solução proposta, fazendo os ajustes necessários no futuro. O melhor é sempre debater amplamente o problema e as alternativas de solução, mas quando o tempo é curto e há necessidade de decisão rápida, o prefeito precisa assumir esse risco.

Como o mandato administrativo é efêmero na vida da cidade, entendemos que a estrutura de planejamento precisa posicionar-se com muita clareza quanto à política urbana a seguir. O plano de obras e os programas de investimentos vão certamente marcar a gestão do prefeito; mas a política urbana deverá ter uma vida mais longa, de modo a poder cumprir todo o rol de prioridades. Assim, o planejamento deve ter vivência da cidade, conhecimento de seu cotidiano e competência técnica para propor as alternativas de solução, montadas dentro das diretrizes da política urbana. O prefeito dará sua orientação pessoal quanto às prioridades de atuação e selecionará dentre as alternativas aquela que melhor lhe aprouver.

Assim, não vemos 'conflito' algum entre o prefeito e o planejamento. Este orienta e propõe, e aquele decide. Mas é preciso haver uma certa identidade e familiaridade entre a equipe de planejamento e a cidade. Não é ideal que a equipe de planejamento mude integralmente a cada mandato administrativo, pois há um acúmulo de conhecimentos e atitudes concentrado nessa equipe que sempre representará um potencial de que se servirá cada prefeito.

Em Curitiba, o órgão de planejamento prepara sugestões de plano de governo a cada início de gestão, de modo que o prefeito, ao assumir o cargo, receba também um leque de alternativas de atuação, com uma indicação mais precisa daqueles projetos que, no entender do planejamento, tenham maior prioridade. Essa postura permite que o prefeito comece imediatamente a optar entre alternativas, tomar decisões e efetuar compromissos, dando prosseguimento à gestão da cidade. Isso não quer dizer que cada prefeito irá necessariamente continuar as obras do antecessor; com essa atitude pretende-se apenas informar a cada novo prefeito do que já foi feito, e porque foi feito, e ainda colocá-lo a par das necessidades, disponibilidades e potencialidades. É claro que cada novo prefeito trará consigo idéias e sua respectiva equipe, mas não seria lógico supor que a cada quatro ou seis anos se mude completamente uma equipe administrativa.

Algumas conclusões

Se a administração curitibana teve algum sucesso, é interessante pesquisar-se a razão. Entendemos que a explicação de maior peso é a continuidade do processo de planejamento dentro da política

urbana. Todas as obras e investimentos realizadas seguiram um mesmo conjunto de diretrizes, com preocupações bastante nítidas.

A parte físico-territorial tem sempre uma maior expressão, porque ela representa a maior atuação da prefeitura no espaço urbano: arruamento, pavimentação, edificações, zoneamento de uso, habitação popular, equipamentos etc. As componentes sócio-econômicas já sofrem menor impacto com a atuação municipal, se comparado com as consequências locais de medidas estaduais ou federais.

Entretanto, a prefeitura também pode e deve contribuir para uma ação indireta positiva nas variáveis sociais e econômicas. Um primeiro entendimento que deve existir é a separação de dois níveis de atuação: a escala da cidade e a escala do cidadão. As grandes diretrizes de ocupação do solo e de estruturação global da cidade precisam levar em consideração aspectos de lógica urbanística que podem escapar à percepção do cidadão comum. Elas precisam ser debatidas e, quando da implantação, necessitam de uma avaliação constante. Como o prazo para sua consecução é normalmente longo, vai caber ao planejamento 'vender' essa idéia às administrações seguintes. Ora, após debate, quanto maior for a participação do cidadão e a divulgação e informação daquelas diretrizes, tanto menor será a possibilidade de mudanças bruscas.

Já a escala do cidadão é aquela onde o benefício é apropriado diretamente pelo residente local. Assim, parece lógico que essas obras e investimentos sejam discutidos com a população do bairro ou vizinhança a ser atendida, de modo que sejam conhecidas e consideradas as prioridades desses residentes, pois o objetivo que se pretende alcançar é justamente a melhoria do seu cotidiano. Quanto mais se trabalhar em conjunto com os residentes em favor de um bairro, tanto mais identificado ficará o cidadão com o seu bairro. Entendemos que isso também deve fazer parte de um programa de preservação: não são apenas as edificações que contam, mas principalmente as atividades, os residentes, a escala. Quanto menos 'ligado' ao seu bairro estiver o morador, tanto maior será a possibilidade de este transformar-se em mais um especulador, em busca de benefícios que valorizem apenas comercialmente o seu terreno; se a tranquilidade ou privança dos moradores for atingida, é secundário, pois sua intenção primeira é vender bem o imóvel e procurar outro bairro.

Durante esses dez anos de implantação progressiva do plano diretor, houve uma certa prioridade em atender a escala da cidade, embora em paralelo corresse alguns programas de atendimento aos bairros. De modo geral, pode-se dizer que a estrutura básica de Curitiba está implantada, sendo ne-

cessários talvez alguns ajustes de complementação. Assim, entendemos que a prefeitura doravante vai deslocar a prioridade para o maior atendimento à escala do cidadão.

E justamente por estar quase concluída aquela estrutura urbana básica, pode-se adiantar alguns comentários sobre a intenção original e o resultado obtido.

A implantação do sistema de transporte coletivo aumentou expressivamente a acessibilidade à área central. Como o efeito de concentração é muito forte, inúmeros novos escritórios e estabelecimentos comerciais instalaram-se no centro, preterindo a oferta de terrenos ao longo dos corredores de serviços. Nestes, a maior parte das edificações novas destina-se ao uso residencial coletivo; assim, o objetivo de expandir a área central por meio de corredores pré-definidos foi apenas parcialmente atingido.

Entretanto, com os altos coeficientes de ocupação propostos para esses corredores, o valor do terreno subiu de tal forma que as camadas de médio e baixo poder aquisitivo não conseguem ali residir, ficando em áreas mais ou menos próximas. Deparamo-nos, portanto, com uma situação em que há uma grande disponibilidade de terrenos baldios, em áreas com toda a infra-estrutura necessária, e paralelamente buscam-se outras áreas menos equipadas e, por conseguinte, mais baratas, para implantar-se programas habitacionais de interesse social. Em princípio, cremos que somente uma taxaço progressiva desses terrenos baldios poderia acelerar a sua ocupação, preferencialmente com usos comerciais e de serviços.

Quanto aos deslocamentos dos cidadãos, vimos que é preciso separar a 'posse do veículo' do 'uso do veículo'. Com um bom sistema de transporte, integrado física e tarifariamente, os deslocamentos regulares e cotidianos da população tendem a ser feitos de ônibus, reservando-se o automóvel particular para saídas familiares, eventuais, mais ligadas ao lazer. Porém, não se pode ter certeza do peso da influência do custo de utilização de automóvel na decisão de não utilizá-lo. Independentemente da qualidade do serviço de transporte coletivo, o preço do combustível é um eficiente limitador de sua utilização. O que não é cabível é uma grande parcela da população não poder contar com um transporte público decente, caso não queira ou não possa utilizar seu carro.

Um apreciável progresso foi observado no conceito dos programas habitacionais de interesse social. No início representavam apenas um conjunto de casas iguais ou pouquíssimo diferentes, com custo acessível. Seu aspecto visual, arruamento e carência de comércio e serviços geralmente destacam o conjunto habitacional popular do resto da ci-

dade. Ou seja, além de já ser um quisto social, ele também era um quisto físico. Geralmente cercado por uma via de contorno, dentro da qual se situavam ruelas e travessas curtas, o conjunto não previa a integração viária com a cidade, dentro de seu arruamento básico, e se situava bastante longe do perímetro urbanizado ou ocupado.

Pouco a pouco chegou-se a conclusão de que o ponto principal a discutir não era a casa — a unidade habitacional — mas sim a localização de conjunto, e a sua implantação, de modo a ser naturalmente absorvido pela futura ocupação dos espaços eventualmente vazios da cidade. Com a melhora do orçamento doméstico, o residente poderá investir no próprio lote ou casa; mas sua localização em relação à cidade já estará definida e ele não conseguirá alterá-la.

Assim, evoluímos para um outro conceito, onde o conjunto habitacional é um 'bairro pronto': há uma diversificação de padrões habitacionais (casas isoladas, casas geminadas, lotes urbanizados, sobrados, apartamentos) que permite uma diversificação do padrão de renda dos residentes, o que desfaz o tal quisto social, pelo menos parcialmente. Também respeita-se a passagem do arruamento básico da cidade, pela definição prévia de quarteirões, de modo que o conjunto se abre para a cidade, articulando-se com ela e integrando-se ao sistema de transportes, diretamente ou por meio de linhas alimentadoras. Finalmente são reservadas áreas comerciais, de equipamentos e serviços, como em qualquer bairro, de modo a propiciar um atendimento local aos seus residentes. É claro que o custo final desse conjunto é ligeiramente mais caro. Porém não se inviabilizou o acesso aos mais carentes, e garantiu-se uma 'habitabilidade' melhor. Não é isso o desenvolvimento urbano?

Por último, deparamo-nos hoje com um problema ligado ao bom desempenho do sistema de transportes. Como os terrenos em Curitiba têm valorizado bastante, e de modo geral, há um empobrecimento da população como um todo (capital e interior) — os migrantes não conseguem mais fixar-se em terrenos dentro de Curitiba. Contando com o transportes público, e com as vias de acesso, eles acabam localizando-se em municípios vizinhos, mas em áreas próximas ao limite de Curitiba. Não têm quase nenhuma vinculação com a sede do município onde residem, pois trabalham e compram em Curitiba. Os municípios vizinhos também não conseguem exercer vigilância sobre esses loteamentos, por absoluta falta de recursos materiais e humanos, o que, associado à relativa ingenuidade dos migrantes, só facilita a ação dos loteadores clandestinos.

Ora, a curto ou médio prazo, a capacidade do sistema de transportes curitibano vai estourar, se ti-

veremos que absorver esses deslocamentos intermunicipais lindeiros. Além disso, como a tarifa é unificada, através de subsídio cruzado, onde as linhas mais rentáveis (curtas) subsidiam as linhas menos rentáveis (longas), vai chegar um momento em que o grande crescimento das linhas longas não vai ser compensado pelo crescimento, geralmente menor, das linhas curtas, e a tarifa única vai ter que se elevar muito, prejudicando os usuários de menor poder aquisitivo. Será preciso incentivar a geração de empregos naqueles municípios, equipando-os mais e melhor, de modo a fixar os residentes, evitando esses longos deslocamentos e consolidando uma economia urbana própria para esses municípios.

Comentários finais

Essa preocupação com o desenvolvimento urbano, apesar de não ser tão recente, só ultimamente vem recebendo mais atenção, infelizmente devido à deterioração crescente da qualidade de vida nos maiores centros urbanos e às tragédias pontuais que, de vez em quando, se abatem sobre nossas cidades. De fato, como regra geral, as cidades brasileiras têm crescido ou inchado, nem sempre melhorando o cotidiano de seus habitantes; aliás, pelo contrário.

Entretanto, nos contatos estabelecidos ao longo desses anos com colegas de outras cidades, temos percebido que existe um corpo técnico bastante competente a serviço das prefeituras brasileiras. Não é isso que lhes falta. Frequentemente, essas cidades não dispõem de política urbana, ou então têm vários órgãos setoriais de planejamento, mas nenhum deles pensa a cidade como um todo. Em consequência, acontecem às vezes conflitos entre projetos oriundos de setores diferentes, pois, afinal, qualquer que seja o 'setor' de atuação, o 'espaço' de atuação é o mesmo.

Talvez por essa razão haja um interesse cada vez maior em conhecer e, eventualmente, copiar projetos que tiveram êxito em outras cidades. Mas os planejadores externos se esquecem de que esses projetos podem ter tido sucesso exatamente porque derivavam de uma mesma política urbana. Por outro lado, entendemos que esse processo tem características marcadamente locais, e não podem ser transplantados de um lugar para outro, sem se considerar os aspectos sociais, culturais e de hábitos cotidianos de cada população residente.

Outrossim, cabe ainda salientar que não há uma política nacional de desenvolvimento urbano explícita, onde os investimentos federais e estaduais incidem como elementos indutores ou estimuladores dessa política. Há, sim, diretrizes gerais de referência, onde constam intenções dos órgãos federais. Também aí essas intenções são setoriais e frequentemente os investimentos realizados ocorrem à sua

revelia, pressionados por elementos emergenciais do momento.

Ora, toda política macroeconômica tem reflexos diretos sobre o espaço urbano. As tão decantadas economias de escala podem ser interessantes até o momento em que se tornam deseconomias de escala. Só que, ao chegar a esse ponto, elas já deterioraram uma boa parte das cidades. Às vezes as cidades precisam lutar contra determinados preceitos da política econômica, definida alheia, superior e externamente a elas, se se decidirem manter certos padrões de escala e convivência humanas.

Hoje em dia, vimos perdendo cada vez mais a rua como elemento urbano, como local de encontro, como fator lúdico. Os enormes *shopping-centers*, com suas lojas voltadas para dentro, em nada contribuem para a paisagem urbana e para a atração natural dos passantes. É um equipamento que pertence à ideologia do automóvel e que justamente por isso procura estabelecer-se afastado dos centros urbanos.*

As cidades brasileiras não vão parar de crescer, infelizmente. Mas podem crescer melhor. Para que o planejamento urbano consiga produzir melhores resultados, contudo, algumas providências precisam ser tomadas a nível supramunicipal.

A primeira providência diz respeito às migrações, hoje fator mais influente no crescimento urbano. Será preciso "diminuir a intensidade dos surtos migratórios, pelo oferecimento de melhores condições de acesso à terra e aumento da produtividade, especialmente ao pequeno agricultor, bem como será necessário redirecionar esses surtos, através de políticas estaduais ou regionais, que visem a um melhor equilíbrio espacial pela valorização das cidades de porte médio e dos pequenos núcleos urbanos. Essa providência visa, também, a dar tempo para preparar a absorção dos egressos do campo, com dignidade.

A prosseguir a tendência atual, toda essa população hoje dispersa nas áreas rurais, com grandes carências de infra-estrutura e equipamentos, acabará fatalmente se deslocando para as cidades já consolidadas, gerando as favelas, invasões e habitações subnormais, e criando um contingente marginal ao assentamento urbano por estar desvinculado da vida cidadina convencional.

Para a cidade que o recebe, esse contingente vem onerar sua estrutura urbana pela necessidade de investimentos maciços e dispersos, tanto em infra-estrutura e equipamentos, como também em novos empregos, devendo estender inclusive a esse novo contingente o acesso aos serviços urbanos.

Assim, pode-se observar que o problema ini-

cial do crescimento das cidades, quais sejam as ondas migratórias, precisa ser resolvido fora das cidades e em um nível hierárquico superior a elas. Mas não independentemente de sua vontade ou conhecimento". (Ver Lubomir Ficinski Dunin e outros, *op. cit.*)

Uma segunda providência será de ordem político-institucional, propiciando a reforma do atual esquema unitário descentralizado, voltando à tão desejada federação, onde serão novamente respeitadas as peculiaridades regionais e locais, cuja diversidade cultural é tão representativa do Brasil. Tem sido muito difícil propor soluções caseiras para problemas convencionais, às vezes por serem inovadoras e às vezes por demandarem tão poucos recursos, que são consideradas ingênuas ou simplistas, com base no julgamento de que grandes problemas precisam de soluções custosas, demoradas e de im-

pacto. Em paralelo, a reforma tributária deverá devolver aos municípios a sua parcela real de retribuição pelo que produzem e arrecadam, permitindo que o prefeito seja de direito e de fato autônomo e soberano no trato dos problemas que lhe dizem respeito diretamente. Já sim, ele poderá encomendar estudos e tarefas ao planejamento com base nas carências e reivindicações reais de sua cidade e concidadãos, sem influenciar-se muito pelas linhas de crédito setorial ou fundos não-reembolsáveis eventualmente existentes em esferas governamentais superiores.

Nota

- * Lubomir Ficinski Dunin e outros. *Estudo de inter-relação uso do solo/transporte*, Curitiba, 1979 (brochura escrita para a EBTU — Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos).

Dinamização do setor informal como estratégia de atuação no mercado de trabalho: uma análise da experiência mineira

Introdução

A inexistência de uma política nacional de emprego tem levado uma série de estados brasileiros a dimensionarem, através de seus órgãos de planejamento e execução, programas e projetos que possibilitem minimizar os efeitos negativos da presença de um elevado contingente populacional em situação de desemprego aberto e subemprego.

Não por casualidade mas por determinação de caráter estrutural, essas situações atingem majoritariamente a população de baixa renda que, devido suas características sócio-econômicas e culturais, se tornam mais vulneráveis às conseqüências geradoras e resultantes da defasagem entre oferta e demanda da mão-de-obra no mercado de trabalho. Este tende a apresentar um número limitado de vagas e, paralelamente, a aumentar as exigências com relação aos requisitos a serem preenchidos pela força de trabalho.

As ações implementadas pelo Estado com relação à problemática de emprego podem ser dirigidas tanto ao setor formal quanto ao setor informal do mercado de trabalho.

A importância que vem sendo atribuída ao setor informal revela não só incapacidade do Estado em colocar em prática políticas específicas para o se-

tor formalizado do mercado de trabalho, bem como a idéia que se tem da possibilidade de aumentar a capacidade de absorção produtiva de mão-de-obra excedente por intermédio de programas cujos objetivos se voltem à organização e dinamização do setor informal.

Tal concepção teve origem nas evidências empíricas resultantes da pesquisa realizada pela Organização Internacional do Trabalho no Quênia, quando da análise sobre os aspectos de emprego. Estudos efetivados no Brasil têm reiterado as proposições daquela pesquisa no sentido de que o setor informal cumpre um papel importante na dinâmica do mercado de trabalho, pois propicia oportunidades de emprego e renda aos seus integrantes.

A abordagem da problemática pela Secretaria do Trabalho de Minas Gerais

Em Minas Gerais, a organização e dinamização do setor informal do mercado de trabalho foram concebidas dentro dos objetivos propostos pelos projetos especiais derivados do programa estadual de emprego — SINE/MG —, sob a responsabilidade do Departamento de Trabalho, pertencente à Secretaria de Estado do Trabalho, Ação Social e Desportos.

Para se ter uma melhor apreensão do significado desses projetos cumpre apresentar, mesmo que de forma sucinta, o conjunto dos programas vinculados direta e indiretamente à problemática de emprego, sob a responsabilidade desse órgão de estado.

O Programa de Desenvolvimento Acelerado de Mão-de-obra tem como meta final integrar o homem no processo sócio-econômico e cultural através de sua promoção profissional. Tem, ainda, como objetivos a promoção de cursos de qualificação e aperfeiçoamento de recursos humanos para mitigar os problemas detectados nessa área, a nível de mercado de trabalho. Promove cursos de reciclagem para o pessoal que atua diretamente no processo de capacitação, procurando, além disso, elaborar metodologia específica de trabalho e desenvolver pesquisas de ocupação.

Em alguns cursos de qualificação oferecem-se bolsas-ferramenta para o pessoal treinado. Isso ocorre principalmente quando os egressos têm maiores possibilidades de desenvolver suas atividades ocupacionais no setor informal do mercado de trabalho, na situação de trabalhador autônomo.

Pelo exposto, esse programa tende a cumprir uma função estratégica em termos de qualificar profissionalmente a população menos favorecida, para aumentar suas possibilidades de alocação produtiva no mercado de trabalho. O não-acompanhamento do pessoal treinado, todavia, implica em não se saber até que ponto esse contingente é absorvido pelo setor formal ou consegue desenvolver, com sucesso, suas atividades no setor informal.

Da análise desse programa de treinamento depreende-se que o mesmo apresenta um rol de possibilidades e limitações. Não obstante, acredita-se que a eficácia dos cursos ficaria parcialmente garantida se parte do pessoal treinado pudesse ser absorvida no programa relativo à formação de microunidades de produção de bens e prestação de serviços, ou seja, que houvesse uma maior interligação entre os dois programas.

O Programa Estadual de Emprego SINE/MG define-se como subsistema do Sistema Nacional de Emprego, criado pelo decreto federal nº. 76.403, de 8 de outubro de 1975. É dentro desse programa que são observadas as ações do Estado mais diretamente ligadas à problemática de emprego e onde, subseqüentemente, são colocadas as diretrizes da criação e implementação de ações específicas tanto para o setor informal do mercado de trabalho como para seu setor formalizado.

Um de seus subprogramas voltados ao setor

formal diz respeito às atividades de levantamento e veiculação de informações sobre oferta e demanda de mão-de-obra e oportunidades de aprendizagem profissional. Outro, dentro desta mesma linha, trata de intermediação entre pessoas que procuram trabalho e unidades produtivas que requerem mão-de-obra e, ainda, têm competência para fornecer cardeiras de trabalho.

Essas atividades são desenvolvidas em suas unidades operativas locais constituídas pelos núcleos microrregionais de emprego. Esses núcleos encaminham mensalmente dados e relatórios sobre oferta e demanda de mão-de-obra ao Núcleo de Operação do Departamento de Trabalho.

Com relação a esses subprogramas cabe fazer algumas considerações a fim de indicar a fragilidade das ações por parte do Estado em direção ao setor formal. Neste sentido, a análise de sua dinâmica de funcionamento e dos resultados apresentados revelam alguns aspectos, dentre os quais cabe ressaltar: a) o número de candidatos inscritos por ocupação é, sempre, muito superior ao número de vagas existentes; b) há uma queda substancial de candidatos quando se compara o número de inscritos e de encaminhados — o que significa que, dentre muitos, poucos são os que apresentam as condições mais gerais para preencherem as vagas segundo os parâmetros de seleção adotados pelos técnicos dos núcleos microrregionais de emprego; c) o número de candidatos efetivamente colocado é bem inferior ao verificado no caso anterior; d) mesmo com relação aos candidatos colocados, os núcleos não dispõem de meios para fazer com que as empresas cumpram os itens por elas indicados quando da oferta das vagas, tais como: salário, horário de trabalho, local, transporte, refeição, assistência médica, alojamento etc.; e) comum é o fato das empresas apresentarem um número de vagas superior ao que elas realmente têm para oferecer; f) resta considerar ainda que, nos centros urbanos desenvolvidos, as atividades de intermediação são majoritariamente realizadas por agências particulares, que, por terem seus serviços remunerados, têm maiores possibilidades de colocar seus candidatos nas poucas vagas existentes. Por outro lado muitas empresas — geralmente as de maior porte — têm seus próprios departamentos de recrutamento e seleção, não fazendo uso dos serviços prestados por terceiros.

Com relação às atividades dos núcleos voltados ao encaminhamento dos candidatos para os cursos de treinamento e qualificação, verifica-se a mesma situação anteriormente assinalada, ou seja, não se sabe das possibilidades de inserção produtiva, no mercado de trabalho, dos elementos que participaram dos cursos.

A implantação de microunidades de produção como projetos especiais

A atuação desses subprogramas do Programa Estadual de Emprego é muito limitada e é uma das razões pelas quais os projetos especiais, geradores das microunidades de produção como estratégia de intervenção no setor informal do mercado de trabalho, vêm ganhando destaques dentre os demais projetos e programas concernentes à geração de emprego e renda.

Analisando o histórico dos projetos especiais dentro da Secretaria do Trabalho, observa-se que, mediante eles houve após 1980 um crescimento significativo de microunidades de produção de bens e prestação de serviços contemplados por esses projetos.

A implantação da primeira microunidade foi em 1977. Em 1980, quando se realizou uma avaliação desses projetos pela Fundação João Pinheiro, havia quatro microunidades de produção voltadas à confecção de roupas em geral, uma lavanderia comunitária e uma cooperativa regional de trabalho localizadas em diferentes cidades de Minas, inclusive em Belo Horizonte.

O apoio às microunidades de produção por parte do Departamento do Trabalho tem se traduzido, desde o início, em assessoria técnica junto às entidades conveniadas, efetivada através de visitas, reuniões, correspondências e contatos telefônicos entre a equipe responsável pelos projetos e os elementos envolvidos nas atividades (entidades executoras, supervisores e/ou gerentes e integrantes dos grupos de trabalho diretamente ligados à produção). Inclui também o repasse de recursos para aquisição de material de consumo, equipamento e material permanente, ferramental de trabalho e remuneração de serviços e encargos.

As entidades nas quais as microunidades se apóiam juridicamente são, de modo geral, de caráter promocional e assistencial. Para que seja estabelecido o termo de cooperação entre as entidades e o Departamento do Trabalho, exige-se como pré-requisito o registro de entidade de assistência social, no Departamento de Ação Social também pertencente à Secretaria do Trabalho.

Essas considerações sobre os projetos especiais evidenciam que a experiência mineira de intervenção no setor informal do mercado de trabalho é bem recente. E o crescimento numérico das microunidades beneficiadas parece indicar que se trata de um conjunto de projetos sumamente válidos, sobretudo porque oferece à população de baixa renda a oportunidade de consolidar seus postos de trabalho com melhora significativa na qualidade e quantidade

de dos produtos e serviços prestados e, conseqüentemente, aumento no nível de renda.

Esses foram os aspectos positivos obtidos pela análise avaliativa das primeiras microunidades de produção e prestação de serviços implementados pelos projetos especiais. Além disso, detectaram-se também alguns pontos de estrangulamento de natureza econômica, física, social, jurídica e ideológica.

Dentre os aspectos negativos, os que mais se destacaram na análise foram os de ordem jurídica e econômica.

Na esfera econômica, podem ser apontados os seguintes dados: falta de capital de giro a impossibilitar a formação de estoque; indefinição da linha de produção a influir diretamente nos níveis de produção e produtividade; crescimento insuficiente da produção e produtividade, estreitamente vinculados à indefinição da linha de produção, à formação profissional, às falhas de racionalização das atividades e à escassez de equipamento. Ademais identificaram-se problemas relativos à comercialização e divulgação.

Os aspectos de natureza jurídica referem-se, basicamente, à inexistência de personalidade jurídica por parte dos grupos de trabalho, dando oportunidade a que os recursos a eles destinados sejam repassados para instituições já regulamentadas, quase sempre entidades assistenciais, mormente religiosas.

Nesse caso, a emancipação dos grupos, ou seja, a sua transformação em associação ou cooperativa de trabalho — objetivo máximo proposto pelos idealizadores dos projetos — vai depender, em grande parte, da forma de atuação dessas entidades como executoras do projeto.

Essa não-regulamentação jurídica, no caso das primeiras seis microunidades analisadas, impossibilitou a detenção de talonário, com reflexos imediatos no processo de comercialização e com sérias conseqüências nos processos de produção, produtividade e divulgação das atividades.

De 1979 a 1981 houve um aumento expressivo no número de microunidades implementadas pelos projetos especiais. Um total de 32 novos grupos de trabalho foram contemplados por esses projetos, com expressiva diversificação das atividades desenvolvidas, como por exemplo as ligadas à construção civil, lapidação de pedras, preparo de doces e salgados etc.

Cabe indagar se os problemas anteriormente detectados foram teórica e praticamente resolvidos para que essas novas microunidades fossem implantadas. Uma análise dos projetos especiais no período referente à criação dessas novas microunidades

de produção de bens e prestação de serviços revela primeiramente que, apesar do aumento significativo, não foram solucionados os problemas anteriormente apontados pela avaliação que se fez das primeiras unidades de produção; em segundo lugar, a criação de novas microunidades de produção e a elaboração de novos projetos a serem implementados nessa área não resultaram na formulação de uma política formalizada e assumida pelo Estado com relação ao setor informal do mercado de trabalho; finalmente, o aumento verificado implicou um incremento das situações problemáticas que foram e vêm sendo informalmente contornadas.

Possibilidades e limitações no processo de expansão das microunidades

Uma das questões a ser levantada, quando do estudo das limitações e dos aspectos positivos de se atuar no setor informal, via criação de microunidades é a da viabilidade de expansão do número existente, já que esse aumento acarretaria não somente uma maior pressão para a solução dos problemas existentes como também um maior impacto sobre o mercado de trabalho, por envolver um número mais significativo de pessoas.

Isso vem de encontro a muitas críticas feitas a esse tipo de experiência por essas microunidades absorverem individualmente um número reduzido de trabalhadores. Entretanto, não se pode acreditar que uma ampliação do número de microunidades possa, por si só, fornecer os elementos para a superação de suas principais dificuldades devido ao aumento da pressão sobre o órgão estatal competente. É necessário que no próprio processo de expansão se procure superar os entraves detectados até o presente.

Dentre as dificuldades surgidas até então, três aparecem como primordiais: regulamentação jurídica, acesso à assistência previdenciária e comercialização.

A resolução do problema jurídico implicaria a possibilidade das microunidades surgirem sem estarem vinculadas a entidades sociais que possam imprimir-lhes um caráter assistencialista. Estariam ligadas diretamente a comunidades de base, tais como por exemplo associações de bairro. Tal regulamentação jurídica possibilitaria, por sua vez, o acesso à assistência previdenciária e a possibilidade de venda dos produtos com notas fiscais — fator que influencia positivamente no processo de comercialização.

O problema da comercialização está estritamente vinculado ao tipo de microunidade a ser criada.

A escolha desse tipo liga-se, por sua vez, não somente às chances de competição do produto ou serviços no mercado, mas também à capacitação profissional da clientela a ser envolvida.

Com isso, é preciso que as pessoas recebam um treinamento que seja adequado às reais necessidades do mercado.

A experiência inicial demonstra que as microunidades surgiram em decorrência do término de cursos de treinamento, com a finalidade de se oferecer oportunidades de renda e trabalho aos elementos que os concluíram.

O que se procura ressaltar é a necessidade de que os cursos de treinamento surjam visando à criação das microunidades e não mais que essas venham a ser implantadas como forma de absorção de pessoas egressas de cursos de treinamento.

Para a definição do tipo de microunidade a ser estabelecida e, conseqüentemente, do curso de treinamento a ser oferecido, faz-se necessário uma pesquisa de mercado que consiga detectar as brechas possibilitadoras do consumo dos bens e produtos ofertados pelas microunidades.

Atualmente estão em funcionamento 44 microunidades e cerca de 144 serão implantadas pelos projetos especiais dentro do Programa Centros Intermediários. O primeiro passo efetuado foi elaborar pesquisas que detectassem atividades informais já existentes nos diversos municípios e que absorvessem um número significativo de pessoas.

O que se verificou foi que as atividades predominantes variavam muito pouco entre os diversos municípios. No caso do trabalho exercido pelas mulheres, as atividades mais em evidência foram as de confecção e de lavagem de roupa; e no caso dos homens, as atividades ligadas à prestação de serviços na indústria de construção.

A questão que se coloca é a da viabilidade de se ampliar o número de lavadeiras e costureiras em municípios onde o número de habitantes não é muito elevado e conseqüentemente onde a demanda seria limitada. Em municípios maiores, essa problemática seria inferior, mas ainda persistiria. Com base nesses dados, levanta-se o porquê de não se diversificar os tipos de microunidades com a introdução de novos cursos de treinamento que possibilitassem atividades até então desenvolvidas. Isso porém significaria mudanças culturais significativas que dificultariam ainda mais a experiência mas que nem por isso deveriam deixar de ser tentadas.

O que se nota, portanto, é que nesse processo de expansão se procurou dinamizar as atividades já existentes. Enfatizou-se a capacitação profissional com grande destaque e os cursos de treinamento

passam então a ter como principal finalidade o aperfeiçoamento profissional dos trabalhadores.

É a questão da garantia dos mercados que se levanta como a mais melindrosa. A comprovação de sua existência se fez pela própria presença dessas atividades. Se há lavadeira em grande quantidade e com muita roupa para lavar, é porque ela ainda é necessária; a mesma argumentação serve para justificar as demais atividades. Nada indica que haja mercado suficiente quando da ampliação dessas atividades.

A pesquisa de mercado até então efetuada se restringe a essa lógica e o que se procura agora enfatizar é a necessidade de uma mudança no próprio enfoque da pesquisa. Esta deveria ater-se mais ao próprio dinamismo do mercado, a fim de detectar-se atividades que ao serem dinamizadas ou introduzidas viessem a ter sua demanda assegurada. A simples existência de atividades que absorvem um número elevado de pessoas não justifica por si só a viabilidade de expansão das mesmas, via criação de microunidades.

É necessário que se possa garantir a demanda. Além de ater-se mais ao dinamismo dos mercados, uma das saídas viáveis seria a própria participação do Estado no processo de comercialização, através, por exemplo, da formação de centrais de insumos que iriam baratear o preço do produto final ou, eventualmente, como comprador em potencial dos produtos e serviços.

Essa participação do Estado no processo de comercialização só poderia ocorrer caso esse assumisse tal experiência não apenas como um de seus vários programas, mas sim dentro de uma política de emprego onde a dinamização do setor informal fosse vista com maior atenção e destaque.

Muitos dos problemas presentes nas primeiras microunidades implantadas persistem ainda nas microunidades que estão sendo criadas. A urgência na tentativa de solucionar os problemas básicos se faz ainda maior por não se acreditar que um aumento numérico signifique sucesso na experiência. Pode muito mais significar uma expansão de problemas se nada se tentar fazer a fim de solucionar as dificuldades mais prementes.

A proposta de centros de bairro

Como se viu, a dupla função que as microunidades devem de início exercer — ou seja, atuar como meio de se criar associações ou cooperativas e funcionar como unidades produtivas — tem provocado uma das maiores dificuldades enfrentadas na operacionalização desse projeto.

Por um lado, na fase inicial de implantação, o

grupo que compõe a microunidade carece de condições mínimas de organização e conscientização para a implantação de uma cooperativa ou associação. A microunidade é, nesse momento, o instrumento que propiciará o surgimento daquelas condições. Por outro, reafirmando o que foi dito, desprovida de personalidade jurídica definida a microunidade fica impossibilitada de receber os recursos que lhe são destinados pelo Estado para compra de equipamentos e matérias-primas, e não pode também comprar ou vender em grande escala já que não possui registros legais.

O Programa Estadual de Centros Intermediários, financiado em parte pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, incluiu, através de projeto da Secretaria de Trabalho e Ação Social, a proposta de implantação de 144 microunidades de produção no estado. Procurando contornar o problema de vinculação às entidades assistenciais e outros problemas tais como a precariedade de instalações, a falta de creches e outros serviços de apoio, a distância entre local de produção e residências dos trabalhadores etc., foi criado dentro do programa um novo projeto denominado Centros de Bairros. Tal projeto, proposto pela Diretoria de Planejamento Social e Urbano da Fundação João Pinheiro, visa à implantação em Minas Gerais de 21 centros de bairro em 14 cidades de porte médio. Esses centros, que pretendem ser auto-sustentáveis, deverão atuar de forma a fornecer uma série de subsídios para tornar mais eficiente e eficaz o papel das microunidades.

Na verdade, a principal finalidade do centro de bairro é a de promover o fortalecimento da comunidade e de oferecer à população mais pobre, especialmente mulheres, condições adequadas para prestação de serviços e produção de bens, através de atividades informais.

Os centros de bairro contam, para isso, com salas de reuniões, serviços tais como telefone, chuveiros públicos, chafarizes, caixas de correio etc. e oficinas totalmente equipadas para produção de doces, roupas, artesanatos e para prestação de serviços de manicure, cabeleireiro, faxina etc. Esses benefícios são oferecidos através de uma estrutura de organização simples que se apóia em quatro núcleos de concentração de atividades: de coordenação e promoção, de serviços auxiliares, de instrumentos de trabalho e de apoio à produção e ao consumo.

O primeiro desses núcleos deverá ser responsável pela administração do centro, quer coordenando as ações desenvolvidas pelos outros núcleos, quer estabelecendo constantes ligações entre os diversos grupos profissionais encarregados dos vários setores para a participação de todos na administração do centro ou, seja ainda, facilitando as ligações desses grupos com instituições oficiais ou da própria comunidade.

O segundo, núcleo de serviços auxiliares, deverá facilitar o acesso à documentação através de setores ligados às instituições oficiais responsáveis pela expedição de documentos ou o acesso a benefícios como telefones, caixas postais, chafarizes, sanitários públicos ou salas apropriadas que possam beneficiar as associações profissionais que necessitem de um local para atendimento de seus associados.

O núcleo de instrumento de trabalho, como o próprio nome indica, será formado por salas equipadas que deverão prover os instrumentos de trabalho necessários a cada grupo profissional associado que participe da operacionalização do centro. Aí se localizam o que aqui temos denominado microunidades de produção.

Por último, temos o núcleo de apoio à produção e ao consumo, compondo-se de unidades produtivas — uma ou duas pequenas fábricas de tecnologia simplificada — que deverão constituir-se na principal fonte de recursos para a operação do centro. Essas fábricas poderão, de acordo com as necessidades e interesses da comunidade, produzir alimentos de baixo custo, artefatos de concreto, calçados etc. Além disso, esse núcleo deverá apoiar e incentivar atividades produtivas do tipo caseiro que surjam na comunidade e necessitem de apoio financeiro ou técnico. Esse núcleo não deverá ser, no entanto, a única fonte de recursos. O centro será mantido, também, por pequenas taxas pagas pelas microunidades e pelas mães que tiverem filhos nas creches. Esses recursos serão utilizados para o pagamento de todas as despesas de água, energia elétrica, limpeza, administração e manutenção de todas as atividades desenvolvidas pelo centro ou, inclusive, para eventuais ampliações de setores.

Como a guarda dos filhos foi uma das principais dificuldades apontadas pelos integrantes das microunidades, o projeto propõe como um de seus componentes a implantação de creches domiciliares financiadas pela FEBEM e FLBA. Com esse sistema alcançam-se vários objetivos: o primeiro, como já se mencionou, é liberar as mães para o trabalho fora do lar, mais especificamente para o trabalho nas microunidades de produção; outro é fornecer alimentação e abrigo para as crianças de baixa renda; e um terceiro, é elevar diretamente a renda de mulheres que, não participando do trabalho nas microunidades, podem receber aquelas crianças em suas casas.

Os centros de bairro deverão ser construídos pelas prefeituras e doados às associações de bairro mais representativas da população, que vão administrá-los e contarão com um órgão consultivo e normativo, o conselho comunitário. Este será formado por representantes da comunidade interna ao centro — microunidades, creches, fábricas — e da comunidade externa ligada a ele — associações de

bairro, igrejas, instituições filantrópicas, CEAPS etc.

O centro contará, também, com um conselho fiscal que se incumbirá do acompanhamento das prestações de contas da administração do equipamento. A formação desses conselhos e sua regulamentação poderá facilitar a concessão de autorizações especiais para comercialização de mercadorias. No estado já foi concedido esse tipo de autorização a entidades civis sem fins lucrativos, desde que apresentem estruturação jurídica adequada.

Esse equipamento social, pelas características apresentadas, deverá proporcionar vantagens, significativas, tais como socialização das despesas e receitas, a homogeneização dos preços dos produtos e serviços, o repasse de experiências e conhecimentos e o aumento da produtividade através da divisão do trabalho e da existência de equipamentos mais adequados às atividades. Tudo isso deverá beneficiar não só produtores como consumidores de baixa renda dessas cidades.

Vale dizer que esses centros de bairro deverão constituir-se em um veículo de promoção social, de aglutinação e organização comunitária e de dinamização do mercado informal das cidades. Por essas razões, deverão ser implantados em áreas periféricas de alta densidade demográfica de baixa renda e deverão integrar-se a esse espaço físico e social, através de proposta arquitetônica simples, funcional e de baixo custo. Essa integração não poderá ser, no entanto, somente física, devendo concretizar-se, principalmente, a partir da transferência dos poderes de decisão e de gerência para a comunidade, por intermédio de suas formas associativas mais representativas.

Notas

1. GRANDI, Sonia L. & Servilha, M. Tereza. *Organizações e trabalho*. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro/DPSU, 1980, n.p.

2. CAVALCANTI, Clóvis. *Viabilidade do setor informal: a demanda de pequenos serviços no Grande Recife*. Recife, Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais, 1978. 158p. (Estudos e Pesquisas), 11)

3. MINAS GERAIS. Secretaria de Estado do Trabalho, Ação Social e Desportos. Gerência de Projetos Especiais. *Projetos Especiais*. Belo Horizonte, 1979, n.p.

4. PELIANO, José Carlos. Setor informal ou pobreza urbana? *Fundação JP: análise e conjuntura*, Belo Horizonte, 6(11): 33-8, nov. 1976.

5. PROGRAMA REGIONAL DEL EMPLEO PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, Santiago. *Políticas hacia el sector informal urbano*./Genebra/OIT, 1977. 19p. (PREALC, Documento de Trabajo, 116).

6. SEMINÁRIO SOBRE POLÍTICAS PARA O SETOR INFORMAL URBANO DO MERCADO DE TRABALHO, Salvador, 1977. *Anais...* Salvador, Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social, 1977. 455p.

7. Entrevistas com o gerente do SINE e o diretor do Departamento de Trabalho da Secretaria de Estado do Trabalho, Ação Social e Desportos de Minas Gerais, realizadas em 1982.

8. Entrevistas com representantes de associações de bairros e lideranças informais.

Emprego e renda no setor informal: o caso de Fortaleza

Introdução

Quem são as pessoas que trabalham no setor informal, quais suas motivações e qual o escalão e perfil da condição sócio-econômica em que estão colocadas? Qual a relação dos trabalhadores informais e suas famílias com a pobreza urbana de um centro metropolitano que atrai migrantes e não se revela pródigo no oferecimento de meios para uma sobrevivência firme de inúmeros de seus residentes? Perguntas desse jaez incitam a curiosidade de quem se debruça sobre o setor informal, desejando compreender de que maneira ele se presta para solucionar problemas de emprego e renda, evitando sobretudo maiores sacrifícios para a população que não se beneficia do processo de crescimento do produto por habitante que tem lugar no país. Essa população de não-beneficiários presumíveis constitui precisamente o objeto de análise do presente artigo¹ que, apoiando-se em dados coletados durante pesquisa de campo na capital do Ceará em julho-agosto de 1978 — tomando junho do mesmo ano como período de referência —, examina traços demográficos, sócio-econômicos e relativos às ocupações da população em epígrafe.

Antes de proceder ao relato e interpretação do material colhido junto ao efetivo humano de mais baixa posição social de Fortaleza, convém deixar claro certas categorias e formas de tratamento adotadas. Primeiramente, qual o espaço geográfico do estudo? Pensou-se, de início, em cobrir, de maneira literal, a área definida pela Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), que é integrada pelos municípios de Aquiraz, Caucaia, Fortaleza, Maranguape e Pa-

catuba. Todavia, como do ponto de vista demográfico Fortaleza representava 82,7% da RMF em 1970, uma razão que teria subido para 87,3% de 1978², foi tomada a decisão — por motivos também orçamentárias e ligadas às grandes distâncias que teriam de ser percorridas na realização de entrevistas — de concentrar-se o levantamento exclusivamente no município da capital do Ceará. Os resultados conseguidos não deverão diferir, assim, do panorama relativo à RMF, muito embora, no caso dessa última, ainda seja algo saliente a presença de populações rurais.

Outra providência necessariamente adotada reporta-se à própria demarcação do estrato populacional alvo da pesquisa. Ou seja, desejando-se estudar a oferta de mão-de-obra ao setor informal, cumpria ter acesso apenas às pessoas que realizam, como meio de vida, atividades informais. Contudo, onde estariam essas pessoas? Enfrentou-se aqui, por conseguinte, impasse análogo ao verificado em pesquisa em Salvador³ — que, com a de Fortaleza, compõe um mesmo maço, um mesmo marco de análise. Para ter acesso às pessoas que trabalham no setor não-organizado da economia, a melhor rota seria procurando-as nas microempresas informais. O impasse, ainda assim, continua, uma vez que o universo dos pequenos negócios cerca-se de semelhante indeterminação, sem cadastros, sem registros, sem mapas de localização. A solução foi seguir o mesmo expediente posto em prática em Salvador, a saber: identificar a mão-de-obra informal através dos espaços urbanos de Fortaleza onde se abriga a população de baixa renda.⁴ É certo que nesses espaços se misturam trabalhadores formais e trabalha-

dores informais, do mesmo modo que nos ambientes urbanos afluentes vão se encontrar moradores ligados à economia informal. No entanto, tais equívocos podem ser considerados de grandeza de segunda ordem. Problema maior surgiu quando, pesquisando-se as áreas de baixa renda, onde reside a força de trabalho informal, muitas vezes não se tem acesso ao trabalhador, mas a alguém do domicílio que pode dar as informações buscadas, um meio claramente deficiente de se chegar ao fim colimado. Por outro lado, não se restringiu o levantamento unicamente às famílias cujos membros pertencessem apenas ao setor informal. Feita a seleção da amostra, sorteados os domicílios, empreendiam-se as entrevistas, deixando-se de lado apenas os casos onde houvesse rejeição aos entrevistadores. Desse modo, o que o levantamento proporciona é uma visão compreensiva do quadro familiar, econômico e de emprego na população pobre como um todo de Fortaleza.

Exatamente a amplitude dessa população, qual seu peso relativo no efetivo demográfico fortalezense, não é possível precisar com rigor maior à base tão-só dos dados obtidos a seu respeito.

O material do presente artigo permite na segunda seção, abaixo, desenhar o perfil de características demográficas da população estudada, e na terceira seção, determinar o nível sócio-econômico dessa mesma população; na quarta, é possível indicar a natureza do mercado de trabalho onde as pessoas exercem suas ocupações.

Vale assinalar que o presente artigo, dada a disponibilidade de informações, utiliza o caso de Salvador como termo de comparação. Todavia, evita repetir enfoques e abordagens adotados no estudo da capital baiana, antes guiando-se por um sentido de complementação que procura oferecer esclarecimentos adicionais ou vislumbrar aspectos novos não trazidos à baila naquele estudo. É evidente que existem aqui pontos de natureza repetitiva, caminhos paralelos, passagens já contemplados, convergências de comentários, muitas vezes podendo até sugerir a impressão de cópia. Entretanto, isso resulta da impossibilidade de uma total originalidade em matéria que, sobre ser versada pelo mesmo autor, está embebida de idênticos condicionamentos e matrizes definidoras no seu contexto real.

Retrato demográfico da população de baixa renda de Fortaleza

De uma amostra de 800 unidades domiciliares, foram aproveitadas na pesquisa 777 entrevistas, número que deve corresponder a cerca de 0,5% da população de baixa renda de Fortaleza em 1978.⁵ Conforme já se mencionou, as entrevistas tiveram

lugar nos distritos de menor poder aquisitivo do município fortalezense, cobrindo uma população de 4.210 pessoas, cuja estrutura etária se expõe no quadro 1. Trata-se, como se vê de pronto na tabela, de um contingente conspicuamente jovem, com 58,2% dos indivíduos formando no grupo de menos de 20 anos de idade uma proporção que no total da RMF, em 1970, de acordo também com o quadro 1, atingia 53,8% e, na população de baixa renda de Salvador, em 1978, era de 55,7%.⁶ Há, pois, no caso dos habitantes de condição econômica mais modesta de Fortaleza, forte assimetria da faixa de idades inferiores relativamente às demais, situação cujos reflexos sobre o esforço de provimento da subsistência familiar e sobre a estrutura de ocupações desempenhadas possuem óbvias repercussões. Noutras palavras, haverá um peso, um encargo maior sobre os ombros das pessoas adultas na população estudada, devendo registrar-se também a presença de formas de emprego mais frouxas como meio de reforço de orçamentos domésticos insuficientes. Pelos dados do quadro 1, aparentemente, o efetivo humano de baixa renda de Fortaleza constitui um conjunto demograficamente distinto da população total da cidade, resultado esperado, sobretudo quando aponta o primeiro como caracteristicamente mais jovem do que a última.

Quadro 1

Fortaleza — Número de pessoas, por sexo e idade, da população de baixa renda pesquisada — junho/1978

Idade (anos)	Dados absolutos (pessoas)			Dados relativos (%)			Total da RMF (%) 1970
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	
0 - 4	361	334	695	17,2	15,8	16,5	16,7
5 - 9	358	353	711	17,1	16,7	16,9	14,1
10 - 14	314	297	611	15,0	14,1	14,5	11,7
15 - 19	226	207	433	10,8	9,8	10,3	11,3
20 - 24	151	170	321	7,2	8,0	7,6	10,0
25 - 29	140	141	279	6,7	6,7	6,7	7,2
30 - 39	223	258	483	10,6	12,2	11,5	11,3
40 - 49	176	181	357	8,4	8,6	8,5	8,2
50 - 69	129	143	272	6,1	6,8	6,5	7,7
70 e mais	20	28	48	1,0	1,3	1,1	1,8
Total	2.098	2.112	4.210	100,0	100,0	100,0	100,0

Fontes: Pesquisa direta da FUNDAJ; Fundação IBGE, Censo Demográfico — Ceará (1970).

Por domicílio investigado, encontrou-se uma média de 1,54 pessoa economicamente ativa — ou, mais precisamente, 1.198 integrantes da força de trabalho entre as 777 famílias da amostra. A cifra equivale a uma fração da população economicamente ativa (PEA) sobre o total demográfico — denominada também de taxa de participação — de 28,4%, correspondendo a 3,5 pessoas inativas por cada uma que trabalha. Na RMF como um todo, a relação era praticamente idêntica em 1970 — com uma taxa de participação de 28,5% —, de acordo com o censo de então. Todavia, no estudo de Salvador obteve-se uma taxa de participação bem mais alta, da or-

dem de 36,6%,⁷ resultado que pode significar, no caso de Fortaleza, a existência de oportunidades de emprego mais escassas, além de sugerir uma situação econômica desfavorável para o domicílio fortalezense de poucas posses, com número limitado de integrantes da força de trabalho tendo que prover o sustento de maior fatia de dependentes — conclusão, aliás, em sintonia com o grande peso das pessoas de menor idade na população da pesquisa, antes sublinhado. Deve-se lembrar que as amostras de Fortaleza e Salvador, sem possuir os mesmos contornos — afinal, a referência para delimitação dos universos, em ambos os casos, foi o espaço territorial —, não serão formadas da mesma matéria. Contudo, a diferença de proporções é elevada, comunicando sem dúvida uma mensagem que acusaria maior desconforto sócio-econômico da população de baixa renda de Fortaleza.

A mão-de-obra informal na PEA dessa população — formada por 490 pessoas, na amostra — comparece com uma taxa de 40,9%. Deve-se sublinhar, contudo, a imprecisão dessa cifra, cujo valor resulta da soma do número de trabalhadores incluídos nas categorias ocupacionais de autônomo informal, auxiliar não remunerado da família, ambulante e aprendiz, sem nenhum caso de inclusão de trabalhador empregado. Ora, o fato de um indivíduo declarar-se empregado não o exclui do setor informal, uma vez que o emprego pode se dar em unidade de produção não-organizada. Fica difícil, todavia, detectar a natureza do emprego de uma pessoa por meio de rápidas entrevistas — que nem sempre se realizam diretamente com o interessado. Assim, a proporção correspondente à PEA informal será superior aos 40,9% registrados, os quais, de qualquer maneira, indicam uma fatia maior de ocupações informais em Fortaleza do que em Salvador, onde é de 37,6% o número de indivíduos que integram, na PEA de baixa renda, a mão-de-obra informal definida como no início deste parágrafo.⁸ Talvez a comparação com Salvador não seja tão elucidativa, dada a pequena diferença que separa 40,9 de 37,6%, e considerando a divergência dos universos. Sem embargo, o que é marcante, tanto em uma como na outra capital nordestina, é o fato de que há um contingente apreciável de pessoas nos grupos populacionais de menores remunerações, que está ligado ao mercado informal de emprego e dele deve depender para o atendimento das necessidades básicas de consumo. Essa impressão se extrai do contacto com as famílias pesquisadas, diante de suas modestas e, não raro, modestíssimas habitações; diante de cenas testemunhadas durante a pesquisa, focalizando a vida das famílias, inclusive providências relativas à alimentação etc. Muitas vezes, os pesquisadores presenciaram momentos difíceis vividos pela população, como o fato de estar-se em

um lar com crianças, perto do meio-dia, sem qualquer comida em preparo na panela.

Individualmente, conforme explicita o quadro 2, as ocupações enfileiradas sob a legenda de empregado (44,8% da mão-de-obra da população pesquisada) constituem a principal fonte de trabalho das pessoas ativas em Fortaleza. É impossível identificar quantos, entre os empregados, prestam serviços ao setor informal, de modo que, segundo quadro 2, as

Quadro 2
Fortaleza — Estrutura do emprego da população pesquisada, por sexo — junho/1978
(porcentagens)

Posição na ocupação	Sexo		
	Masculino	Feminino	Total
Empregador	0,5	—	0,3
Empregado	51,7	28,5	44,8
Autônomo formal	0,8	0,3	0,7
Autônomo informal	32,4	55,0	38,9
Auxiliar não-remunerado da família	—	—	—
Ambulante	2,1	0,6	1,7
Aprendiz	0,1	0,6	0,3
Funcionário público	3,2	2,0	2,8
Aposentado	9,5	13,1	10,5
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: Pesquisa direta da FUNDAJ.

ocupações informais indiscutíveis se resumem a autônomo informal (38,9% da mão-de-obra), ambulante (1,7%) e aprendiz (0,3%), não havendo sido acusada a situação de auxiliar não remunerado da família, a qual, em Salvador, congrega 0,6% da força de trabalho de baixa renda.⁹ Há ainda, segundo o quadro 2, um número acentuado de aposentados no contingente da pesquisa (10,5%), em proporção bem acima da constatada em Salvador (6,1%).¹⁰ A presença do setor informal, por outro lado, tende a ser mais intensa entre a mão-de-obra feminina do que entre os homens, como se depreende do quadro 2, denotando a fragilidade do emprego das mulheres e o papel subsidiário que as atividades informais parecem assumir no panorama doméstico da população pobre. Nessa mesma população, basicamente, a estrutura do emprego é constituída do trabalho dos empregados e das ocupações informais, numa razão de proporcionalidade, quiçá, de 1 para 1, sendo de quase 1 para 2 no caso de mão-de-obra feminina — um trabalhador formal para cada 2 informais — e de 1,5 para 1, no caso de mão-de-obra masculina. Ou seja, os homens vão menos para o setor informal que as mulheres; estas no entanto, representando apenas 41,2% do total da força de trabalho informal no contingente trabalhador pobre de Fortaleza, conforme indica o quadro 3, contra os 51,2% que lhes cabem em Salvador.¹¹ Na verdade, revela-se pequeno o comparecimento de mulheres

Quadro 3

Fortaleza — Divisão da PEA pesquisada, por sexo e por posição na ocupação junho/1978 (porcentagens)

Posição na ocupação	Sexo		
	Masculino	Feminino	Total
Empregador.....	100,0	—	100,0
Empregado.....	81,4	18,6	100,0
Autônomo formal.....	87,5	12,5	100,0
Autônomo informal.....	58,7	41,3	100,0
Ambulante.....	90,0	10,0	100,0
Aprendiz.....	33,3	66,7	100,0
Funcionário público.....	79,4	20,6	100,0
Aposentado.....	63,5	36,5	100,0
Total do setor informal.....	58,8	41,2	100,0
Total.....	70,6	29,3	100,0
População economicamente ativa, RMF, 1970.....	71,3	28,7	100,0

Fontes: Pesquisa direta da FUNDAJ; Fundação IBGE, Censo Demográfico — Ceará (1970).

para a formação da oferta global de mão-de-obra em Fortaleza (apenas 29,3% do contingente trabalhador investigado), fato que deve espelhar uma situação de oportunidades insuficientes de ocupação na capital cearense, cujos contornos, aliás, não seriam diferentes dos que o censo de 1970 registrava, de conformidade com o quadro 3. Mesmo na categoria de autônomo informal, a preponderância do efetivo masculino mostrada pela última tabela é peremptória, contrastando novamente com o perfil observado em Salvador, onde com maior relevo aparece o trabalho do sexo oposto.

As mulheres em Fortaleza, por outro lado, estariam concentradas em ocupações que pertencem à prestação de serviços de um modo bem mais evidente que os homens (ver quadro 4), um fenômeno que comumente se associa às vezes em que o setor informal aparece com destaque na economia.¹² Tanto a força de trabalho feminina como a masculina, porém, dependem basicamente da ocupação terciária, havendo apenas entre os homens, diferentemente das mulheres, grande parcela de trabalhadores englobados pelo setor de construção. É pequena a ligação com a indústria e inexpressiva com os demais setores de produção. Isto dá bem uma idéia da natureza do trabalho da população de baixa renda, que não é, saliente-se, específica de Fortaleza. Ademais, comprovando-se que na capital do Ceará, onde o setor informal tem mais peso que em Salvador, o emprego nos serviços (exclusivamente comércio, transporte e setor público) aparece com destaque superior à capital baiana (45,4% do emprego em Salvador¹³, contra 49,8% em Fortaleza), pode-se concluir que atividades informais e ocupações terciárias são categorias estreitamente relacionadas. A conclusão é enfatizada ao comparar-se o emprego masculino com o feminino, uma vez que

no domínio do último se combinam mais ocupações terciárias com peso mais elevado do setor informal na PEA respectiva.

Quadro 4

Fortaleza: setor de ocupação das pessoas economicamente ativas, por sexo, na população pesquisada — junho/1978

(porcentagens)

Setor de ocupação	Sexo		
	Masculino	Feminino	Total
Comércio.....	15,0	15,2	15,1
Indústria.....	13,9	15,8	14,4
Serviços.....	43,7	64,6	49,8
Transporte.....	2,9	0,3	2,2
Setor público.....	4,1	2,8	3,7
Forças armadas.....	0,5	—	0,4
Construção.....	19,8	0,9	14,3
Agricultura.....	0,1	0,3	0,2
Total.....	100,0	100,0	100,0

Fonte: Pesquisa direta da FUNDAJ.

Do mesmo modo que em Salvador, o efetivo populacional que trabalha nas atividades informais de Fortaleza apresenta-se, na média, mais idoso que a PEA total. Enquanto, segundo os dados da pesquisa, o primeiro contingente apresenta a idade mediana de 37,3 anos, o último mostra-se com 32,8 anos. Por outro lado, nas faixas etárias abaixo de 30 anos (ver o quadro 5) há relativamente mais pessoas na PEA total (36,9%) do que na informal (32,7%), a qual funcionaria, assim, como refúgio da mão-de-obra menos jovem. Na verdade, presença feminina, importância dos serviços e peso das pessoas de mais idade são atributos do mercado informal de emprego que, tanto em Fortaleza como em Salvador, mostram o papel ancilar desempenhado por esse segmento da atividade econômica. O quadro 6 reafirma a evidência revelada pelo quadro 5, indicando que a ocupação de autônomo informal cresce de importância acima dos 30 anos de idade, e que a de

Quadro 5

Fortaleza — Estrutura etária da população economicamente ativa pesquisada — junho/1978 (porcentagens)

Idades (anos)	PEA total	PEA informal
5 - 9.....	0,1	—
10 - 14.....	1,8	2,2
15 - 19.....	8,9	8,2
20 - 24.....	12,9	10,6
25 - 29.....	13,2	11,6
30 - 39.....	24,9	29,4
40 - 49.....	19,8	22,6
50 - 69.....	15,4	14,7
70 e mais.....	3,0	0,6
Total.....	100,0	100,00

Fonte: Pesquisa direta da FUNDAJ.

Quadro 6

Fortaleza — Distribuição da posição na ocupação da PEA na população pesquisada, por idade — junho/1978 (porcentagens)

Idades (anos)	Posição na ocupação								Total
	Empregador	Empregado	Autônomo formal	Autônomo informal	Ambulante	Aprendiz	Funcionário público	Aposentado	
5 - 9	—	100,0	—	—	—	—	—	—	100,0
10 - 14	—	50,0	—	22,7	27,3	—	—	—	100,0
15 - 19	—	59,8	1,9	34,6	1,9	0,9	0,9	—	100,0
20 - 24	0,6	62,6	—	32,9	0,7	—	2,6	0,6	100,0
25 - 29	—	60,1	—	33,5	1,9	0,6	1,3	2,5	100,0
30 - 39	0,3	43,6	0,7	47,0	1,3	—	4,1	3,0	100,0
40 - 49	0,8	39,2	0,8	46,0	0,8	—	3,8	8,5	100,0
50 - 69	—	23,9	1,1	37,5	1,1	0,5	3,3	32,6	100,0
70 - e mais	2,8	—	8,3	—	—	—	—	88,9	100,0
Total	0,3	44,7	0,7	39,0	1,7	0,3	2,8	10,5	100,0

Fonte: Pesquisa direta da FUNDAJ.

empregado é hegemônica abaixo da mesma referência etária. O resultado não chega a ser totalmente conclusivo, porém, em virtude das imprecisões definicionais relativas à PEA total e informal. No entanto, a tendência registrada no tocante à categoria de autônomo informal (quadro 6) parece suficientemente significativa como sintoma de uma força de trabalho mais velha empenhada em pequenos negócios, em biscates e em serviços com pouca organização.

Outra característica demográfica dos trabalhadores informais de Fortaleza é sua precedência que, como revela o quadro 7, localiza-se marcadamente fora da RMF. Com efeito, menos de 1/3 dessa força de trabalho é natural dos cinco municípios integrantes da área metropolitana, um número que, no caso de Salvador e da respectiva região metropolitana, ultrapassava dos 2/5 (42,2%).¹⁴ A capital do Ceará funciona, portanto, como intenso foco de atração de migrantes, que para aí vão diretamente de seus pontos de origem (é o que sugere o número de migrações anotado no quadro 7) e, atingindo a idade de trabalhar, abrigam-se em empregos informais. Na realidade, mais da metade dos trabalhadores do setor informal que são migrantes já chegou a Fortaleza nas faixas etárias ativas, como retrata o quadro 7, premida pela busca de melhores condições de vida (41,6% dos casos) ou pela falta de emprego no local onde vivia (11,2%). Aparentemente, esse desejo de conquistar um padrão mais decente de vida não terá sido de todo alcançado, como se pode demonstrar atentando-se para a elevada proporção de migrantes na força de trabalho informal e para a presença de uma proporção alta de pessoas mais velhas nessa mesma mão-de-obra. Ou seja, os migrantes ingressam no setor informal talvez imaginando engajar-se mais tarde numa ocupação mais moderna, mas aí terminam ficando, por falta de opções.

Na verdade, o elevado percentual de pessoas

Quadro 7

Fortaleza — Local de nascimento dos integrantes do setor informal e dados referentes àqueles que migraram — junho/1978.

A. Local de nascimento	%
RMF.....	30,9
Zona rural, Ceará.....	11,5
Cidade, Ceará.....	48,8
Outro estado.....	8,8
Não sabe.....	—
Total.....	100,0
B. Idade de chegada à RMF (anos)	%
0 - 4.....	6,1
5 - 9.....	11,3
10 - 17.....	30,6
18 - 20.....	13,5
21 - 29.....	20,3
30 e mais.....	18,1
Total.....	100,0
C. Número de migrações	%
1.....	84,6
2.....	10,5
3.....	3,3
4.....	1,3
5 e mais.....	0,3
Total.....	100,0
D. Razões da migração	%
Companhia dos pais.....	37,7
Atração pelo grande centro.....	2,6
Para melhorar educação.....	1,6
Doença.....	—
Falta de emprego onde vivia.....	11,2
Melhoria das condições de vida.....	41,6
Melhoria de salário.....	3,0
Seca.....	2,3
Total.....	100,0

Fonte: Pesquisa direta da FUNDAJ.

que, no grupo pesquisado, já experimentou o desemprego (56,9% dos indivíduos, conforme estampado no quadro 8) atesta a existência de asperezas no

mercado de trabalho de Fortaleza, ainda que seja curto o prazo que normalmente o indivíduo permanece desempregado. Não se deve esquecer, entretanto, que, para uma pessoa de baixa renda — como sói acontecer com as da população enfocada — ficar sem trabalho representa luxo insustentável. Tanto é que, como o próprio quadro 8 patenteia, a sobrevivência dos desempregados é proporcionada por ajuda da família — família pobre, como se sabe — ou pela realização de biscates. Isso, aliás, é mais um lastro para o entendimento das dificuldades de vida de uma população que, numa cidade moderna do Nordeste, sobrevive graças às possibilidades ofe-

Quadro 8

Fortaleza — Caracterização do desemprego e da obtenção da primeira ocupação da PEA na população pesquisada — junho/1978.

(porcentagens)

1. Experimentaram ou não o desemprego	%
Sim.....	56,9
Não.....	38,9
Não se aplica.....	4,2
Total.....	100,0
2. Duração do desemprego (meses)	%
Menos de 5.....	60,1
5 a 8.....	20,1
9 a 12.....	4,3
Mais de 12.....	16,6
Total.....	100,0
3. Sobrevivência durante o desemprego	%
Ajuda da família.....	65,9
Indenização.....	0,8
Herança ou doativos.....	0,4
Biscates.....	19,5
Economias próprias.....	6,5
Ajuda de amigos.....	3,3
INPS.....	2,0
Esmola.....	—
Outras formas.....	1,6
Total.....	100,0
4. Forma de ingresso na atual ocupação	%
Por meio de amigos.....	37,0
Por meio de familiares.....	18,9
Iniciativa própria.....	31,9
Trabalha com a família.....	3,5
Convite do empregador.....	7,1
Agência de emprego.....	0,4
Teste, concurso.....	0,8
Outra.....	0,4
Total.....	100,0
5. Dificuldades para obtenção do primeiro emprego	%
Não teve.....	51,7
Falta de documentos.....	13,5
Falta de qualificação profissional.....	13,5
Grande concorrência.....	4,0
Mercado de trabalho saturado.....	6,4
Outra.....	11,0
Total.....	100,0

Fonte: Pesquisa direta da FUNDAJ.

recidas pelo setor informal. Suportando o desemprego mercê da ajuda da família, as pessoas ingressam também em suas ocupações, como está indicado no quadro 8, basicamente por intermédio de amigos (37,0% dos casos) ou de familiares (18,9%), com mínimo recrutamento mediante veículos formais de admissão (agência de emprego, teste, concurso). Talvez por isso seja plausível a informação do mesmo quadro 8 de que 51,7% dos trabalhadores cobertos pelo estudo não enfrentaram dificuldades na obtenção de seu primeiro emprego: é que o emprego resultou da intermediação de parentes ou amigos, uma forma óbvia de minimizar atritos e resistências na superação das incertezas do mercado ocupacional. Por outro lado, durante o desemprego, o fato de muito pouco ou quase nenhum ser reservado a saídas ou soluções via setor informal, para a emergência, de acordo com os resultados mostrados no quadro 8, caracteriza uma significação mais duradoura e menos emergencial do mesmo setor. No fundo, verdadeiramente, o que isso quereria atestar é a natureza mais profunda, estrutural, e não conjuntural, epidérmica, do problema de emprego em Fortaleza.

Condição econômica da população de baixa renda de Fortaleza

Aparentemente e à primeira vista, não se mostra fácil a tarefa de conciliar as informações do quadro 9, referentes à origem das rendas pessoais, com a estrutura do emprego antes descrita à base sobretudo dos elementos do quadro 2. É que, no quadro 9, o setor informal aparece só na qualidade de ocupação principal, gerando 60,8% dos ganhos médios das pessoas economicamente ativas, enquanto no quadro 2 sua contribuição para o emprego monta a 40,9% das oportunidades criadas. A disparidade significa uma taxa de remuneração por pessoa mais elevada para a mão-de-obra informal do que para a formal, fato possível de acontecer, mesmo nas proporções reveladas, por várias razões. Em primeiro lugar, os ganhos do trabalhador informal costumam oscilar, são instáveis e, portanto, difíceis de contabilizar. Isso sugere a possibilidade de falhas na informação. No entanto, o ganho médio pode ser realmente elevado defronte das receitas obtidas no setor formal, como maneira de compensar o trabalhador pelas relações trabalhistas bambas, desprotegidas, que esse mantém com as ocupações informais. Além disso, no salário da mão-de-obra informal pode estar computada alguma parcela referente a insumos utilizados na prestação de serviços, inclusive importâncias que dizem respeito ao uso de ferramentas pertencentes ao trabalhador — como sucede no caso de um carpinteiro, por exemplo —, tornando-se impraticável estimá-las para se chegar

ao salário líquido do profissional. Por último, vale a pena não se descartar a possibilidade de ganhos informais sazonalmente altos, peculiaridade não trivial no caso dos salários fixos dos trabalhadores do setor formal. Estes, dentro da população pesquisada, tendem a representar um estrato social governado pelo salário mínimo, com remuneração média realmente ínfima. Torna-se admissível, por conseguinte, aceitar a evidência do quadro 9 como indicativa do panorama de pobreza que circunscreve a população estudada, a qual dependeria, basicamente, da ligação — frouxa, instável, nem sempre vista com bons olhos pelas autoridades governamentais — com o setor informal, para a formação de seu poder aquisitivo, para o provimento de sua subsistência. Como retrata o quadro 9, residirá no setor informal a principal fonte de renda do trabalhador de mais baixa condição social de Fortaleza, fenômeno que tem uma contrapartida de total similitude no caso de Salvador.¹⁵

Quadro 9

Fortaleza — Composição da renda pessoal da população estudada, por ocupação e por classe de renda — junho/1978
(porcentagens)

Classes de renda	Ocup. Principal		Ocup. Secundária		Outras rendas	Total
	Formal	Informal	Formal	Informal		
(1) Até 550	3,8	64,6	0,4	0,2	31,0	100,0
(2) 551 - 1.100	14,6	61,5	0,3	1,4	22,2	100,0
(3) 1.101 - 2.200	39,0	53,8	—	0,8	6,4	100,0
(4) 2.201 - 4.400	25,2	72,0	—	0,9	1,9	100,0
(5) 4.401 - 6.600	27,9	72,1	—	—	—	100,0
(6) 6.101 e mais	16,9	83,1	—	—	—	100,0
Total	28,7	60,8	0,1	0,8	9,6	100,0

Fonte: Pesquisa direta da FUNDAJ.

Considerando-se a informação do nível de renda da população pesquisada em Fortaleza, com a ajuda do quadro 10, constata-se uma situação de inequívoca marginalidade econômica do grupo em questão. De fato, a renda média mensal por família, em junho de 1978, aí encontrada, tinha um valor (2.047 cruzeiros) que ultrapassava o salário mínimo da RMF em apenas 84%, enquanto Salvador, dois meses antes, o excesso era 343%.¹⁶ Pode-se dizer que os universos de referência que foram utilizados nos levantamentos das duas capitais — e cuja definição se deveu a critérios mais geográficos do que sócio-econômicos — não permitem completa comparabilidade. Mas não deixa de patentear-se um nível de pobreza absoluta mais nítido, mas iniludível no caso de Fortaleza, onde, mesmo com a pesquisa efetuando-se depois da vigência do salário mínimo de maio de 1978 — ao passo que o inquérito de Salvador data de antes do citado salário —, a renda mensal de uma família caracterizada como pobre (2.047 cruzeiros) ficava em nível bastante inferior ao da congênere família salvadorense (3.852 cruzeiros).

De modo que é irrecusável a conclusão de que a população de Fortaleza, dentro da qual se enquadram os ofertantes de mão-de-obra ao setor informal, constitui lúdimo exemplo de segmento urbano-marginal, com irrisório poder aquisitivo. Segmento urbano-marginal esse distinto, sem dúvida alguma, do que se selecionou para estudo na Região Metropolitana de Salvador, haja vista que a renda familiar média daquele equivalente a 27% da cifra encontrada para a cidade de Fortaleza como um todo (7.601 cruzeiros, em junho de 1978)¹⁷, enquanto em Salvador a razão de proporcionalidade situava-se nos 60%.¹⁸

A caracterização *per capita* do panorama observado, evidentemente, não pode fugir à linha diretora do horizonte de pobreza que acima se tentou traçar. Alude-se aqui à manifestação do problema em termos de renda por habitante tão-só com a finalidade de deixar bem exposta a natureza das dificuldades de sobrevivência que a população focalizada deve enfrentar. De acordo com o quadro 10, a renda por indivíduo no contingente pesquisado valia, em junho de 1978, 4.533 cruzeiros — ou seja, 251 dólares¹⁹ —, representando a insignificante fração de 16,0% da média nacional (28.338 cruzeiros).²⁰ Estima-se, com apoio nos dados da pesquisa efetuada em Fortaleza²¹, que quase 2/3 da população de Fortaleza aufere rendimentos comparáveis com os da população-base da oferta de mão-de-obra ao setor informal. Isto implica uma situação de grande desnível de condição social, traduzida em graus diversos de miséria e penúria contemplados pela classe de onde provém a força de trabalho engajada em atividades informais. Essa população pobre, segundo o quadro 11, é formada de famílias que, em 18,4% dos casos, vivem com menos de um salário mínimo de rendimento e, em quase 2/3 (65,9% dos casos), com menos de dois salários mínimos. São resultados alarmantes, uma vez que não se ignora o tremendo esforço que significa para uma família equilibrar seu orçamento dentro das fronteiras de um ou dois salários mínimos. Normalmente, é preciso contar aí com a ajuda de familiares ou de amigos, com a caridade pública ou com o recurso a pequenos delitos e contravenções maiores. O trabalho informal também surge, nesse contexto, com uma fisionomia que não é pujante, porque está fortemente ligado à estratégia de sobrevivência dos pobres em face da fome. Em outras palavras, o aparecimento aí de uma oferta de mão-de-obra informal não se dá como resposta a estímulo de preço que descrevesse a relação funcional normalmente associada à oferta no mercado de trabalho; antes, o aparecimento é decorrente de urgências pessoais que necessitam de pronto socorro.

Termina-se, portanto, com um espetáculo de baixa condição social, de miséria inequívoca que, em

Quadro 10

Fortaleza — Renda por família e por pessoa na população pesquisada, por classe de renda familiar mensal — junho/1978

Classes de renda familiar mensal (Cr\$)	Nº total		Renda total (Cr\$) C	Pessoas por família B/A	Renda média (Cr\$)	
	Famílias A	Pessoas B			Por família C/A	Por pessoa (anual) 12. C/B
(1) Até 550	24	77	10.577	3,2	441	1.648
(2) 551 - 1.100	119	524	99.754	4,4	838	2.284
(3) 1.101 - 2.200	369	1.974	559.173	5,3	1.515	3.399
(4) 2.201 - 4.400	214	1.271	619.011	5,9	2.893	5.844
(5) 4.401 - 6.600	37	270	184.956	7,3	4.999	8.220
(6) 6.601 e mais	14	94	116.951	6,7	8.354	14.930
Total	777	4.210	1.590.422	5,4	2.047	4.533

Fonte: Pesquisa direta da FUNDAJ.

Quadro 11

Fortaleza — Número relativo de famílias e de pessoas ativas, por classe de renda — junho/1978

Classes de renda familiar e pessoal(a)	% do nº de famílias		% do nº de pessoas ativas(b)	
	Simples	Acumulada	Simples	Acumulada
1.....	3,1	3,1	14,8	14,8
2.....	15,3	18,4	27,7	42,5
3.....	47,5	65,9	47,3	89,8
4.....	27,5	93,4	8,6	98,4
5.....	4,8	98,2	1,1	99,5
6.....	1,8	100,0	0,4	100,0
Total.....	100,0	—	100,0	—

Fonte: Pesquisa direta da FUNDAJ.

Notas: (a) - Mesmas classes de renda dos Quadros 9 e 10.

(b) - Não se trata do número de pessoas ativas dentro dos intervalos de renda familiar, e sim dentro dos intervalos de renda pessoal. Ou seja, v.g., o indivíduo A, que ganha 400 cruzeiros de renda, entra no intervalo 1, muito embora, junto com o indivíduo B, que ganha 1.900 cruzeiros (e pertence ao intervalo 3), faça parte de uma família que está incluída no intervalo 4 (renda de 2.300 cruzeiros).

Fortaleza, explica por que mais de 2/5 (42,5%) das pessoas ativas no grupo estudado, como assegura o quadro 11, não obtêm sequer um salário mínimo de renda mensal, chegando, por sua vez, a praticamente 9/10 a fatia dos trabalhadores que devem se contentar com menos de dois salários mínimos. Ou seja, na população objeto de pesquisa, é excepcional a frequência de remunerações por pessoa ativa²² acima de um valor tão módico com 123 dólares por mês — que é a cifra correspondente a duas vezes um salário mínimo. De sua parte, a média das receitas de um trabalhador, conforme registra o quadro 12, atinge apenas a 1.297 cruzeiros (ou seja, 72 dólares), com os ganhos da mulher que trabalha apresentando a exígua importância mediana de 831 cruzeiros, a qual equivale a pouco mais da metade (55%) da importância percebida pelos homens (1.501 cruzeiros). Em termos da mão-de-obra feminina, de modo geral, o flagrante proporcionado pelo quadro 12 denuncia não somente uma esperada posição subalterna com respeito à mão-de-obra masculina, como também o patamar de verdadeira indigência em que se situam as mulheres que trabalham, das quais 72,9% — quase 3/4, pois — conseguem ganhar um só salário mínimo de renda mensal. Pode haver engano nos dados apresentados; mas mesmo que eles representassem uma subestimação equivalente à metade do valor real da renda, ainda assim se estaria diante de um quadro digno de atenção e questionamento. E o fato é que, da experiência do estudo de campo, nada leva a crer que as situações descritas, fotografadas e sugeridas pelos quadros 10 e 12, particularmente, escamoteiem a face genuína da realidade.

Quadro 12

Fortaleza — Renda mensal por pessoa ativa na população estudada, por sexo e por classe de renda pessoal — junho/1978

Especificações	Classes de renda pessoal mensal (salários mínimos)*						
	Até 1/2 salário mínimo	1/2 - 1	1 - 2	2 - 4	4 - 6	Mais de 6	Total
1. Sexo masculino							
Renda total (A), Cr\$	20.213	170.462	690.918	279.461	71.100	48.400	1.280.554
Número de pessoas (B)	53	196	488	97	14	5	853
% do número de pessoas	6,2	23,0	57,2	11,4	1,6	0,6	100,0
Renda média (A/B), Cr\$	381	870	1.416	3.067	5.079	9.680	1.501
2. Sexo feminino							
Renda total (C), Cr\$	46.172	113.944	124.832	24.920	—	—	309.868
Número de pessoas (D)	128	144	92	9	—	—	373
% do número de pessoas	34,3	38,6	24,7	2,4	—	—	100,0
Renda média (C/D), Cr\$	361	791	1.357	2.769	—	—	831
3. Total							
Renda total (A + C), Cr\$	66.385	284.406	815.750	304.381	71.100	48.400	1.590.422
Número de pessoas (B + D)	181	340	580	106	14	5	1.226
Renda média (A + C)/(B + D), Cr\$	367	836	1.406	2.871	5.079	9.680	1.297

Fonte: Pesquisa direta da FUNDAJ.

* Nota: Salário mínimo de junho de 1978, em Fortaleza: Cr\$ 1.111,20.

Algumas características do emprego da mão-de-obra de baixa renda de Fortaleza

A população objeto do presente estudo compreende realmente um segmento bastante desprotegido do universo social de Fortaleza, haja vista que 4/5 dos trabalhadores que dela fazem parte não contam nem com carteira assinada nem com previdência social. Os resultados da pesquisa a esse respeito, e por grau de instrução da mão-de-obra, oferecendo eloquente visão do emprego da população de baixa renda da capital do Ceará, assim se ordenam:

Situação legal do trabalhador	Anal-fabeto	Alfabetizado	Primário	Secundário	Total
Trabalhadores sem carteira assinada, sem previdência social.....	86,5%	78,9%	75,2%	70,0%	80,6%
Trabalhadores com alguma forma de proteção trabalhista.....	13,5%	21,1%	24,8%	30,0%	19,4%
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Percebe-se nesses dados uma clara correlação positiva entre nível de treinamento dos indivíduos e a existência de proteção ao trabalhador, mas essa constatação não consegue encobrir a natureza predominantemente lassa da atividade profissional das pessoas ativas cujas ligações com o setor informal são estreitas. Na verdade, apenas 19,4% dessas pessoas contam com alguma das franquias elementares que a legislação trabalhista proporciona — todas as demais permanecendo à margem do regime protetor. Esse é, sem dúvida, um aspecto característico da síndrome do emprego informal, valendo ressaltar que são os próprios trabalhadores que, exercendo por conta própria atividades informais, não se interessam, no tocante à carteira profissional, por sua regularização. A evidenciação dessa peculiaridade é fornecida pelo quadro 13, que revela igualmente, no caso dos empregados, que a principal razão para não se ter carteira assinada reside na má vontade do empregador. Falta de oportunidade é também um fator importante para a não assinatura, conforme explica o quadro 13.

Quadro 13

Fortaleza — Razões para a não assinatura da carteira de trabalho, por posição da mão-de-obra na ocupação — junho/1978 — (porcentagens)

Posição na Ocupação	Razões					Total
	O patrão não quis assinar.	Todos trabalham sem carteira assinada.	Não quis assinar.	Trabalha por conta própria. Não se interessa	Não teve oportunidade.	
Empregador	—	—	—	100,0	—	100,0
Empregado	34,9	9,5	7,9	22,2	25,0	100,0
Autônomo formal	—	—	—	100,0	—	100,0
Autônomo informal	10,6	5,5	2,4	64,5	17,0	100,0
Ambulante	—	11,1	11,1	66,7	11,1	100,0
Aprendiz	—	100,0	—	—	—	100,0
Total	14,0	6,4	3,4	58,0	18,2	100,0

Fonte: Pesquisa direta da FUNDAJ.

Entre os trabalhadores por conta própria, cujo desinteresse pela assinatura da carteira é ilustrado pelo quadro 13, não se registra tampouco maior tendência para a satisfação de exigências de cadastramento junto à prefeitura de Fortaleza ou ao fisco estadual do Ceará. De fato, o quadro 14 informa, no caso desse contingente de autônomos, que as dimensões dos negócios explorados são tão pequenas que não compensam qualquer esforço de formalização legal em 81,4% dos casos. Esta é mais uma faceta, na verdade, do modelo de economia do setor informal, ou seja, a diminuta escala de operações dos negócios que dela participam, o que mostra a impropriedade, sob o ponto de vista econômico, da tarefa de tornar legal a atividade. Não há, portanto, possibilidades concretas nem realismo em se pensar numa política de formalização do setor informal, pelo menos nos moldes em que se opera essa formalização a nível dos grandes empreendimentos. Nem há, tampouco, tradição que ligue, no universo estudado de Fortaleza, as pessoas englobadas pelas atividades informais aos setores organizados da economia. Basta mencionar que no levantamento efetuado entre a população de baixa renda da capital cearense, 71,4% dos trabalhadores informais nunca trabalharam em firmas organizadas. Noutras palavras, mais de 7 em cada 10 indivíduos definidos como mão-de-obra informal, não tiveram qualquer experiência em empresa de maior porte, moderna, formal, fazendo prever os inconvenientes de rápida transformação dessas pessoas em contingente trabalhador do compartimento avançado da economia.

Quadro 14

Fortaleza — Razões para o não cadastramento na prefeitura de Fortaleza e na Secretaria da Fazenda do Ceará dos Trabalhadores informais autônomos — junho/1978

Razões para o não cadastramento	Prefeitura	Secretaria da Fazenda	Total
Não dispõe de recursos..	8,9	6,1	7,5
Não teve oportunidade..	2,0	6,1	4,0
O negócio é muito pequeno, não compensa.....	83,2	79,6	81,4
Falta de tempo.....	1,0	—	0,5
Não se interessa.....	4,9	8,2	6,5
Total.....	100,0	100,0	100,0

Fonte: Pesquisa direta da FUNDAJ.

Semelhantemente a Salvador, onde nenhum tipo de ocupação parece destacar-se de maneira categoricamente hegemônica dos demais²³, os resultados relativos a Fortaleza — quanto aos ofícios desempenhados pela população de baixa renda pesquisada — mostram a presença flagrante de um número de ocupações que inclui pessoal de obras (mestres, pedreiros, serventes etc.), vendedores am-

bulantes e mão-de-obra que atua na faixa portuária, além do vago grupo de outros tipos — conforme dá testemunho o quadro 15.²⁴ Dessas ocupações, a mais espessamente informal parece ser a do ambulante, seguida das que se escondem em 'outros' — o que, denotando a própria dificuldade de classificá-las, atesta de maneira convincente sua informalidade. O quadro 16, a propósito, confere às costureiras, alfaiates etc., aos biscateiros, aos profissionais e práticos tipo enfermeiro, laboratorista, professor (primário), aos pintores, e à mão-de-obra de higiene e beleza — além dos já citados ambulantes e outros — a mais nítida caracterização de ocupações informais em Fortaleza. O que dizer, porém, de serviços domésticos remunerados e de faxineiros, lavadeiras etc. que, considerados no quadro 16 sob a égide predominante de empregados, podem dar a impressão de um estágio mais avançado de relações de trabalho no caso? Evidentemente, é inverídica tal conjectura e o que fica demonstrado, então, é que entre empregados domésticos incluem-se tanto autônomos quanto trabalhadores informais, não sendo suficiente referir à taxionomia adotada para a posição na ocupação (empregador, empregado, autônomo formal, autônomo informal, aprendiz, funcionário público e aposentado) para se ter uma clara delimitação de fronteiras. Dessa forma, muito mais do que prestar-se para o relacionamento das ocupações informais, definindo sua importância, o que o quadro 15 faz é mapear o perfil ocupacional da população de baixa renda de Fortaleza. Nesse particular, determina-se a hierarquia das ocupações por sexo, com uma clara constatação, a saber: entre as mulheres, há um grupo numeroso de indivíduos (24,6%) cujo trabalho toma formas variadas, fugindo às especificações enumeradas no quadro 15, sobrando assim para a categoria de outros. Afora isso, a população de mulheres liga-se principalmente ao emprego doméstico (serviços domésticos remunerados, serviços de copa e cozinha e faxina, lavadeira etc., representando 25,4% das ocupações) e à costura (15,2%). Fica a mão-de-obra feminina, dessa maneira, enquadrada majoritariamente no setor informal, haja vista que as ocupações há pouco ressaltadas, inclusive a categoria 'outros', segundo o quadro 16 (em concordância ainda com a experiência dos pesquisadores), representam quase 2/3 do trabalho das mulheres.

Quanto aos homens, a ocupação líder é a de obras (23,4% da população), vindo depois do grupo de trabalho em porto (12,6%), o dos ambulantes (10,2%), o de outros (7,8%) e, mais atrás, o dos mecânicos (5,1%) — a crer na lista exibida pelo quadro 15. Dessas ocupações, aparentemente, seriam basicamente informais as de ambulantes e outros, muito embora uma proporção elevada do pessoal de obras se constitua de autônomos informais. A leitura do quadro 15, em combinação com o quadro

16, sugere, no todo, menor informalidade das ocupações masculinas em comparação com as femininas, ainda que valha a advertência de que as fronteiras entre as formas de posição na ocupação usadas no quadro 16 não sejam muito nítidas. Certamente, o peso do setor informal, entre a população trabalhadora masculina, é maior do que os quadros 15 e 16 deixam entrever. E seguramente, tanto os trabalhadores homens como mulheres não revelam maior proximidade das ocupações mais tipicamente formais do quadro 15, como profissional liberal, operário industrial e comerciário. Isso reforça a constatação de que a PEA da população pesquisada mantém vínculos mais íntimos com o setor informal do que com os setores avançados, feito que é ainda mais verdadeiro com respeito à força de trabalho feminina. Na verdade, o quadro 17 reforça essa

Quadro 15

Fortaleza — Tipo de ocupação da PEA da população pesquisada, por sexo — junho/1978

(porcentagens)

Tipo de ocupação	Sexo		
	Masculino	Feminino	Total
Costureira, alfaiate etc.	0,6	15,2	4,9
Comércio ambulante	10,2	9,4	9,9
Aposentado	9,4	12,6	10,4
Biscateiro	1,1	0,3	0,9
Trabalho em madeira	4,4	0,3	3,1
Agricultor	0,2	0,3	0,3
Cobrador	0,5	0,3	0,4
Serviços domésticos remunerados	0,1	11,7	3,6
Profissionais e práticos(a)	0,1	2,3	0,8
Profissional liberal	—	0,6	0,2
Trabalho em fotografia	0,1	—	0,1
Serviços de copa e cozinha	1,8	1,7	1,8
Trabalho em porto	12,6	—	8,8
Operário industrial	0,1	—	0,1
Carregador, entregador	2,5	—	1,8
Faxineiro, lavadeira, lavador, zelador	0,1	12,0	3,6
Mecânico	5,1	—	3,6
Transportador(b)	2,2	0,6	1,7
Comerciário	3,4	2,6	3,1
Pessoal de obras	23,4	0,8	16,7
Pintor	2,9	—	2,0
Funcionário público	4,1	1,2	3,2
Higiene e beleza	0,2	1,2	0,5
Recepcionista, vigia etc.	4,6	1,7	3,7
Pescador	2,3	—	1,6
Outros(c)	7,8	24,6	12,8
Impreciso	0,2	0,6	0,3
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: Pesquisa direta da FUNDAJ.

Notas: (a) Inclui enfermeiro, professor, laboratorista, profissionais de nível médio.

(b) Inclui motorista de táxi, de ônibus, carroceiro etc.

(c) Inclui trabalho em mais de uma atividade, simultaneamente, sem que se possa precisar a mais importante.

Quadro 16

Salvador — Tipo de ocupação da PEA da população pesquisada, por posição na ocupação principal
(porcentagens)

Tipo de ocupação	Posição na ocupação principal							
	Empregador	Empregado	Autônomo formal	Autônomo informal	Aprendiz	Funcionário público	Aposentado	Total
Costureira, alfaiate etc.	—	8,6	—	91,4	—	—	—	100,0
Comércio ambulante	1,7	6,0	0,9	91,4	—	—	—	100,0
Aposentado	—	—	—	—	—	—	100,0	100,0
Biscateiro	—	—	10,0	90,0	—	—	—	100,0
Trabalhador em madeira	—	67,6	—	32,4	—	—	—	100,0
Agricultor	—	33,3	—	33,3	—	—	33,3	100,0
Cobrador	—	80,0	—	20,0	—	—	—	100,0
Serviços domésticos remunerados	—	64,3	—	35,7	—	—	—	100,0
Profissionais e práticos(a)	—	22,2	—	77,8	—	—	—	100,0
Profissional liberal	100,0	—	—	—	—	—	—	100,0
Trabalho em fotografia	—	—	—	—	—	—	—	100,0
Serviços de copa e cozinha	76,2	—	23,8	—	—	—	—	100,0
Trabalho em porto	0,9	73,2	0,9	25,0	—	—	—	100,0
Operário industrial	—	100,0	—	—	—	—	—	100,0
Carregador, entregador	—	52,4	4,8	38,1	—	4,8	—	100,0
Faxineiro, lavadeira, lavador zelador	—	53,3	—	46,7	—	—	—	100,0
Mecânico	—	64,3	—	31,0	2,4	2,4	—	100,0
Transportador(b)	—	55,0	—	45,0	—	—	—	100,0
Comerciário	—	94,6	—	5,4	—	—	—	100,0
Pessoal de obras	—	58,4	1,0	40,6	—	—	—	100,0
Pintor	4,2	25,0	—	70,8	—	—	—	100,0
Sapateiro e afins	—	58,3	—	41,7	—	—	—	100,0
Funcionário público	—	31,6	—	—	—	68,4	—	100,0
Higiene e beleza	—	16,7	—	83,3	—	—	—	100,0
Recepcionista, vigia etc.	—	86,4	—	4,6	—	6,8	2,3	100,0
Pescador	—	36,8	—	63,2	—	—	—	100,0
Outros(c)	—	36,4	0,6	60,3	0,6	2,0	—	100,0
Imprecisa	—	25,0	—	50,0	25,0	—	—	100,0
Total	0,3	44,2	0,6	41,8	0,2	2,9	9,9	100,0

Fonte: Pesquisa direta da FUNDAJ.

Notas: (a) Inclui enfermeiro, professor, laboratorista, profissionais de nível médio.

(a) Inclui motorista de táxi, de ônibus, carroceiro etc.

(b) Inclui trabalho em mais de uma atividade, simultaneamente, sem que possa precisar a mais importante.

conclusão ao mostrar que, no contingente populacional de baixa renda de Fortaleza, o efetivo da PEA de mulheres supera o da PEA de homens em costura, serviços domésticos remunerados, profissionais e práticos, profissões liberais, faxineiros, lavadeira etc., higiene e beleza e outros que, com exceção única de profissões liberais, são ocupações que o quadro 16 indica inequivocamente pertencerem ao setor informal.

Em termos de renda, a maior intensidade de ligação do trabalhador com o setor informal aparece geralmente correspondida por remunerações menores e uma tendência de as pessoas ativas se concentrarem nos dois primeiros escalões da distribuição da renda. Isso, pelo menos, é o que se infere de rápida inspeção do quadro 18, segundo o qual as ocupações que proporcionam menores ganhos são serviços domésticos remunerados (500 cruzeiros mensais por trabalhador, ou seja, 45% do salário mí-

nimo da época do levantamento), profissionais e práticos (586 cruzeiros) biscateiro (753 cruzeiros), costureira/alfaiate (762 cruzeiros) e faxineiro, lavadeira etc. (774 cruzeiros) — ocupações todas elas tipicamente informais. Todavia, entre os tipos que pagam melhores salários — transportador (2.550 cruzeiros), mecânico (2.022 cruzeiros), pintor (1.643 cruzeiros) e funcionários público (1.619 cruzeiros) — encontra-se a ocupação informal de pintor. A tendência geral é, não obstante, para uma certa diferenciação, que põe no pé da escada de rendas as atividades menos protegidas. De qualquer forma, o quadro 18 deixa patente que inexiste grande disparidade de remuneração ocupacional no âmbito da força de trabalho compreendida por este estudo, antes sugerindo a existência de um universo bastante homogêneo, constituído pelas pessoas que compõem a PEA pesquisada. Nesse universo, quanto às rendas que geram, as ocupações se dispõem de acordo com a

Quadro 17

Fortaleza — Sexo das pessoas economicamente ativas na população pesquisada, por tipo de ocupação — Junho/1978

(porcentagens)

Tipo de ocupação	Sexo		
	Masculino	Feminino	Total
Costureira, alfaiate, etc.	8,6	91,4	100,0
Comércio ambulante	71,8	28,2	100,0
Aposentado	63,9	36,1	100,0
Biscateiro	90,0	10,0	100,0
Trabalho em madeira	97,3	2,7	100,0
Agricultor	66,7	33,3	100,0
Cobrador	80,0	20,0	100,0
Serviços domésticos remunerados	2,4	97,6	100,0
Profissionais e práticos(a)	11,1	88,9	100,0
Profissional liberal	—	100,0	100,0
Trabalho em fotografia	100,0	—	100,0
Serviços de copa e cozinha	71,4	28,6	100,0
Trabalho em porto	100,0	—	100,0
Operário industrial	100,0	—	100,0
Carregador, entregador	100,0	—	100,0
Faxineiro, lavadeira, lavador, zelador	2,3	97,7	100,0
Mecânico	100,0	—	100,0
Transportador(b)	90,0	10,0	100,0
Comerciário	75,7	24,3	100,0
Pessoal de obras	98,5	1,5	100,0
Pintor	100,0	—	100,0
Funcionário público	89,5	10,5	100,0
Higiene e beleza	33,3	66,7	100,0
Recepcionista, vigia etc.	86,4	13,6	100,0
Pescador	100,0	—	100,0
Outros(c)	43,0	57,0	100,0
Impreciso	50,0	50,0	100,0
Total	70,4	29,6	100,0

Fonte: Pesquisa direta da FUNDAJ.

Notas: (a) Inclui enfermeiro, professor, laboratorista, profissionais de nível médio.

(b) Inclui motorista de táxi, de ônibus, carroceiro etc.

(c) Inclui trabalho em mais de uma atividade, simultaneamente, sem que se possa precisar a mais importante.

escala — menos cardinal que ordinal — do quadro 18.

Notas

1. Que é parte de um estudo mais amplo efetuado na Fundação Joaquim Nabuco sob os auspícios da SUDENE e do Ministério do Trabalho.

2. A informação de 1970 é da FIBGE, Censo Demográfico — Ceará (1970). A de 1978 resulta de projeção, supondo taxas de crescimento demográfico de 4,7 e 5,4% para a RMF e Fortaleza, respectivamente, de acordo com a AUMEF, in *Projeções com base na taxa de crescimento da população urbana e rural no período 60/70*.

3. Ver Clóvis Cavalcanti e Renato Duarte, *O setor informal de Salvador: dimensões, natureza, significação* (Recife, FUNDAJ — SUDENE, MTb, 1980), capítulo II.

4. Na pesquisa, localizou-se o trabalho de campo nos seguintes bairros de Fortaleza, escolhidos por meio de visitas preliminares à área, e de discussões com estudiosos da problemática de populações pobres do Ceará, na UFCE e no Centro de Treinamento em Desenvolvimento Econômico Regional — CETREDE: Alagadiço, Barra do Ceará, Jacarecanga, Parreão, Papicu, São João do Tanapé, Dionísio Torres, Antônio Bezerra, Conjunto Marechal Rondon, Henrique Jorge, José Bonifácio, São Cristóvão, Bon-sucesso, Parangaba, Alto da Balança, Panamericano, Mucuri-pe, Relampinho, Água Fria, Conjunto Alvorada (Seis Bocas), Cida-de 2.000, Aerolândia, Pirambu, Japão, Lagamar, Floresta, Con-junto Professor José Walter. Exatamente que grandeza de renda utilizar para a classificação de uma área como de baixa renda é ponto sujeito a inúmeras interpretações. No caso de Fortaleza — como em Salvador — admitiu-se um máximo teórico de seis sa-lários mínimos de renda familiar auferido pelos residentes de de-terminado espaço habitado, para dizer se esse bairro incluía-se ou não no âmbito do estudo. A questão é que se ignorava a renda real de cada área de Fortaleza, recorrendo-se então, para a de-marcação visada, ao auxílio de pesquisadores da universidade e do CETREDE e a técnicos da AUMEF. Além disso, pôde-se con-sultar o material do CETREDE, II Curso de Planejamento de Re-cursos Humanos, *Análise da situação sócio-econômica da popu-lação de baixa renda em Fortaleza* (Fortaleza, mar. 1977, mimeo).

5. A população de baixa renda de Fortaleza, no entendimento antes proposto, representaria cerca de 60% da população total da cidade, o que daria 784 mil indivíduos ou 145 mil domicílios em Fortaleza, em 1978.

6. Clóvis Cavalcanti e Renato Duarte, obra citada, quadro 2.

7. *Idem*, p.38.

8. *Idem*, *ibidem*.

9. *Idem*, p.40.

10. *Idem*, *ibidem*.

11. *Idem*, p.42.

12. Ver, por exemplo, S.V. Sethuraman, *The urban informal sec-tor: concept, measurement and policy*, International Labour Re-view, vol. 114, n.º 1 (jul.-ago. 1976).

13. Clóvis Cavalcanti e Renato Duarte, obra citada, p.43.

14. *Idem*, p.48.

15. *Idem*, p.67.

16. Cf. *idem*, p.61.

17. Clóvis Cavalcanti e Renato Duarte, *A procura de espaço na economia urbana: o setor informal de Fortaleza* (Recife, FUNDAJ-SUDENE-MTb, 1980), p.129.

18. Clóvis Cavalcanti e Renato Duarte, *O setor informal de Sal-vador*, obra citada, p.61.

19. Taxa de câmbio usada: Cr\$ 18,047/dólar (média de 1978, in Banco Mundial, Brazil: human resources special report (Washing-ton, out. 1979), currency equivalents).

20. *Apud* Banco Mundial, 1979 World Banks Atlas (Washington, 1979).

21. Clóvis Cavalcanti e Renato Duarte, *A procura de espaço...*, obra citada, cap. IV, especialmente p.129.

22. Note-se que a análise aqui é por pessoa ativa, e não por pes-soa simplesmente ou por família.

23. Conforme Clóvis Cavalcanti e Renato Duarte, *O setor infor-mal de Salvador...*, obra citada p.54.

24. Exclui-se de discussão, no caso, a condição de aposentado.

Quadro 18

Distribuição da renda por pessoa ativa, por classe de renda pessoal e por tipo de ocupação principal
— junho/1978

(porcentagens)

Tipo de ocupação principal	Renda média por pessoa ativa	Classe de renda pessoal						Total
		1	2	3	4	5	6	
Costureira, alfaiate etc.	762	48,3	29,3	20,7	1,7	—	—	100,0
Comércio ambulante	1.397	20,7	36,2	24,1	14,6	3,4	0,9	100,0
Aposentado	1.001	9,1	54,5	36,4	—	—	—	100,0
Biscateiro	753	30,0	60,0	10,0	—	—	—	100,0
Trabalhador em madeira	1.562	2,7	16,2	62,2	18,9	—	—	100,0
Agricultor	1.406	—	100,0	—	—	—	—	100,0
Cobrador	1.084	20,0	20,0	60,0	—	—	—	100,0
Serviços domésticos remunerados	500	77,5	17,5	5,0	—	—	—	100,0
Profissionais e práticos(a)	586	66,7	22,2	11,1	—	—	—	100,0
Profissional liberal	1.121	—	50,0	50,0	—	—	—	100,0
Trabalho em fotografia	1.406	—	—	100,0	—	—	—	100,0
Serviços de copa e cozinha	1.382	—	28,6	61,9	9,5	—	—	100,0
Trabalho em porto	1.379	3,9	9,7	81,5	4,8	—	—	100,0
Operário industrial	1.406	—	—	100,0	—	—	—	100,0
Carregador, entregador	1.285	—	33,3	61,9	4,8	—	—	100,0
Faxineiro, lavadeira, lavador	774	29,5	56,8	13,6	—	—	—	100,0
zelador	2.022	9,5	19,0	40,5	19,0	9,5	2,4	100,0
Mecânico	2.550	—	15,0	55,0	15,0	5,0	10,0	100,0
Transportador(b)	1.456	—	18,9	70,3	10,8	—	—	100,0
Comerciário	1.538	3,0	16,7	64,0	15,2	1,0	—	100,0
Pessoal de obras	1.643	4,2	20,8	54,2	16,7	4,2	—	100,0
Pintor	1.336	—	33,3	58,3	8,3	—	—	100,0
Sapateiro e afins	1.619	—	13,2	71,0	13,2	2,6	—	100,0
Funcionário público	946	50,0	16,7	16,7	16,7	—	—	100,0
Higiene e beleza	1.325	2,3	27,3	63,4	6,9	—	—	100,0
Recepcionista, vigia	1.197	—	36,8	63,2	—	—	—	100,0
Pescador	1.003	25,2	29,8	43,0	2,0	—	—	100,0
Outros(c)	743	50,0	25,0	25,0	—	—	—	100,0
Imprecisa	1.297	15,3	26,2	48,5	8,5	1,2	0,4	100,0
Total								

Fonte: Pesquisa direta da FUNDAJ.

Notas: (a) Inclui enfermeiro, professor, laboratorista, profissionais de nível médio.

(a) Inclui motorista de táxi, de ônibus, carroceiro etc.

(b) Inclui trabalho em mais de uma atividade, simultaneamente, sem que possa precisar a mais importante.

Conjecturas sobre o futuro da urbanização brasileira

Comecemos pelo destaque de que a sociedade brasileira, na última década, passou de rural a urbana. A partir de 1970 deu-se a grande virada: mais da metade da população total passou a residir nas cidades, embora exercendo às vezes seu trabalho, ainda, na área rural. Essa passagem tem um profundo significado físico, econômico, social, político, organizacional e cultural.

Para uma população de aproximadamente 120 milhões de pessoas, o Brasil deve possuir mais ou menos 70 milhões de habitantes urbanos, com uma forte concentração na região sul, onde existe um processo de ocupação intensa, tendendo a formar um conjunto megalopólico em torno do eixo Rio — São Paulo, além de quase uma dezena de aglomerações metropolitanas de menor porte, muito poucas, portanto, que constituem o conjunto de nós articuladores regionais da estrutura urbana nacional.

Pode-se supor que nos próximos vinte anos a população total dobrará, e a população urbana chegará aos 170 ou 190 milhões de pessoas, com um acréscimo de 100 ou 120 milhões sobre os números apresentados no final da década de 1970. De fato, não parece estar ao alcance dos governos, nem de nossa ciência, modificar as tendências verificadas. Os parâmetros urbanos se têm mostrado insubmissos às formas de controle conhecidas.

Ociosos é sem dúvida discutir as causas convergentes do processo de urbanização, que se originam no campo e na cidade, nos seus espaços, economias e tecnologias de desenvolvimento e organização e que ocorre em todos os países.

Essa aliás é uma questão interessante: um Es-

tado brasileiro socialista produziria uma estrutura urbana nacional diferente, com uma distribuição mais homogênea da população sobre o território, ou, pelo menos, acarretaria uma atenuação das tendências concentradoras de ocupação?

Muito provavelmente, não, na medida que a magnitude da concentração urbana tem mais a ver com as tecnologias de organização social e a sobrevivência das grandes populações do que com a ideologia das nações. Indo mais longe, existe uma relação funcional ou de necessidade entre concentração espacial e concentração de renda?

A quantificação, ainda que rápida, dos custos de urbanização da sociedade brasileira mostra os primeiros contornos e dimensões dos fenômenos em processo e leva à idéia de que a economia brasileira não parece ser capaz de gerar os excedentes necessários à solução de seus problemas urbanos ao nível reclamado pela sociedade que pressiona o Estado e exige cada vez mais e melhores espaços, obras, equipamentos e serviços. Essa situação se agrava, na medida em que do Estado se exige não apenas infra-estrutura e equipamentos básicos mas ainda serviços e emprego.

Basta dizer que os custos de instalação e construção de uma cidade de padrões médios e mesmo baixos são da ordem de 5 mil dólares por habitante e os investimentos para gerar emprego, de 100 mil dólares por emprego — número modesto em relação aos níveis da Amazônia, que atingem 400 mil dólares ou mais por emprego criado no setor industrial ou de mineração. Assim, a sociedade brasileira estará exigindo do Estado, ou melhor, de si mesma —

daí a importância de uma economia remuneradora de seus fatores e de elevado produto *per capita* — recursos de ordem de US\$ 300 x 10⁹ em vinte anos, além dos déficits anuais acumulados, e excluída a terra e a operação dos serviços, os equipamentos e serviços mais sofisticados como metrô, universidade e administração pública.

Assim, é dispensável demonstrar que as exigências em termos de quantidade e qualidade de serviços expressas ou latentes são incompatíveis com os recursos da sociedade e do Estado. Diz-se, com frequência, que as grandes cidades mais ricas do mundo, como Nova York por exemplo, estão falidas. São, portanto, movimentos sociais urbanos de reivindicação e pressão organizados, sem a menor possibilidade de atingir seus objetivos, que desperdiçam energias populares em ações 'divergentes' que conduzem ao desalento, constituem uma duvidosa orientação política, pouco atraente, que à própria massa parecerá irreal, inútil e mesmo perigosa. Exigem esforços, sacrifícios e coragem por ganhos que não podem imaginar ou não podem crer...

Não obstante, os problemas a solucionar são inúmeros e graves. Como resolvê-los, sem recursos?

A hipótese inicial é que as cidades crescem enquanto constituem melhor alternativa. As cidades maiores são melhores que as menores e estas do que a área rural, e os seus diferenciais de crescimento expressam sempre opções de contingentes migratórios que enfrentam grandes sacrifícios na mudança.

O crescimento urbano rápido, entretanto, à exceção das cidades novas de apoio a empreendimentos programados, não encontrará jamais uma infraestrutura perfeita à espera. Uma cidade que recebe a invasão de 500 mil habitantes novos por ano, como São Paulo, não pode recebê-los com ruas asfaltadas, casas, luz, esgotos, água, creche, parques infantis, hospitais, praças, jardins, abastecimento, segurança, administração pública, transporte coletivo e, sobretudo, emprego. Se tivesse recursos ociosos, seriam utilizados provavelmente e em primeiro lugar, logicamente, com as populações anteriormente radicadas, contribuintes carentes, zelosos de direitos inquestionáveis, também intransigentes nas suas reivindicações à base política local estruturada.

Os recursos, contudo, são escassos e o que resulta é competição e conflito. Uma cidade proporcionalmente dá a seus habitantes, e o faz discriminadamente na medida em que sua administração — que representa as forças políticas predominantes antecedentes — compreenda que deva dar, ou que tenha 'vantagens' em dar e, quase sempre, os recém-chegados são vistos como intrusos, usurpadores, pobres indesejáveis, ou inimigos, aqueles que vêm perturbar a ordem existente e que constituem 'pro-

blema social'. Sua integração e atendimento (ou empulhação) estaria na dependência direta de sua capacidade de votar, ou, o que é mais remoto, de ameaçar.

Isso se evidencia nos inquéritos à população de baixa renda, de estabelecimento antigo, em cidades que passaram por certo período de estagnação, como Campinas, em 1969, e Piracicaba, em 1972, que revelam sempre muita hostilidade ao imigrante, ao operário novo e às novas indústrias.

Portanto, nada mais 'natural' que as cidades sejam processos dinâmicos em relativo equilíbrio, que incluam grandes contrastes, carências e conflitos, que vão se resolvendo e renovando no bojo de sua história cotidiana e sendo substituídos por novos. Não se pode falar em crise urbana. A cidade é um fato cultural e social. Nenhuma cidade pode ser melhor que a sociedade. Ela será sempre uma expressão da ordem social e econômica, produto de seu produto e da ideologia social que os partilha.

A responsabilidade dos diversos níveis de governo no provimento do trabalho e condições de vida das populações, hoje expressivamente urbanas, implica na precedência dos fatos e relações econômicas como fundamentos dos resultados sociais, na dependência entre o desempenho social e a qualidade ambiental e a base econômica e seus resultados. Nesse contexto emergem relações políticas que serão, também, uma expressão do desenvolvimento econômico-social e que vão agir, por sua vez, novamente, sobre a sociedade como um todo, sua economia e ideologia, constituindo um complexo de transformações dinâmicas inter-relacionadas nos planos econômico, social e político.

A grande metrópole contemporânea nos assombra. Sejam Nova York, Londres, Paris, Rotterdam — sobre Moscou, Pequim, Shanghai, faltam dados — ou São Paulo, Rio, Buenos Aires, Nova Delhi, parecem ingovernáveis e definitivamente insolventes. Crescendo sem parar, contra tudo e contra todos, inclusive contra todos os planos quinquenais e *peenedês* caboclos e, com elas, apesar de condenadas e perseguidas, as esperanças de milhões de pessoas, que maximizam cotidianamente, enquanto imigrantes, suas alternativas.

Muitas vezes menciona-se como argumento de políticas descentralizadoras que investem, um pouco às tontas, nas cidades de porte médio ou regiões-problema, que investir nas metrópoles maiores vai acentuar os movimentos migratórios. Isso parece evidente e constitui um problema difícil e adicional a considerar. Mas, na verdade, não têm esses programas acarretado os efeitos pretendidos, a população continua emigrando mais para as supercidades supercarentes, ao mesmo tempo em que in-

vestimentos a fundo perdido, nas áreas deprimidas, se perdem na ociosidade.

Enquanto em São Paulo a maior concentração de população nordestina não dispõe dos serviços mais elementares, milhares de conjuntos residenciais desocupados estão em ruínas por todo o Nordeste, notadamente nos estados do Ceará, Pernambuco e Bahia. Sob o pretexto de atendê-los, não se estará mantendo empregos não reprodutivos, ilusórios, estimulando perversamente a população a ficar, no maior interesse dos empregadores locais?

Apesar de tudo, as grandes cidades são o produto mais extraordinário da cultura contemporânea. Parecem irreversíveis. Nada as contem. O terceiro milênio será o milênio das megametrópoles — abertas — complexas, quase contínuas — informáticas. Temos que aprendê-las, formá-las conosco e formarmos com elas, cientes dos aspectos fundamentais que passamos a enumerar:

a) Os recursos naturais e financeiros necessários à nossa sobrevivência serão escassos, sobretudo para os países subdesenvolvidos.

b) As cidades serão imensas conurbações de massa humana economicamente homogênea, talvez até, no início, pobre, que expressarão novas culturas, novas relações de poder; serão dirigidas por sistemas políticos de tipo novo, nada terão a ver com as cidades peremptas aristocrático-burguesas — de classe média — sonhadora — ascendente, como Londres e Paris, ou suas réplicas formais como Buenos Aires, certas áreas do Rio e São Paulo e da cidade do Cabo.

c) A demagogia e o populismo estarão sepultados. Em seu lugar haverá uma sociedade urbana cada vez mais informada e, por isso, dona de si mesma; única responsável pelo seu produto e pelo seu destino.

Não haverá mais políticos de elite declamando, com eficiência retórica, compaixão pelas massas e reconhecimento de seus direitos — que, aliás, não existem, a não ser partindo-se de sua consciência e da sua ação. O paternalismo estará ultrapassado, falido como ineficiência social. Não serão prometidas aos habitantes das periferias, creches vazias de tijolos ordinários e úmidos como pagamento de votos, nem se proclamarão governos de participação, porque as nações serão verdadeiramente democráticas, política, social e economicamente. Não existirá a palavra subsídio, que terá sido forma de mentira das 'democracias' do século XX.

d) Os homens terão aprendido a aproveitar os recursos naturais e os partilharão com sabedoria e modéstia, para sobreviver com grandeza.

e) A inteligência humana refulgirá na plenitu-

de de sua potencialidade e construirá um mundo harmonioso supratécnico e eficiente, preservando equilibradamente a natureza, o ambiente artificial e a cultura criadas pelo homem.

Técnicos e políticos têm procurado encontrar fórmulas capazes de modificar as tendências concentradoras de população. Revelando, às vezes, uma visão extremamente preconceituosa, voltam as costas às realidades à sua frente e propõem soluções impossíveis, para as quais conseguem carrear importantes recursos — que são desperdiçados —, atenção e respeito. Como não perceber que a manutenção da população no campo, ou dispersa em pequenos núcleos, é inviável tanto pelo seu altíssimo custo social relativo como pela qualidade inferior e que todas as tentativas nesse sentido serão inúteis.

A proposta de criar cidades ao longo das rodovias como propôs o ex-prefeito Jaime Lerner, de Curitiba, é totalmente insustentável, não resiste à menor análise, não obstante o senso de responsabilidade e a competência de seu autor.

Menciona-se que os recursos naturais necessários para os 30 milhões de habitantes de São Paulo e os 70 milhões do eixo Rio — São Paulo, no ano 2000, serão insuficientes ou obtidos a custos tão elevados que os inviabilizariam. Porém, quanto aos custos, não há estudos convincentes e conclusivos. Ao contrário, à primeira vista, a concentração populacional (condição não suficiente) e de investimentos parece ser condição necessária de enriquecimento social e desenvolvimento nacional. A Alemanha, Inglaterra, França e Itália possuem duas ou três vezes a população do estado de São Paulo, em área aproximadamente igual, com um nível de controle ambiental, equilíbrio ecológico e qualidade urbana extraordinários, repartidos socialmente. O Japão, com uma densidade cinco vezes maior, está construindo uma organização econômica, social, política, cultural e urbana do mais alto nível que se conhece, num período de pouco mais de trinta anos, após ter sido derrotado e arrasado pela guerra.

As tendências não deixam dúvidas. O fracasso e desperdício das tentativas de reversão levaram um grande número de pessoas, nos últimos anos, a trabalhar na procura de novas soluções e novos desenhos.

Com a difusão da informação, o aprendizado e a consolidação da sociedade democrática, compreende-se que os recursos públicos e os bens urbanos têm que ser distribuídos igualmente e cobrados segundo critérios mais exigentes de justiça tributária.

Há evolução radical no que respeita aos critérios elitistas de uso do solo, aos conceitos e dimensionamentos permitidos, procurando assumir a rea-

lidade, substituindo o sanitismo subjetivo e perdedor por tecnologias novas mais eficazes e possíveis.

É preciso, entretanto, admitir, que a maioria dos países enfrentará dificuldades imensas para administrar seus recursos naturais, humanos e financeiros insuficientes. As dificuldades maiores serão as da população de baixa renda, mas a casa em si não será o maior problema, nem o mais importante.

Haverá a possibilidade de uma série de hipóteses possíveis de implementar, como a auto-ajuda, facilitada pela produção industrial de componentes baratos.

Mais complicado, notadamente nos países capitalistas, será o problema da terra, enquanto disponibilidade, dimensionamento, organização e projeto. Haverá problemas de loteamento e instrumentação legal, porém o progresso da arquitetura e da engenharia já permite lidar economicamente com as áreas acidentadas onde os terrenos são baratos mas a construção é cara. Há inovações quanto aos aspectos físicos de implementação e grande progresso vem-se fazendo em relação à comercialização e ao financiamento operados por instituições de tipo novo quanto às proporções, estruturas, conceitos e métodos.

No campo da produção e conservação de energia evoluiu-se expressivamente, sobretudo nos países frios e sob a pressão da crise do petróleo — que tem influído e redirecionado decisões relacionadas com a circulação e os transportes urbanos.

Procura-se criar e desenvolver tecnologias e desenhos da maior racionalidade para a solução dos problemas de abastecimento de água, esgoto e drenagem. São múltiplas e diversificadas as abordagens.

Estuda-se a substituição das tubulações de esgoto de dejetos e poluentes, por processos de tratamento local, incineração ou químicos. De uma maneira geral, as tubulações são consideradas inexecutáveis pelo seu custo inicial e dispendiosa manutenção.

A drenagem de águas pluviais por rede subterrânea será proscrita e admitida apenas excepcionalmente. Serão utilizados sistemas superficiais, admitindo-se que não venha a ter importância que ocasionalmente se molhe os pés, numa pequena enxurrada, uma ou duas vezes ao ano. Melhor que catastróficas inundações ocasionadas por obsolescência ou obstrução de tubulações abandonadas sem manutenção. Mudarão os hábitos sociais para conviver com menos quantidade de água *per capita*. Os padrões de fornecimento diário de hoje, que oscilam entre 200 e 600 litros por pessoa, baixarão a 50 ou menos, modificando radicalmente conceitos de hi-

giene pessoal e social que serão controladas por processos novos.

Serão adotadas tecnologias simples para redução do diâmetro das tubulações e da pressão do líquido nas redes. O uso de caixa d'água será universalizado, a reservação ficará sujeita a políticas de defesa dos interesses coletivos e o fornecimento poderá ser descontínuo. Utilizar-se-ão sistemas múltiplos e inter-relacionados de captação, com maior utilização dos lençóis profundos preservados.

No setor viário vão ser utilizadas pavimentações econômicas e se procederá a uma racionalização do sistema, pela redução de distâncias físicas e hierarquização das ruas.

As casas serão organizadas em grupos, com grande economia de espaço, permitindo associação em torno de sistemas evolutivos que possam ser aprimorados à medida em que os terrenos aumentem de uso e valor.

Muitas hipóteses se fazem em relação ao desenvolvimento social, ao aumento da população em função de melhoria da infra-estrutura, das condições de higiene, de emprego e dos níveis de instrução e educação. Considera-se que as altas taxas de natalidade precisariam ser controladas e tenderão a cair, já na década de 1980.

Haverá uma mudança fundamental no que respeita aos conceitos, substituídos os da classe média afluyente pelos que interessem às grandes massas de população.

Muito será investido em educação que facilite a conscientização em torno das soluções técnicas e baratas e à interação das classes sociais, resolvendo conflitos, produzindo novos pactos e consensos, numa convivência pluralista e democrática de elevada participação política.

Finalmente, o desenho das cidades que abrigarão essa sociedade, porque ele é indispensável, alguém o fará. Certamente os níveis de interpretação das necessidades sociais serão mais elevados na medida em que muitos profissionais de várias áreas interfiram e que arquitetos competentes, sensíveis e modestos sejam convocados. Modéstia, sim, porque é uma qualidade fundamental para conhecer e para colocar a procura do resultado social ao abrigo das pretensões narcísicas do artista. E então beleza, qualidade e valor terão outras origens.

Nota — As idéias expostas neste artigo tem sido debatidas em inúmeros seminários: no Instituto de Arquitetos do Brasil, em São Paulo e Rio de Janeiro; na Federación Argentina de Asociaciones de Arquitectos, em Buenos Aires; no Massachusetts Institute of Technology, nos Estados Unidos; na Universidade de Osaka, no Japão; e no Forum Architecture, Communication, Territoire, em Lausanne, na Suíça. O que aqui é dito se constitui num resumo da opiniões e preocupações centrais existentes sobre o futuro da urbanização brasileira.

Regiões metropolitanas, a experiência brasileira e suas perspectivas

O Brasil dos anos 80

Os resultados preliminares do último censo apresentaram a face marcante do Brasil dos anos 80: um país urbano. Os dados revelaram que: a) 67% da população brasileira, cerca de 80 milhões de pessoas, vivem nas cidades; b) 29% dessa população, ou seja, aproximadamente 36 milhões de habitantes, residem nas nove regiões metropolitanas; c) cerca de trezentos, dos 4 mil municípios brasileiros, concentram metade da população nacional.

Este quadro significa que, do ponto de vista territorial, o país vem sofrendo um processo de urbanização acelerada e de concentração demográfica, com tendência a agravar os desequilíbrios regionais e a provocar distorções no crescimento das cidades. Significa, também, que está ampliada a responsabilidade social do administrador público, no sentido de orientar os investimentos de forma a promover a ocupação mais equilibrada do nosso território, através do estabelecimento de um sistema de cidades que assegure melhor distribuição regional do desenvolvimento.

Para alcançar esses objetivos, é necessário intensificar o uso de mecanismo voltados para obter a atuação coordenada entre as três esferas de governo e ação articulada com o setor privado.

Torna-se indispensável dar continuidade, com firmeza, à estratégia de desconcentração urbana, de

modo a consagrar um padrão de desenvolvimento que aproveite as potencialidades do país, como um todo, que limite os graus de poluição nos centros industriais mais avançados, que possibilite a prestação dos serviços públicos em níveis mais adequados e que contribua para reduzir a tensão psicossocial nas áreas urbanas.

Verifica-se a existência de resistentes bolsões de pobreza urbana, concentrados nos segmentos de baixa renda, isolados nas periferias das grandes cidades, somando mais de 1 milhão de pessoas em São Paulo e cerca de 400 mil favelados no Recife.

Parece indiscutível afirmar que a origem dessa configuração urbana está na ausência de uma estrutura mais ampla de serviços e de geração de emprego no meio rural e nas cidades do interior do país, provocando as migrações.

Com efeito, ainda com base no censo de 80, verifica-se que cerca de 8 milhões de domicílios, localizados nas cidades brasileiras de pequeno e médio porte, não dispõem de redes de abastecimento d'água; que, no mesmo universo, aproximadamente 2/3 dos domicílios não contam com sistema de esgotamento; que 1.300 municípios, durante a década de 1970, perderam população. É oportuno ressaltar que, de acordo com pesquisas realizadas sobre migração, essa perda de população se deve à inexistência, no lugar de origem, de emprego, de oferta de escola e de serviço médico.

A gestão metropolitana

A problemática urbana, no país, vem recebendo, desde 1973, tratamento sistemático, por parte do governo federal, através de processos modeladores da organização institucional e da ação programática.

Efetivamente, a partir de estudos realizados pelo IPEA, que subsidiaram a definição das nove atuais regiões metropolitanas — Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre —, através das leis complementares nº 14 e nº 20, vêm sendo desenvolvidos esforços para identificar e equacionar as questões relacionadas com a administração metropolitana.

Essa legislação introduziu, entre outros, dois aspectos normativos básicos: primeiro, o de que, em respeito ao princípio da Federação, cabe ao governo dos estados a competência para gerir o planejamento metropolitano; segundo, o de que a gestão metropolitana se dá através da unificação e da prestação de serviços de interesse comum, nas áreas de planejamento integrado, saneamento básico, uso do solo, transportes e sistema viário, gás canalizado e aproveitamento de recursos hídricos e controle da poluição ambiental.

A institucionalização dessas nove regiões metropolitanas encontrou justificativa na realidade; em todas elas, a configuração física e as condições sócio-econômicas, hoje ou no futuro próximo, exigem a adoção de um esquema de ação metropolitana. O esforço voltado para promover a industrialização, nas três últimas décadas, contribuiu em grande parte para o surgimento dessas aglomerações. O censo de 80 registrou um incremento demográfico nas regiões metropolitanas, durante a década de 1970: de 4,39% ao ano em Salvador; de 4,67% ao ano em Belo Horizonte; de 4,45% ao ano em São Paulo; e de até 5,80% ao ano em Curitiba.

A velocidade com que se formam essas concentrações urbanas e o porte que hoje apresentam, torna indispensável a utilização da forma de gestão metropolitana, capaz de atender eficientemente a demanda por infra-estrutura e por serviços sociais básicos.

O estabelecimento das regiões metropolitanas, inseridas na competência dos governos estaduais, em sintonia com o espírito federativo, objetiva principalmente organizar, de forma conveniente, os serviços de caráter supramunicipal. Este é um dos mais relevantes aspectos da legislação metropolitana. Todavia, a execução das ações em nível metropolitano, na prática, não correspondeu, nesse particular, aos propósitos do legislador.

Com exceção da função de planejamento, que obteve avanços significativos em algumas regiões metropolitanas, através do envolvimento dos órgãos setoriais e das prefeituras, no caso das demais funções não ocorreu a unificação dos serviços de interesse metropolitano.

Na verdade, nos últimos oito anos o acervo de experiência da administração metropolitana, no país, indica como característica dominante o esforço em busca da articulação de ações.

Verifica-se que a tarefa principal, a que se dedicaram os gestores metropolitanos, foi a de assegurar grau adequado de integração de iniciativas não só entre as esferas de governo-União, estados e municípios, mas também do ponto de vista intersetorial, procurando compatibilizar as ações sobre uma mesma área. Nesse caso, não se trata de sobrepor a variável espaço à ação setorial, mas de imaginar cenários alternativos para ocupação do solo urbano, de maneira socialmente desejável.

O administrador metropolitano reconheceu que, na impossibilidade de adotar um esquema mais formalizado de trabalho, uma das maneiras eficazes de consolidar a região metropolitana, era basear sua atuação no âmbito do entendimento político, da solidariedade administrativa, de modo a gerar condições de estabilidade ao funcionamento do sistema metropolitano.

De fato, deixando de haver, como pretendia a lei complementar nº 14, a unificação dos serviços de interesse comum, a função metropolitana por excelência passou a ser a integração de ações, demonstrada na tentativa do órgão metropolitano de exercer a coordenação de programas, junto às agências setoriais do governo do estado, e de promover a articulação intergovernamental em relação às demais esferas de poder.

Esse esforço parece ser coerente não só quanto às condições de operação da administração, mas igualmente em relação ao contexto do federalismo.

A elaboração e implementação de planos de desenvolvimento devem-se basear, pelo menos, em dois pressupostos principais: a compatibilidade dos objetivos estabelecidos pelos órgãos que atuam nos diversos níveis de poder, e a harmonização das metas definidas pelos órgãos setoriais.

Trata-se de alcançar esperada convergência na execução das ações da União, estados e municípios, e garantir a necessária compatibilidade entre os programas de transporte, habitação, saneamento, indústria, lazer etc.

Essa tarefa é tanto mais exigida quando se atua no espaço das regiões metropolitanas, onde a densidade de população, a demanda de bens e serviços

e a localização de equipamentos requerem crescente racionalidade na aplicação dos investimentos. Nesse sentido, a edição do decreto n.º 85.916/81 e a resolução n.º 13/81 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano constituem elementos fundamentais para orientar esse procedimento. Trata-se de um conjunto de normas que determinam diretrizes sobre as atividades da administração pública nas regiões metropolitanas, com o objetivo, entre outros, de propiciar a compatibilização entre o planejamento e a programação financeira federal e o programa de investimentos das regiões metropolitanas.

O cumprimento desse decreto possibilita a elaboração mais segura dos planos metropolitanos de desenvolvimento em decorrência do conhecimento e da discussão das diretrizes contidas nos programas federais. Assegura, igualmente, a obtenção, em 1983, de um quadro programático a ser considerado pelos novos administradores eleitos em 1982, contribuindo para a existência do almejado grau de continuidade administrativa. Garante, também, a crescente democratização das políticas públicas, através de debate e do ajustamento entre os programas federais e as prioridades previstas nos planos metropolitanos, cuja elaboração deve resultar do entendimento do gestor metropolitano com os municípios integrantes da região metropolitana.

Configura-se, assim, o encadeamento de propósitos e iniciativas, que vão se adequando desde a base municipal até o nível federal, através de um trabalho de adensamento gradual e de ajustes sucessivos.

De outra parte, esse esforço pretende reunir um conjunto amplo de informações econômicas, sociais e urbanísticas, contidas nos planos metropolitanos, para permitir a construção de um quadro referencial capaz de subsidiar a atualização, oportunamente, das diretrizes e objetivos da política nacional de desenvolvimento urbano.

Com base, entre outras, nas proposições definidas pelos planos metropolitanos, será possível reorientar a política de desenvolvimento urbano, de modo a melhor conectá-la com as vocações e as necessidades das regiões e dos estados. É, portanto, uma via ampla de entendimento entre os níveis de governo e os órgãos setoriais, possibilitando a expressão das prioridades estaduais e municipais. Essa orientação contribui para incorporar progressivamente um novo estilo de planejamento, mais aberto e participativo. Procura envolver a sociedade não apenas como beneficiária, mas também como sujeito da ação do governo e busca sintonia entre o que é desejável pela comunidade e o que é viável realizar pela administração pública.

Amplia-se a escala social do planejamento, aumentando suas fontes de formulação e elevando sua

capacidade crítica. A prática desse estilo de planejamento é especialmente recomendável nas cidades, onde a convivência urbana deve aproximar solidariamente as pessoas e onde cada um deve ser co-partícipe da gestão social.

Por uma política social urbana

Os investimentos realizados pelo setor público nas regiões metropolitanas, ao longo da última década, estiveram quase sempre voltados para financiar a construção da infra-estrutura física, sobretudo do sistema viário.

A aplicação de recursos nos setores sociais de educação, saúde, abastecimento, habitação e saneamento se fez de forma residual e não correspondente à ampliação da demanda por esses serviços verificada nos aglomerados metropolitanos.

No caso de habitação, ressalte-se o reconhecido esforço promovido pelo BNH, a partir de 1980, com a prioridade conferida aos programas habitacionais de interesse social e, em especial, com a criação do PROMORAR, destinado a promover a recuperação de favelas e a financiar a aquisição da casa própria para as pessoas com rendimento entre 1 e 3 salários mínimos.

A elevada concentração demográfica ocorrida nas regiões metropolitanas, sem a desejada contrapartida de oferta dos serviços sociais básicos, configura uma tendência de agravamento das condições de vida para as populações carentes.

É também reconhecida a situação de desigualdade na distribuição de renda, que caracteriza, por exemplo, a região metropolitana do Recife, onde cerca de 80% da população economicamente ativa ganham entre 1 e 2,5 salários mínimos.

Por essas razões, é imperativa e oportuna a formulação de uma política social urbana, que coordene ações, articule níveis e setores do governo, concentre recursos e seja coerente com a natureza e a dimensão dos problemas que, hoje, afetam grande parte das populações que residem nas regiões metropolitanas.

Essa iniciativa é igualmente compatível com um novo estilo de planejamento, que busca ser mais flexível e descentralizado, na prática, e mais orientado para o atendimento das carências sociais, no conteúdo.

Os indicadores relacionados com a composição e o padrão sócio-econômico dessas populações sugerem, de modo claro, as linhas que devem compor a política social urbana. Com efeito, o objetivo da ação deve ser a periferia urbana e sua clientela preferencial — a população de menor renda. O per-

fil e o grau de suas necessidades, a sua falta de integração ao sistema produtivo, a exasperação política a que está exposta, e o conteúdo ético da ação do administrador público, indicam ser indispensável selecionar a população pobre como objeto e sujeito da atuação governamental.

A ação do governo, voltada prioritariamente para promover a integração social da população de menor renda, poderia envolver o fortalecimento e a conjugação dos seguintes componentes: a) emprego e renda, objetivando realizar programas intensivos de mão-de-obra, capazes de ampliar as oportunidades de emprego, inclusive no setor informal urbano; b) habitação e saneamento, visando a elevar a oferta de casa própria, garantir a recuperação de favelas, inclusive com a regularização da posse da terra, e melhorar as condições de vida das populações carentes; c) alimentação e nutrição, no sentido de assegurar a um número crescente de crianças do pré-escolar e do 1º grau uma dieta que possibilite seu crescimento físico e desenvolvimento mental adequados; d) educação, com a finalidade de garantir a universalização do ensino de 1º grau e intensificar a realização de cursos profissionalizantes, ajustados ao perfil do mercado.

São diversos os programas realizados, atualmente, por entidades públicas dos vários níveis de governo, voltados para equacionar os problemas sociais. Todavia, as ações se ressentem da adoção de uma perspectiva programática, que as integre, fazendo com que a atuação coordenada do setor público produza os esperados resultados sociais e econômicos.

Acentue-se, igualmente, que a proximidade física existente entre o administrador estadual e municipal, de um lado, e os problemas básicos da comunidade, de outro, sugere que as ações de execução devem ser atribuídas ao estado e ao município.

Nesse sentido, a estratégia para operacionalizar, com eficácia, programas desse tipo, poderia contemplar as seguintes linhas: a) coordenação de esforços e concentração de recursos, por parte do setor público como um todo, de modo a garantir ganhos administrativos e ampliar os efeitos sociais na implantação dos programas; b) descentralização das ações de execução, em favor dos estados e dos municípios, os quais, por deterem maior conhecimento sobre os problemas locais, dispõem de melhores condições para realizar os programas; c) seleção de áreas prioritárias, segundo critérios regionais, com a finalidade de ajustar a disponibilidade de recursos ao grau de carências sociais de determinados bolsões de pobreza urbana.

Os novos parâmetros políticos

O processo de aperfeiçoamento das instituições democráticas — que o país vive — abrange a mudança do padrão de relacionamento entre o governo e a sociedade civil. Contempla graus mais elevados de participação social no âmbito das decisões governamentais. Incide, igualmente, na definição das políticas públicas relacionadas com a esfera econômica e social.

Suas conseqüências deverão repercutir, também, no domínio da administração metropolitana, sobretudo em dois níveis: primeiramente, o da regulamentação da gestão urbana; em segundo lugar, o da organização da ação político-administrativa.

No que diz respeito ao ordenamento legal da administração urbana, a recente iniciativa do Ministério do Interior, através do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), de propor um novo estatuto jurídico que venha a apoiar a gestão urbana deve ser considerada no contexto das condições sociais e econômicas que caracterizam, atualmente, a sociedade brasileira, em especial nas cidades.

Com efeito, o Anteprojeto de Lei para o Desenvolvimento Urbano configura o propósito de articular, de forma orgânica, os instrumentos capazes de responder as demandas sociais que se antepõem, hoje, à competência do gestor público. É uma proposta que busca contribuir para que o processo de transformação social se efetive de maneira pacífica e harmônica. O quadro de referência, que justifica a elaboração do mencionado anteprojeto, apresenta pelo menos quatro aspectos relevantes.

Em primeiro lugar, constata-se a defasagem entre as leis que regem o desenvolvimento urbano, sobretudo quanto ao planejamento das cidades e à operação dos serviços públicos, e a realidade de características reconhecidamente urbanas do país, atestada pelo censo de 1980.

Segundo, verifica-se a existência de resistentes níveis de pobreza urbana, concentrados nos segmentos de baixa renda, que habitam favelas da periferia. No caso de São Paulo, por exemplo, o número de favelados é aproximadamente igual ao total da população do Recife. Esses bolsões de pobreza carecem de praticamente todo tipo de serviço social básico.

Terceiro, observa-se o surgimento de graus crescentes de tensão psicossocial, nas regiões metropolitanas, em decorrência da insatisfação provocada pela ausência de oferta daqueles serviços de consumo coletivo, provocando o aumento da marginalidade e a incidência elevada de violência.

Quarto aspecto, reconhece-se a necessidade de atualizar os mecanismos de ordenamento do espaço urbano, através da atuação mais eficaz do planejamento do uso do solo, de modo a obter-se crescente racionalidade na localização dos equipamentos e na distribuição de atividades e de população, e a evitar-se a depredação do patrimônio ecológico e cultural.

O controle do uso do solo é tanto mais indispensável quanto se identifica, no sítio urbano, o centro privilegiado de convivência, pois é na cidade onde não apenas devemos ficar próximos, mas onde podemos estar juntos, no esforço compartilhado de viver e construir.

De fato, o documento apresenta reconhecida dimensão social ao pretender que milhões de brasileiros tenham acesso aos serviços sociais básicos, gerados a partir da oferta ampliada de habitação, cujo déficit absoluto alcança mais de cinco milhões de unidades.

Envolve, além disso, a dimensão política da sociedade, ao contribuir, através da prática da distensão urbana, para assegurar níveis desejáveis de estabilidade do sistema social, beneficiando elevadas parcelas da população.

Concretiza, por sua vez, a dimensão econômica, na esfera de atuação dos agentes empresariais, porque cria condições para acelerar os investimentos reprodutivos na área urbana, estimulando a elaboração e execução de projetos habitacionais e de infra-estrutura, capazes de gerar novas fontes de renda pública e privada e de propiciar oportunidades adicionais de emprego.

O documento incorpora a dimensão urbanística das cidades, ao sugerir que seja introduzido, na legislação, um elenco coerente de medidas relacionadas com o seu planejamento, com o seu crescimento de forma equilibrada, com a atuação esperada do gestor público em relação aos problemas que afetam o sistema urbano, com a definição de normas que possibilitem melhor articulação intergovernamental.

Contempla ademais a dimensão ética do governo, ao propor a execução de políticas públicas que expressem uma correspondência entre o que é socialmente necessário e o que é politicamente viável, estabelecendo almejada identificação de reiteradas aspirações sociais com as decisões da administração.

Na verdade, o Anteprojeto, coerente com a letra e o espírito da *Constituição federal*, pretende garantir a extensão quantitativa do direito de propriedade e assegurar, na prática, a sua função social.

O espaço urbano vem desempenhando papel

crescente na modelação da vontade política da nação. É nas cidades, através de esforço consciente e solidário, que se projeta o perfil contemporâneo da sociedade brasileira. Torna-se oportuno conferir-lhes um estatuto que, sem deixar de ser singular, seja plural na sua destinação.

Quanto à organização da ação político-administrativa, no âmbito das regiões metropolitanas, verifica-se a existência de um quadro novo, bem diferente daquele que prevalecia antes das eleições de novembro de 1982.

A lei complementar nº 14, que estabeleceu as regiões metropolitanas e sua mecânica de funcionamento, definiu como entidades responsáveis pela gestão metropolitana os conselhos deliberativos e consultivo, ambos presididos pelo governador do estado, e um órgão de apoio técnico.

O Conselho Deliberativo é composto de um representante da prefeitura da capital, um representante das demais prefeituras da região metropolitana, e de três representantes de livre escolha do governador. O Conselho Consultivo conta com a participação dos prefeitos de todos os municípios da região metropolitana.

Os órgãos de apoio técnico às atividades desenvolvidas na região metropolitana assumiram diversas formas, na medida em que os governos dos estados pretenderam conferir-lhes maior ou menor capacidade de execução, maior ou menor grau de flexibilidade jurídica e operacional.

No caso do Recife, do Rio de Janeiro e de Porto Alegre, foram instituídas fundações; no caso de Fortaleza, de Belo Horizonte e de Curitiba, criaram-se autarquias; no caso de São Paulo, foi organizada uma secretaria de estado, à qual se vincula uma empresa pública; no caso de Salvador, criou-se uma empresa pública.

Independente da forma jurídica assumida por essas entidades, o processo de planejamento e de execução das ações metropolitanas caracterizou-se sempre pela necessidade de garantir níveis razoáveis de articulação intergovernamental. Esta tarefa, como vimos anteriormente, tornou-se imprescindível para compatibilizar os interesses e ajustar as programações definidas pelos órgãos da União, do estado e dos municípios, que intervêm no espaço metropolitano.

É oportuno ressaltar também que a condução das políticas metropolitanas realizou-se, com poucas e esparsas exceções, na base de decisões adotadas pelo governador do estado ou pela secretaria — à qual o órgão metropolitano está vinculado — e cumpridas por esse órgão, sem audiência dos conselhos deliberativo e consultivo.

Essa prática, de certo modo, refletiu as condições políticas que condicionaram o processo decisório e a ação governamental, no passado recente, e que deverão orientar-se de acordo com outros padrões de relacionamento, processo que se iniciou com a posse das novas administrações, em março de 1983.

Até novembro passado, o contexto político do país apresentava um quadro bipartidário, com apenas um governo estadual de oposição ao governo da União. Com a realização das eleições, elevando o grau de participação da sociedade e possibilitando maior transparência dos anseios comunitários, a situação política foi alterada para incorporar não apenas diferentes representações partidárias, mas também novas qualificações sociais. Surgiu um novo cenário político-institucional, que modifica os parâmetros da ação administrativa e torna mais complexo o processo de gestão metropolitana.

Com efeito, o resultado das eleições determinou uma mudança no perfil político dos governos estaduais e, principalmente, no dos municípios que integram as regiões metropolitanas. Esse fato envolve uma série de configurações políticas de correspondência e não-correspondência político-partidária, nas regiões metropolitanas, sob o aspecto do relacionamento entre as três esferas de governo.

No caso das regiões metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro, por exemplo, há municípios cujos prefeitos são de oposição ao governo do estado, mas são do mesmo partido que apóia o go-

verno federal. E há municípios cujos prefeitos são de oposição tanto em relação ao governo do estado quanto em face do governo da União.

Essa nova feição política, surgida no domínio das regiões metropolitanas, resultante das eleições, exige a ampliação do esforço de articulação intergovernamental, que já vinha sendo exercido pelo administrador metropolitano.

Impõe-se agora, diante da nova realidade, intensificar o diálogo político e alargar a faixa de negociação administrativa, entre o governo do estado e as prefeituras localizadas na região metropolitana, em favor da manutenção do sistema de planejamento e de execução das ações de interesse metropolitana e de seu crescente aperfeiçoamento.

É possível prever a possibilidade de enrijecimento da articulação entre os níveis de governo, tendo em vista a predominância de propósitos partidários.

É também correto supor que esse quadro evolua de maneira diferenciada, expressando a criatividade, o estilo e as peculiaridades locais.

Em qualquer das hipóteses, parece certo reconhecer que o clima político aberto à cooperação construtiva poderá contribuir não só para a prática do entendimento e da conciliação, mas também para obtenção de crescente coerência entre o que é socialmente desejável e o que é politicamente viável alcançar.

Parecer

Consulta

Os dados estatísticos do Brasil mostram que 2/3 da população em 1980 vive nas cidades. Os problemas urbanos, tradicionalmente cobrados aos municípios, tomaram tal dimensão e extensão que apresentam hoje facetas que fogem às possibilidades de ação dessa esfera de poder. Entre as formas de atuação do governo federal com relação às cidades, resalta como imprescindível a instituição de legislação geral, a nível federal, que oriente o desenvolvimento urbano em sua escala e disponha sobre instrumentos básicos para uso pelos estados e municípios em sua escala de atuação, embasando a ação dos mesmos.

O Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano — CNDU —, órgão do Ministério do Interior responsável pela proposição e implantação da política nacional de desenvolvimento urbano, está elaborando um anteprojeto de lei de desenvolvimento urbano, a partir de estudos feitos por sua Secretaria-Executiva. O estudo em questão recebeu inúmeras críticas e sugestões, quer de órgãos governamentais, quer de entidades privadas, especialmente as ligadas ao setor imobiliário urbano. Apresentadas as críticas e sugestões ao CNDU, determinou-se esse em reunião de 7 de abril deste ano a criação de um grupo de trabalho constituído por representantes dos ministérios e empresas que o integram, bem como pelos conselheiros de nomeação do presidente da República, com a finalidade de discutir os documentos existentes e regidir e apresentar nova minuta do anteprojeto e as posições divergentes, para posterior deliberação do Conselho.

Durante as discussões sobre o projeto no grupo de trabalho e no plenário do CNDU surgiram dúvidas quanto à constitucionalidade do mesmo, no

que se refere à competência da União para legislar sobre desenvolvimento urbano, quanto à constitucionalidade de alguns dos dispositivos propostos e quanto à jurisdição de inclusão de normas programáticas no texto da lei, motivo porque, buscando respaldo às decisões do Conselho sobre a matéria, formulamos os seguintes quesitos:

1. Possui a União competência implícita para legislar sobre normas gerais de desenvolvimento urbano?

Comentário

Estas normas seriam aquelas constantes do capítulo II "Da urbanização" e o capítulo III "Da promoção do desenvolvimento urbano".

As críticas recebidas ao capítulo II têm se fixado na impropriedade da existência de definições em lei e nas limitações à definição de área urbana e de expansão urbana constantes da mesma. Quanto ao capítulo III, coloca-se como privativa da *Constituição* a definição de áreas de ação para as diversas esferas de poder, em desenvolvimento urbano.

Os elementos em anexo dão uma visão mais clara dessas críticas.

2. Há no anteprojeto algum dispositivo que ofenda o direito de propriedade garantido no art. 153, § 22, da *Constituição federal*?

Comentário

As críticas básicas dirigem-se aos novos instrumentos jurídicos propostos, relativas ao direito de superfície que estaria separando o direito de construir do direito de propriedade, à edificação compulsória e ao direito de preempção. Quanto a estes últimos, que se baseiam na função social da propriedade, são ditos inconstitucionais pois deveriam, segundo as críticas, ter menção expressa na *Constituição* como a desapropriação.

Da mesma forma que no quesito anterior, os documentos anexos dão maiores elementos para análise.

3. A inserção de dispositivos referentes a objetivos e diretrizes de desenvolvimento urbano no texto do anteprojeto é admissível do ponto de vista jurídico?

Comentários

Diversas manifestações ocorreram no sentido de não caber em lei dispositivos programáticos e em defesa de sua manutenção tem sido mostrada a necessidade de haver diretrizes para as entidades públicas ou privadas que atuam na área.

Para que o CNDU possa manifestar-se devidamente informado, incluiu-se o quesito acima.

4. A integração de órgãos estaduais e municipais em um sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, na forma proposta pelo capítulo V do anteprojeto, constitui ofensa à autonomia dos estados e municípios?

Comentários

A proposta do anteprojeto de lei está apoiada em outras legislações, como a lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, que estabelece sistemas semelhantes, uma vez que a diretriz de atuação do Ministério do Interior é a utilização das entidades existentes em qualquer nível da administração pública e não a criação de novos organismos. O entrosamento de ações seria obtido através do sistema aqui proposto, o que evitaria concentração de ações da área urbana no governo federal.

Brasília, 9 de setembro de 1982

(a) Militão de Moraes Ricardo
Secretário-Executivo do CNDU

Parecer

As ordens de competência no estado federal brasileiro

As diversas questões suscitadas na presente consulta têm sua raiz primordial no problema da distribuição das competências entre as unidades político-administrativas que compõem o Estado brasileiro.

Costumo dizer que a estrutura federativa do Brasil é tridimensional, não no sentido filosófico-jurídico desse termo, mas sim para salientar que, ao contrário de outras federações que se mantêm apegadas ao binômio 'União-estados' — ficando os municípios na dependência dos poderes que lhes forem conferidos pelos estados —, a nossa se distingue pelo fato de já se encontrarem delimitadas, nas matri-

zes mesmas da *Constituição nacional*, as órbitas e círculos de competência atribuídos à União, aos estados-membros e às comunas (nesse sentido, conforme Miguel Reale — O município na estrutura do Estado Federal Brasileiro, em *Nos quadrantes do direito positivo*, São Paulo, 1960, sobretudo p. 46 e segs.).

Peço vênia para transcrever o seguinte tópico do mencionado livro: "A discriminação dessas três esferas de competência obedeceu, evidentemente, a um critério, ou melhor, a um sistema de critérios. No delicado plano distintivo das atribuições privativas, seguiu-se, em linhas gerais, esta regra: à União reservam-se os problemas que interessam indistintamente a todos os brasileiros (daí a unidade da legislação civil, penal, comercial, processual, etc.; a competência para fixar as diretrizes gerais da política educacional, sanitária, etc.; a defesa do território, a representação internacional, etc.); aos Estados cabem as questões atinentes à sua administração própria, para execução e aplicação *in concreto* do que *in genere* houver a União fixado para todos, em obediência aos princípios do regime vigente; aos Municípios atribui-se o cuidado de seus peculiares interesses, o que implica em autonomia de iniciativa na esfera do que lhe é própria, e em competência complementar e supletiva em tudo que, por sua natureza, seja comum aos membros dos demais Municípios e se enquadre, por sua generalidade, no âmbito da competência federal ou estadual" (obra citada, p.48).

Como bem observa Santi Romano, em sua clássica monografia *L'ordinamento giuridico*, em um sistema federativo há vários ordenamentos jurídicos coexistentes, cada qual com o seu centro de interesses e de atribuições normativas, de tal maneira que a distribuição de competências, que se opere em um deles, torna-se 'irrelevante' para os demais: "in generale, gli effetti o l'efficacia, chedir si voglia, di un ordinamento si esplica nell'ambito che gli è proprio e si arresta invece davanti all' ambito dominato da un diverso ordinamento" (Santi Romano, obra citada, Florença, 1945, p.149).

Igual é a conclusão do insigne Hans Kelsen, embora partidário de um rigoroso monismo jurídico, absolutamente infenso à teoria pluralista de Santi Romano: "Sometimes — assevera o mestre da Escola de Viena — the central administrative authorities are competent to supervise the activity of the autonomous bodies; they may annul norms issued by autonomous organs which violate central statutes issued by the legislative organ of the State, but they may not replace such norms by norms created by themselves" (Kelsen, *General theory of law and State*, Harvard University Press, 1946, p.315).

Relembrados esses princípios, cabe ponderar

que, na complexa distribuição das 'ordens de competências', o nosso legislador constituinte distingue as seguintes espécies de poderes: a) poderes da competência exclusiva da União; b) poderes da competência exclusiva dos estados; c) poderes da competência exclusiva dos municípios; d) poderes concorrentes ou suplementares, isto é, suscetíveis de exercício pelas três 'Unidades', ou só por duas delas; e) poderes residuais que cabem, de maneira exclusiva, aos estados da Federação.

Na terceira das hipóteses supradiscriminadas, cabe distinguir duas possibilidades: às vezes, o poder da Unidade federativa inferior é meramente subsidiário ou suplementar, subsistindo até e enquanto não disciplinado o assunto pela Unidade superior, exercendo-se, por assim dizer, nos claros normativos deixados por esta; ou, então, conserva seu caráter complementar, desde que as regras emanadas não conflitem com as do órgão eminente.

Poderes implícitos da União

É pacífico, em direito público, que quando a norma constitucional confere determinado poder, implicitamente outorga o emprego de todos os meios adequados necessários à consecussão dos fins visados, desde que não conflitem com outras regras constitucionais.

Se a *Constituição federal* confere à União competência para legislar ou prover sobre dada matéria, de tais poderes expressos outros resultam, lógica e necessariamente, como poderes implícitos: entre estes o da escolha dos meios idôneos à consecussão dos fins reclamados pelos interesses gerais do país.

De longa data prevalece em nossas cortes de justiça a tese que Araújo Castro assim compendia com clareza: "A competência privativa da União não é limitada ao que está enumerado na *Constituição*. Esta, escreve Rui Barbosa, não estatui somente o que reza em termos explícitos o seu texto, senão também o que nele implicitamente se abrange e o que necessariamente se segue da essência de suas disposições. Regra é de interpretação, dizem os Juizes americanos, que o que está implícito numa norma legislativa, dela tão realmente é parte quanto o que na sua letra está exposto. Em virtude dos poderes implícitos que lhe competem, a União pode usar de todos os meios necessários próprios ao perfeito exercício dos poderes expressos. E ela é o único árbitro da escolha desses meios sem outra razão senão a de não serem os mesmos contrários à moral, à *Constituição* ou aos fins essenciais do Estado". (Araújo Castro, *A nova Constituição brasileira*, p.83).

Essa orientação prende-se, como se sabe, ao antigo ensinamento do grande Marshall, que escre-

via: "That a power to create implies a power to preserve. That a power to destroy, if wielded by a different hand, is hostile to, and incompatible with, the power to create and to preserve. That where this repugnance exist, that authority which is supreme must control, not yield to that over which it is supreme".

E mais adiante: "It is of the very essence of supremacy to remove all obstacles to its action within its own sphere, and so to modify every power vested in subordinate government as to exempt its own operations from their own influence". (Marshall, *The constitutional decisions*, vol. I, p.334 e 335).

Com idêntica fundamentação, assim declarava também o *chief justice* Hughes, consubstanciando a opinião da Corte Suprema dos Estados Unidos da América: "Congress has not only the power to create a corporation to facilitate the performance of governmental functions, but has the power to protect the operations thus validly authorized. A power to create implies a power to preserve" (84 Law, ed. 11).

Em bela página sobre a amplitude da execução das normas de competência, Francisco Campos, invocando clássicos ensinamentos de Marshall e outros insígnies mestres de direito constitucional, refere-se a poderes implícitos — ou seja, àqueles que logicamente resultam dos poderes expressos, ou que se põem como seus meios adequados de ação, ou, segundo suas próprias palavras: "Em torno da parte coagulada ou nuclear dessa competência, constituída pelos poderes expressos ou enumerados, como reserva indispensável à sua nutrição, ou com o fim de evitar-lhes o endurecimento e, por conseguinte, a ineficácia, coalesce o plasma, ou a matéria difusa e insuscetível de ser configurada por antecipação, dos poderes implícitos, daqueles poderes que se têm de haver como envolvidos, necessariamente, nos poderes expressos, e que estão para estes como o meio para o fim, o acidente para a substância, a cláusula circunstancial ou subordinada para a cláusula que modifica ou especifica, os processos de produção de um resultado para o resultado que eles se destinam a produzir (...)" *direito constitucional*, Rio-São Paulo, 1956, vol. I, p.31 e segs.).

Reconhecida a existência de 'poderes implícitos', como sendo da natureza mesma do 'poder político', na realização de seus fins, e, por conseguinte na determinação e emprego de meios idôneos à obtenção dos resultados que lhe cabe realizar, é de grande importância esclarecer qual o critério que deve vincular a norma expressa à 'norma implícita' apresentada como consequência daquela.

Poderá parecer à primeira vista que, em se tratando de um problema de distribuição de competências, só poderia ser considerado implícito um poder

quando lógica e 'estritamente' subordinado ao que é expressamente conferido pela Carta Maior, mas esse rigorismo formal seria incompatível com a ação política do Estado, cujos objetivos se põem prontamente, não por serem fins do Estado Federal, mas antes da coletividade global que nele juridicamente se ordena.

É em virtude das exigências do bem social geral em jogo que os constitucionalistas norte-americanos têm acordado em reconhecer que o critério de ligação exigível entre a norma expressa e a norma implícita é o critério de razoabilidade na fixação dos meios que habilitem o órgão estatal, como acentua Marshall, a agir da "maneira mais benéfica ao povo".

Esse eminente magistrado da Suprema Corte, a cujo nome se liga a modernização social do *Common law*, põe em destaque qual a correlação que deve existir entre meios e fins adequados para tornar legítimos os poderes implícitos que dela defluem, ou *verbis*: "Let the end be legitimate, let it be within the scope of the constitution, and all means are appropriate, which are plainly adapted to that end, which are prohibited, but consist with the letter and spirit of the constitution, are constitutional" (vide *The constitutional decision of John Marshall*, vol. I, p.308 e segs.).

Nesse sentido, Robert E. e Robert F.ushman, com base em vários julgados da Suprema Corte norte-americana, precisam que essa "correspondência à letra e ao espírito da *Constituição*", a que se referia Marshall, para legitimar os problemas implícitos, veio sendo cada vez mais entendida, não como uma correspondência linear, mas como uma correspondência razoável (conforme Robert E. e Robert F. Ushaman, *Leading constitutional decisions*, Nova York 1966, 13.ed., p.10, em comentário ao famoso *Case Mc.Culloch versus Maryland*).

Acrescentava Marshall que, exercendo o governo federal poderes no interesse geral da nação, é segundo o critério de razoabilidade que deve ser aferido o emprego por ele dos meios julgados necessários à execução de objetivos comuns, que não podem sofrer embaraços além daqueles que a *Constituição* estabelece: "Let be the end be legitimate, let it be within the scope of the Constitution, and all means which are appropriate, which are plainly adapted to that end, which are not prohibited, but consist with the letter and spirit of the Constitution are constitutional..." (Loc. cit.)

Sobre esse assunto, merece lembrado o acórdão do Supremo Tribunal Federal, com judiciosos comentários de Caio Tácito fixando o conceito e os limites dos poderes implícitos. (conforme *Revista Direito Administrativo* vol. 36, 1954, p.62 e segs.)

Reconhecendo embora, e com razão, que não há poderes implícitos quando há poderes expressos em sentido contrário (doutrina consagrada pelo referido aresto) diz Caio Tácito que os poderes da União: "Compreendem por igual, os meios necessários ao exercício satisfatório de suas atribuições, ou, segundo a terminologia do Estatuto norte-americano, a competência de criar as leis *necessary and proper* à execução de seu encargo". (Loc. cit.)

Poderes da União em matéria de direito urbanístico

No que se refere ao amplo aspecto do direito urbanístico (conforme José Afonso da Silva, *Direito urbanístico brasileiro*, São Paulo, 1981 e Hely Lopes Meirelles, *Direito de construir*, 3.ed., 1979) e visando a determinar a competência da União para editar normas gerais do desenvolvimento urbano, é mister proceder-se, de início, a uma análise dos preceitos constitucionais que ou explicitamente disciplinem a matéria ou, por sua natureza, contenham em si, implicitamente, disposições pertinentes a tal assunto.

Antes, porém, de proceder a essa análise, importa esclarecer que os poderes implícitos não são determináveis caso por caso, de tal modo que eles só possam resultar de um preceito expresso isoladamente objeto de interpretação. Penso eu, ao contrário, que poderes implícitos podem ser 'consequência de um conjunto coordenado de normas expressas, tendo em vista os objetivos comuns que as interligam'.

Parece-me que as regras federais de direito urbano se situam nesse tipo de construção normativa fundada sobre um 'complexo' unitário e congruente de disposições constitucionais. Seria grave equívoco supor, com efeito, que os poderes implícitos devam resultar, um por um, de determinados preceitos constitucionais atômicamente considerados, ou seja, desvinculados uns dos outros: eles podem, ao contrário, decorrer da complementaridade de diversas normas, mesmo porque a *Constituição*, como ensinava Rui Barbosa, representa um *lucidus ordo*, um ordenamento cujas regras não só se interligam mas se explicam e compreendem umas pelas outras.

A essa altura, uma outra questão merece breve reparo. Refiro-me à necessidade de distinguir-se, na esfera das 'leis federais' duas distintas categorias. Em primeiro lugar, temos aquelas que são, por assim dizer, *interna corpore*, isto é, cuja validade e eficácia se exaure na órbita privativa da União mesma, tendo como seus destinatários os seus órgãos ou autoridades e, concomitantemente, os elementos da

sociedade civil que se lhe subordinam, e são as 'leis federais' *stricto sensu*. Ao lado dessas normas federais, outras há — 'e são as de caráter nacional', que alguns tratadistas denominam leis nacionais — que se põem como 'normas eminentes', cujos destinatários são a 'sociedade civil brasileira' no seu todo, implicando, é claro, os órgãos da União, dos estados e municípios, de conformidade com a natureza do assunto.

Esclarecidos esses dois pontos, já estamos em condição de verificar quais são as 'normas federais de caráter nacional' que, de maneira explícita ou implícita, digam respeito ao problema geral do desenvolvimento urbano, dando lugar a um *corpus juris* que, completado por disposições estaduais e municipais, se denomina 'direito urbanístico'. Este é, em suma, o Direito cujas fontes são de tríplice emanção, cabendo à União editar as regras ou modelos jurídicos genericamente aplicáveis em todo o território nacional.

No que refere, propriamente, à competência da União, é mister partir, penso eu, não deste ou daquele artigo constitucional isolado, mas sim de um quadro preceitual formado de disposições que poderíamos enumerar da seguinte forma, obedecida a ordem em que se acham enunciadas no texto da Carta Magna, a saber:

Normas que implícita ou explicitamente conferem competência à União em matéria de desenvolvimento urbano:

art. 8º — V — planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacional; art. 8º — XI — estabelecer o plano nacional de viação; art. 8º — XIII — organizar a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente a seca e as inundações; art. 8º — XIV — estabelecer e executar planos nacionais de educação e de saúde, bem como os planos regionais de desenvolvimento; art. 8º — XVII — legislar sobre: a) direito civil e direito penal; c) normas gerais de proteção da saúde; f) desapropriação (art. 153, § 22); i) águas e energia; n) tráfego e trânsito nas vias terrestres; art. 160 — III — princípio da fundação social da propriedade; art. 164 — previsão de 'regiões metropolitanas'; art. 180 — proteção especial aos locais de valor histórico, ou artístico, aos monumentos e paisagens notáveis bem como às jazidas arqueológicas.

A meu ver, dessas regras constitucionais, 'consideradas em seu conjunto e em sua lógica complementaridade', resulta uma série de normas suscetível de ser entendida como sendo da 'competência exclusiva da União', não obstante a falta de texto constitucional que lhe confira, expressamente, poder para legislar sobre direito urbanístico e, mais especificamente, sobre diretrizes gerais de desenvolvimento urbano.

Tudo está, todavia, em saber fixar a natureza e o alcance dessas diretrizes, a fim de que a União não imponha normas exorbitantes aos estados, e, sobretudo, não se 'substitua ao município' em tudo aquilo que constitui questão de seu "peculiar interesse" e diga respeito à "organização dos serviços públicos locais" (*Constituição*, art. 15, nº II, e sua letra b).

Não me parece, pois, possa haver dúvida quanto à competência da União na matéria em exame. Na realidade, sendo de 'direito civil' o cerne do desenvolvimento urbano, que é o 'direito de construir no *Código civil* mesmo, em razão da propriedade individual e das relações de vizinhanças, já se contém um núcleo de regras que, por serem comuns a toda a coletividade nacional, não é deixada à competência das autoridades locais.

É a razão pela qual, sobretudo desde o decreto-lei nº 88, de 10 de dezembro de 1937, e sem regulamento (decreto nº 3.079, de 15 de setembro de 1938), tivemos, sem que lhes argüísse a inconstitucionalidade, uma seqüência de normas federais que, passando pela lei 649, de 11 de março de 1949, e pelo decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, veio culminar na lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, estabelecendo disposições 'civis e penais' que, longe de conflitarem com as atribuições municipais, vêm assegurar-lhes condições de eficácia.

Se algo caracteriza esse evoluir de atos normativos federais é a crescente compreensão de que a competência municipal não elide, mas antes exige um sistema de normas federais que confira aos poderes locais os 'instrumentos de ação' indispensáveis à execução fiel dos planos urbanísticos que cada um município elabora em função de suas peculiaridades circunstanciais.

'Sanções civis' e 'sanções penais' (ambas da competência exclusiva da União) foram estabelecidas para atender a duplo objetivo: a tutela do direito individual de propriedade e o adimplemento efetivo das exigências urbanísticas locais. Longe, pois, de haver invasão de competências, o que há é uma conjugação lógica de providências normativas de natureza manifestante 'complementar'.

Aperfeiçoando o sistema do decreto-lei nº 58, a lei nº 6.766/79, que "dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências", contém todo um capítulo — o de nº IX (arts. 50 *usque* 52) — que estabelece rigorosas sanções penais aos infratores do que nela se dispõe ou seja consagrada em leis dos estados e municípios, cada qual no âmbito de suas faculdades normativas. Quem afirmará que tais sanções, de interesse primordial para o desenvolvimento urbano, extrapolam da competência da União, somente pelo fato de dizerem respeito, por exemplo, a falsas afirmações dos loteadores

sobre a legalidade de loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, com desrespeito de disposições municipais? Essas e outras infrações são consideradas "crimes contra a Administração Pública", de tal sorte que as entidades comunais recebem da órbita federal a proteção legal que só elas podiam conferir.

É óbvio que, se à União cabe fixar as sanções penais, na hipótese de transgressão, não lhe pode recusar o poder-dever de determinar quais os requisitos de que deve normalmente se revestir o 'projeto de loteamento', e quais os 'pressupostos mínimos' a que deve atender a legislação da prefeitura municipal ou do Distrito Federal, quando for o caso.

Pois bem, em complemento às diretrizes federais que defluem do corpo do *Código civil* ou do *Código penal*, outras há que decorrem, por exemplo, do poder-dever que tem o governo federal não só de estabelecer "normas gerais de proteção da saúde", mas de traçar e executar "planos nacionais" visando a realizar o mesmo fim.

Não se pode, pois, estranhar que o legislador federal, ao elaborar a citada lei 6.766/79, haja 'imperativamente' proibido o parcelamento do solo: — "em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas" (art. 3º, parágrafo único, II); — "em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados" (art. 3º, parágrafo único, III).

Na mesma ordem de idéias, a proteção especial que a Carta Maior prevê, em seu art. 180, para certas áreas, ou, ainda imperativos de saúde pública legitimam que, na mesma lei, 'se vedem' (e a proibição tem como destinatários tanto os municípios como os municípios) edificações: "em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições suportáveis, até a sua correção".

Poderia continuar a enumeração de outros preceitos da lei nº 6.766/79 e, outrossim, da lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que fixou a política nacional do meio ambiente, para demonstrar que é inegável uma 'ampla faixa de competência privativa da União em matéria de desenvolvimento urbano'.

Emerge, desse modo, do bojo da legislação pátria um 'sistema nacional de normas' que torna o 'desenvolvimento urbano' uma das expressões, e das mais relevantes, daquela ampla competência que, no art. 8º, V, da *Constituição*, se enuncia como sendo a de "planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacional", completada, no item XIV do mesmo artigo, com expressa referência a "planos regionais de desenvolvimento".

Se, além disso, invocarmos a previsão de um

'plano nacional de viação', para não falar na facilidade de desapropriar para fins de 'utilidade social', confesso que não escondo minha perplexidade quanto às descabidas limitações a que pretendem alguns submeter as atribuições da União quando esta, em boa hora, se propõe a fixar "os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano".

Nem poderia ser de outra forma, visto como o problema do 'desenvolvimento urbano', por sua própria natureza, é daqueles que envolvem e postulam a 'cooperação', de todas as entidades de nosso direito público interno, além de exigir o empenho global da sociedade civil. Numa época em que a 'empresa industrial', por exemplo — apesar de ser expressão por excelência da iniciativa privada — deixa de ser uma questão apenas do interesse do homem de negócio, para sofrer restrições de ordem sanitária e para fins de proteção do meio ambiente, e passa a depender até de parâmetros de caráter econômico-social, visando a não se perturbar a economia geral de mercado, creio que as questões ligadas à vida e ao progresso das cidades assumem tão vasta e poderosa relevância, que é natural que se transcendam certas pretensões de um localismo anacrônico, para situar-se o assunto segundo uma visão integrada, na qual os poderes das partes se harmonizam com os do todo.

É claro que essa integração, que não pode ser indiscriminada e granítica, implica esferas distintas de ação, e 'limites recíprocos de poder', tal como irei enunciando, ao longo do presente Parecer.

Definições legais e normas programáticas

Segundo é referido na Consulta, teriam sido movidas críticas ao texto do Projeto de lei submetido a meu exame (texto aprovado pelo grupo de trabalho, a 31 de agosto de 1982) focalizando os seguintes pontos: a) impropriedade da existência de definições em lei; b) inadmissibilidade de fixação de critérios em lei federal, sobre o que se deva entender por área urbana e suas discriminações.

Quanto à primeira questão já se acha, há muito tempo, superado o preconceito contras as definições legais, mesmo no sistema do direito pátrio. Uma das características da legislação do Estado intervencionista consiste, exatamente, em se contrabalançar esse poder de interferência com a precisa determinação conceitual dos termos empregados pelo legislador.

Nos Estados Unidos da América, em virtude de um objetivo racional de precisão tecnológica, aliado ao propósito de uma clara salvaguarda da iniciativa deixada aos particulares, já se tornou usual um

rol de 'definições legais', cuja finalidade, destarte, é atender a imperativos de ordem técnica e jurídica. No Brasil seria fácil invocar múltiplos exemplos de leis que obedecem à mesma orientação, bastando lembrar três exemplos recentíssimos: 1.º) a lei n.º 6.729, de 28 de novembro de 1979, que dispõe sobre concessão comercial entre produtores e distribuidores de veículos de via terrestre, cujo art. 2.º se destina, exclusivamente, a enunciar o que se considera 'produtor', 'distribuidor', 'implemento', 'componente' etc.; 2.º) a lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979, já citada, cujo art. 2.º distingue entre 'loteamento' e 'desmembramento', dando os respectivos conceitos; 3.º) a lei n.º 6.938, de 31 de julho de 1981, sobre política nacional do meio ambiente — da qual o Projeto examinado é, no fundo, um complemento natural —, destinando-se o seu art. 3.º a esclarecer o que se entende por 'meio ambiente', 'degradação da qualidade ambiental', 'poluição' etc.

Vê-se, por conseguinte, que a objeção não resiste à mais superficial análise.

De outro lado, a asserção que às vezes se faz de que as 'normas programáticas' não compõem propriamente o 'corpo das leis', é de uma inconsistência alarmante, correspondendo a uma fase de superado e estreito positivismo, unido a um falso conceito de vigência e eficácia do direito.

Podemos afirmar que, ao contrário, na sociedade contemporânea, dadas as suas freqüentes mutações e a complexidade dos problemas abrangidos pela norma legal, vem-se dando cada vez mais preferência aos *standards*, ou ao que denomino 'modelos jurídicos abertos' (conforme *O direito como experiência*, São Paulo, 1958).

Se em matéria penal ou tributária, a salvaguarda dos direitos da pessoa e de seu patrimônio exige 'modelos cerrados' ou precisos, visto não poder haver pena nem tributo sem lei anterior que tipicamente os determine, nos demais campos do direito, e sobretudo no direito constitucional e administrativo, abundam as 'normas programáticas', equivalentes a 'diretrizes de ação', ou destinadas a fixar a 'medida da competência administrativa', segundo parâmetros que, por relativa generalidade de seus enunciados, não fiquem expostas aos impactos de uma 'sociedade em transformação'. (Nesse sentido, vide W. Friedmann, *El derecho en una sociedad en transformación*, tradução de Florentino M. Torner, México — Buenos Aires, 1966; e Miguel Reale, *A dinâmica do direito numa sociedade em mudança*, e *A sociedade contemporânea, seus conflitos e a eficácia do direito*, em *Estudos de filosofia e ciência do direito*, São Paulo, 1978, p.52 e segs. e 58 e segs.).

Nesse segundo ensaio — reportando-me à teoria dos modelos jurídicos exposta em *O direito como experiência* —, sublinho que a crescente exigên-

cia de 'modelos abertos' tem como consequência igual relevância quanto às 'normas programáticas', pedindo vênua para transladar o seguinte tópico: "Na legislação de nossa época, estamos, por exemplo, atribuindo cada vez mais valor às normas programáticas, cujo conceito muda de conteúdo na Técnica Jurídica mais recente. Também há poucos anos, quando se falava em norma programática, havia uma espécie de sorriso no jurista prático, quase que a dizer: norma programática é norma ética, é norma moral, sem nenhuma obrigatoriedade jurídica".

"No entanto, hoje cresce dia a dia a importância das chamadas normas programáticas, que são aquelas que fixam diretrizes para todos, inclusive para o legislador, se se trata de normas constitucionais; mas que impõem vias de execução ao aplicador do Direito, se se trata de normas complementares ou ordinárias. Se a norma programática é de natureza constitucional, dirige-se a todos, indistintamente, desde o legislador até o juiz e o advogado; se ela se insere na legislação complementar ordinária, representa um limite, e, ao mesmo tempo, uma norma de orientação, tanto no momento da exegese como no da aplicação do Direito, para superamento dos conflitos de interesses" (obra citada, p.63).

Tal fato já fora, aliás, notado por Pontes de Miranda desde os seus *Comentários à Constituição de 1946*, com observações reproduzidas *Comentários à Carta de 1967*, onde se lê que o emprego de 'normas constitucionais programáticas' tem suas raízes na *Constituição alemã de Weimar, 1919*, repercutindo em todos os estatutos políticos brasileiros subsequentes.

A seu ver, o que as caracteriza é o fato de não fixarem 'fins precisos', limitando-se a dizer "para onde se vai e como se vai". Após dar esse conceito, a meu ver por demais vago, o saudoso jurisconsulto adverte que a programaticidade de algumas regras não as priva de validade e eficácia, ou, consoante suas próprias palavras: "As regras jurídicas programáticas são suscetíveis de cogência, desde logo, se o contrário não se conclui da *Constituição*, que as contém. Por isso mesmo, onde o princípio foi estabelecido suficientemente, se há de entender já inserto no sistema jurídico" (*Comentários*, cit., t. I, p.127).

Isto que dizer que as disposições programáticas são tão válidas e obrigatórias como as regras de fins precisos, das quais emanam desde logo obrigações particularizadas.

Biscaretti Di Ruffia, o ilustre constitucionalista da Universidade de Milão, oferece-nos conceito mais nítido de 'normas programática', fazendo uma distinção entre normas 'estritamente obrigatórias' ou 'de preceito' (*precettive*) — das quais resultam, diretamente, deveres a que correspondem ou não di-

reitos ou interesses legítimos — e 'normas programáticas' que se limitam a 'enunciar a necessidade' de serem aplicadas quando ocorrem eventuais atividades futuras (*Diritto costituzionale*, 8.ed., Nápole, 1968, p.88).

Biscaretti Di Ruffia dá exemplos aplicáveis aos objetivos que temos em vista esclarecer, quando saliente que as 'normas programáticas' ou 'diretrizes' podem ser emanadas para serem seguidas: a) quando forem editadas outras normas de grau subordinado; b) ou, então, quando um órgão executivo venha a agir no exercício de um poder discricionário (loc.cit.).

Trata-se, portanto, de normas jurídicas dotadas de cogência, não se resolvendo em meros propositos ou conselhos deixados à discricção de seus destinatários, operando no corpo da *Constituição* como regras de aplicação imediata — afirmando José Joaquim Gomes Camotillo, da Universidade de Coimbra, que, se lhes negássemos obrigatoriedade, "estariamos a esvaziar o 'princípio da efetividade' do que ele tem de mais progressista: a efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais dos cidadãos" (*Direito constitucional*, Coimbra, 1980, p.247).

Pode-se concluir, à vista do exposto, que as 'normas programáticas', além de fixarem 'diretrizes gerais', configuram determinado 'padrão ou medida' de agir, destinados a serem obedecidos pelos indivíduos ou pelos órgãos estatais, 'toda vez que, no plano factual, tiverem de decidir algo correspondente à hipótese nelas genericamente prevista'.

Pois bem, as categorias das normas programáticas não são privativas do direito constitucional mas se estendem a todos os campos da experiência jurídica e, de maneira especial, aos domínios do direito administrativo.

É, por sinal, na esfera do que os mestres italianos denominam 'urbanística' que se faz notar a exigência de regras de natureza programática, de conformidade com o que é ponderado pelo professor Gustavo Vignocchi, catedrático de Bolonha, o qual, depois de assinalar o predomínio crescente do poder central, nesse campo, distingue entre "planos dotados de prevalecte natureza programática, tais como os planos reguladores gerais ou os programas de edificação (ao direito de construir, em geral, e suas limitações, observo eu) e os planos de prevalecte eficácia executiva, tais como os planos particularizados e, sob vários aspectos, os planos de loteamento" (*Novissimo digesto italiano*, verbete 'urbanística', 1957, vol. XX, p.142).

O professor Vignocchi já esclarecera antes que as normas programáticas têm, entre outras, a finalidade de "fixar *standards* urbanísticos mínimos, destinados a assegurar uma correcta proporção entre re-

sidência, produção e serviços (urbanizações primária, secundária e de infra-estrutura terciária) bem como ao planeamento territorial a nível intercomunal" (obra citada, p.139).

Como se vê, o princípio da autonomia municipal não é de empecilho à edição de regras gerais que interessam à 'urbanística' em todo o território nacional.

Tal constatação assume relevante significado especialmente nos países de estrutura federativa, quando a *Constituição* atribui à União competência privativa para promulgar 'normas diretivas de carácter geral', cuja 'execução direta ou concreta', tais sejam as circunstâncias, somente caberá no entanto aos estados-membros ou aos municípios, ou a ambos, conjuntamente.

Mais adiante voltarei a esse assunto, analisando o delicado problema dos 'campos de ação' de cada pessoa jurídica fundamental de nosso direito público interno. Por ora, o que desejo assinalar é que, por suas próprias características e fins, as 'normas federais nacionais, pertinentes ao desenvolvimento urbano, ou mais genericamente ao direito urbanístico, são predominantemente programáticas', muito embora, em termos de executoriedade, possam também ser previstas regras excepcionais de fins 'precisos e imediatos', o que me leva, mais uma vez, a alterar a ordem de resposta aos quesitos formulados para passar logo a considerar a última questão proposta.

Limites do sistema nacional de desenvolvimento urbano

As conclusões desta parte de meu Parecer já estão implícitas no que acabo de expor, e se compadece com o propósito exposto na Consulta no sentido que "a diretriz do Ministério do Interior é a utilização das entidades existentes em qualquer nível da administração pública e não a criação de novos organismos".

Se, todavia, esse objetivo se harmonizar plenamente com normas programáticas ou diretrizes gerais, resta ver se, ao enunciá-las, o Projeto de lei analisado não ultrapassou o campo da competência federal, que, em última análise, se consubstancia no poder de: a) *editar normas gerais*, visando os fins todos lembrados ao tratarmos dos poderes explícitos e implícitos da União em matéria de desenvolvimento urbano; b) *cooperar com os órgãos estaduais e municipais*, para que as diretrizes nacionais se concretizem, individualizando-se segundo as linhas de peculiar interesse de cada estado ou município; c) *fiscalizar* a aplicação das normas gerais es-

tabelecidas; d) *aplicar sanções*, toda vez que suas diretrizes forem transgredidas.

Consoante se vê, se os itens *b*, *c* e *d supra* configuram certa forma de execução direta da lei — nada impede, além do mais, que a União urbanize certas áreas, 'de seu domínio', para fins de desenvolvimento e de seguranças nacionais —, verificamos que o que prevalecem são normas programáticas que constituem, por assim dizer, os 'macromodelos' a serem reduzidos aos 'concretos modelos municipais'.

Cabe ponderar que entre a União e os municípios se intercalam os estados, aos quais se deve atribuir os mesmos 'quatro poderes' acima discriminados, substituídas, é óbvio, as 'normas gerais nacionais' por 'normas gerais regionais'. No caso do estado, porém, prevê a *Constituição* uma situação especial e definida, que é a das regiões metropolitanas, em virtude das quais as comunas integradas em um mesmo contexto urbanístico têm a sua 'autonomia enfraquecida', ou *affievolita*, consoante terminologia dos administrativistas italianos. É que, em razão de interesses superiores comuns, cada município deve conformar o seu modo de agir às atividades dos demais, sob a supervisão do estado, o qual, desse modo, passa a interferir em assuntos originariamente 'de interesse peculiar local' que se tornaram, por força das circunstâncias, de 'interesse peculiar transmunicipal': é que 'desenvolvimento urbano' tem, visto esse exemplo expressivo, como consequência superar estruturas tradicionais para que, através de órgãos e providências comuns, se salvaguardem novos interesses e direitos

Basta, todavia, lançar os olhos para outras áreas, não enquadráveis no modelo constitucional das regiões metropolitanas, para dever-se indentificar a existência de situações — como por exemplo a da Praia Grande, ou a de certas cidades contíguas do Vale do Paraíba — para se ter de reconhecer que se casam à letra e ao espírito da *Constituição* vigente, operacional e socialmente interpretada, providências legislativas federais e estaduais que, de um ponto de vista transmunicipal e transestadual, fixem critérios e padrões de desenvolvimento urbano que, repetido, não é senão uma das modalidades do desenvolvimento em geral.

À luz desses princípios, o que dispõe o Projeto de lei examinado, em seus capítulos II e III, obedece de maneira geral às linhas de 'distribuição de competência', que, em última análise, se reduzem a uma graduação entre 'níveis de programação' e 'níveis de execução', devendo esta ser preservada ao município toda vez que a aplicação das diretrizes gerais tiver de adequar-se às peculiaridades de seus interesses, segundo poder discricionário próprio.

Andaram bem, pois, os redatores do Projeto

quando, via de regra, evitaram enunciados genéricos e criticáveis, tal como se dá ao conferir-se à União poderes para: "estabelecer (*sic*) e regulamentar as aglomerações urbanas localizadas em mais de uma unidade da Federação, ouvidos os estados e municípios interessados" (art. 14, V).

Na realidade, o que compete à União, e está no espírito do Projeto, é 'promover' o estabelecimento de tais aglomerações, só podendo fazê-lo com a anuência prévia dos estados e municípios interessados, salvo se as terras abrangidas forem devolutas da União.

O mesmo se diga quanto aos dispositivos que conferem poder aos estados para análogas interferências (art. 15, IV e VI).

Além disso, é de toda conveniência que se explicitasse sempre que possível a que 'poder público' o legislador pretende se referir. Assim, por exemplo, me parece que só possa caber ao município 'estabelecer' (ou seja, 'executar' e 'aplicar', *in concreto*, os critérios gerais postos pela União) os diversos tipos de áreas discriminadas no art. 12. Por sinal que, segundo me parece, é a esse artigo e seus itens II e III que se reportam o item V do art. 14, e, paralelamente, o item V do art. 15, ambos consagradores de interferências, no meu entender, desnecessárias e indêbitas no plano municipal.

Nesta matéria, em suma, não devemos olvidar essa precisa lição do ilustre Francisco Campos: "Implícita ou expressa, é consubstancial a ele [ao regime federativo] a regra de que nenhum dos poderes ou dos governos, de cuja associação se compõe a sua unidade, deve interferir nas atividades legítimas do outro, nem diretamente, nem por vias indiretas, oblíquas ou furtivas, poderá criar óbices, embaraços, tropeços, ou empecilhos ao exercício das suas funções constitucionais, e, sobretudo, onerar, de qualquer maneira, diminuir ou destruir a eficácia dos meios ou instrumentos necessários ou adequados à ação dos seus órgãos na órbita constitucional da sua competência". (*Direito constitucional*, citado, p. 19 e seg.)

Feitas as ressalvas supra-indicadas, parece-me que o Projeto atende a esses mandamentos.

Essa orientação comedida prevalece ao ser proposta a instituição de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, no capítulo V do Projeto, tanto assim que os seus elaboradores, muito judiciosamente, conferiram aos seus órgãos superiores, 'não funções propriamente de execução direta', mas sim as de "I — 'propor' a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e de 'acompanhar sua execução'; II — 'promover' (ou seja, diligenciar) no sentido do cumprimento das diretrizes da política nacional de desenvolvimento urbano (art.37)".

É pela mesma razão que me parece damasiado amplo o objetivo inicial do item I do art. 1º, com o emprego da expressão vaga "sistema nacional de cidades", quando o que se quer dizer, acorde com os lineamentos básicos do Projeto, é apenas e tão somente "I - adequada distribuição espacial de sua população e de suas atividades econômicas e culturais".

Não creio que se tenha em vista subordinar essa adequação a um modelo comum ou uniforme, pois o Brasil é um país plural na raiz de sua história, de seus fatores mesológicos e sociais, não comportando o figurino de uma cidade ideal.

Da mesma forma quando se põe, entre as diretrizes gerais, o "controle da valorização da propriedade urbana", na realidade o que se quer enunciar são "medidas tendentes a evitar distorções na valorização da propriedade urbana". O termo 'controle de valorização' dá ensejo a indébitas interferências no plano da vida econômica, extrapolando da temática urbanística, para invadir o campo da economia e das finanças.

Limites ao direito de propriedades decorrentes do desenvolvimento urbano

É pacífico, hoje em dia, tanto na doutrina como na jurisprudência, que, além das limitações já estabelecidas pelo *Código civil* quanto ao 'direito de construir' por motivos de segurança ou em razão de interesses e direitos de vizinhança, 'outras restrições advieram' como exigências imperiosas ao desenvolvimento urbanístico. O 'direito de construir' está, obviamente, fora dos objetivos deste Parecer, tendo sido a matéria versada com acuidade por Hely Lopes Meirelles, em conhecida monografia.

A idéia da cidade como um 'bem cultural', e não apenas como informe aglomerado de pessoas, em consonância com o princípio constitucional da 'função social da propriedade', teve como consequência a elaboração de institutos e figuras jurídicas, cuja finalidade é adequar a propriedade individual à nova imagem da realidade urbana, o que, naturalmente, não pode deixar de suscitar reações por parte dos que se apegam a superadas prerrogativas individualistas.

É natural que essa nova compreensão do direito de propriedade esteja presente e atuante num Projeto de lei, cujo escopo precípuo é estabelecer e assegurar as linhas dominantes de nosso desenvolvimento urbanístico, o qual não pode ser alcançado sempre com a anuência ou a espontânea colaboração dos titulares do domínio.

É essa a razão pela qual o antigo instituto da desapropriação por 'utilidade pública', subordinado a fins precisos cuidadosamente enumerados, veio a ser completado pelo da expropriação por 'interesse social', como reza o § 22 do art. 153 da Carta Magna. É exatamente esse amplo conceito de 'interesse social' que veio progressivamente se explicitando, com configurações diversas ditadas pelos fatos e valores sociais.

É mais um aspecto da política do direito do Estado intervencionista, realidade inamovível de nosso tempo, abstração feita de vinculação a esta ou àquela outra diretriz socialista. O fenômeno é, a bem ver, mais genérico, brotando tanto da força das idéias como do impacto dos fatores tecnológicos que promoveram a transferência em massa das populações dos campos para as cidades, e, dentro destas, a necessidade de se assegurar qualidade de vida condizente com nosso estágio de civilização.

O que se nota é uma crescente ampliação do conceito de 'interesse social' como razão legitimadora da expropriação, excogitando-se sempre, porém, meios e modos idôneos a assegurar 'justa indenização' a quem seja obrigado a privar-se de um bem integrado em seu patrimônio.

Destarte, o Projeto examinado não inova em vários pontos, mas antes segue vias jurídicas já tranquilas, como a que assegura ao poder público a capacidade de desapropriar áreas urbanas ou rurais, não para executar serviços públicos de sua alçada, mas para fins de reurbanização, com implícita e legítima faculdade de revenda da área remanescente a terceiros, como forma não só de embelezamento cidadão, mas também de distribuição social do direito de acesso à propriedade.

Relembradas essas diretrizes de política do direito, cada vez mais consagradas nas legislações hodiernas, bastará enumerar algumas das novas categorias jurídicas que, no seu conjunto, atendem às atuais exigências urbanísticas, e que se acham discriminadas no art. 17, item III do Projeto.

No que se refere ao direito real de 'superfície', observo que se trata de antigo modelo jurídico do Direito Romano que, depois de ter caído em desuso, ganha novamente foros de atualidade, pela necessidade crescente de separar-se o direito de propriedade de um imóvel do direito de nele construir ou exercer atividades outras. Essa matéria, como é lembrado num dos anexos, constitui objeto dos arts. 1.401 *usque* 1.408 do Projeto de *Código civil*, com relatório geral já oferecido pelo ilustre deputado Ernani Satyro.

Trata-se de matéria de direito civil e, a meu ver, não se justifica a sua inserção numa lei destinada a disciplinar o desenvolvimento urbano, mesmo por-

que, sem razão, se restringe o uso da superfície ao direito de construir. A redação mesma não a julgo feliz, pois, na superfície, o titular do domínio não outorga, mas confere direitos a outrem, havendo outras impropriedades, como a dispensável declaração de que a transferência aos herdeiros se dá "como os demais direitos reais, registrando-se a transferência"

Se se julgar devam ser incluídas no Projeto de lei sobre desenvolvimento urbano regras sobre superfície, melhor será reproduzir, pura e simplesmente, as do Projeto de *Código civil*. Penso eu, todavia, não seja aconselhável essa medida, porque o art. 17, III, letra e da preposição normativa ora examinada já prevê "o direito real de concessão de uso". Ora, este direito não é senão o 'direito de superfície' quando constituído por pessoa jurídica de direito público, e é a essa figura que faz alusão o art. 1.408 do Projeto de *Código civil*, reproduzido como art. 27 no Projeto de lei em apreço.

Como saliente na Exposição de Motivos do Projeto de *Código civil*, uma das causas de disciplinar-se o direito de superfície, além de suas virtudes próprias, foi das supedâneo de direito real a 'concessão de uso' tal como é regida pelo decreto-lei n.º 271, de 28 de setembro de 1967 e que, penso eu, não foi revogado nessa parte pela lei n.º 6.766/79.

'Concessão de uso' é o termo adotado, por influência do direito administrativo, para designar o 'direito de superfície', quando o seu titular é uma pessoa jurídica de direito público. É mais uma emigração de modelos jurídicos de um a outro campo do direito, como acontece também com as chamadas 'concessões comerciais'.

Por essas razões, tenho para mim ser dispensável disciplinar o direito de superfície no Projeto de lei aqui analisado.

No que se refere aos dois problemas correlatos — a 'edificação compulsória' e o direito de 'preempção' — parece-me que ambos, da forma como foram concebidos, não padecem de eiva de inconstitucionalidade.

A mim me parece que essas figuras jurídicas, previstas no Projeto examinado, correspondem a duas formas distintas de aplicação de desapropriação por utilidade pública ou por interesse social, pois é no âmbito desses institutos que elas se contêm.

No plano do direito privado, conforme estatuído nos artigos 1.149 usque 1.157 do *Código civil*, a 'preempção' ou 'preferência' resulta de cláusula livremente estipulada pelo vendedor e o comprador, pela qual subordina a condição compulsória à vista de evento futuro.

Trata-se pois de uma cláusula restritiva do poder

de alienar, constituída em virtude de acordo entre as partes, cada uma delas no exercício da 'autonomia da vontade', e é imposta ao comprador de um bem a obrigação de oferecê-lo ao vendedor, se vier a vendê-lo ou dá-lo em pagamento, para que o alienante use de seu direito de prelação na compra, tanto por tanto.

Bem diversa é a figura que o Projeto de lei visa a estabelecer sob o nome de preempção. Não se trata de retorno do bem, num negócio jurídico condicionado, mas, antes, de um 'direito de preferência estabelecido ex vi de lei municipal, quando o município julgar indispensável determinado imóvel a 'finalidade de interesse público' e ele se situar dentro de área previamente delimitado.

O paralelismo com o ato de 'declaração de utilidade pública' é palpável, só que este, de conformidade com a respectiva lei de expropriação, pode ser objeto de decreto do Executivo, enquanto que, para que se constitua o 'direito de preferência' a favor do município, haverá sempre necessidade de lei: em ambos os casos, porém, o poder público limita o direito de propriedade, instituindo *ab extra* uma situação que altera a configuração do domínio e a disponibilidade econômica do bem.

O referido 'direito de preferência' vem limitar, não há dúvida, a livre disposição da coisa, por parte do proprietário, criando exceção ao princípio da livre circulação das riquezas, mas essa limitação resulta de 'interesse social', que a Carta Magna expressamente prevê, de maneira genérica.

O que talvez cause estranheza é o procedimento através do qual o direito de preferência se desdobra no tempo, mas — 'e este é o ponto nuclear' — 'ao proprietário não é imposta a obrigação de aceitar o preço judicialmente arbitrado', o que ocorreria se o município optasse desde logo pela 'desapropriação por interesse social'. Vejamos como a apuração se desenvolveria, consoante previsto no art. 33 do Projeto: 1.º) o proprietário, tendo comprador do imóvel por preço certo, notifica à prefeitura a fim de que, no prazo de trinta dias, manifeste sua opção de compra; 2.º) se o município se desinteressar, realizar-se-á livremente a alienação pelo preço convencionado; 3) se houver discordância quanto ao preço, proceder-se-á o arbitramento judicial, podendo tanto o município como o proprietário desistir do negócio, cabendo àquele o pagamento das custas; 4.º) se a desistência for do município, o proprietário, no prazo de um ano, poderá realizar a alienação pelo preço judicialmente arbitrado, monetariamente corrigido.

Como se vê, o que se estrutura é um processo condicionador do direito de preferência assegurado ao poder público municipal, 'para fins sociais', processo esse que, de um lado, salvaguarda o municí-

pio, não o obrigando a aceitar preço excessivo, que poderia ser maliciosamente majorado; e de outro salvaguarda o proprietário, não obrigado a concordar com o resultado do arbitramento.

Embora me pareça constitucional o sistema engenhosamente proposto, não devemos nos esquecer que, em se tratando de restrição ao direito de propriedade, ainda que por imperiosos motivos de ordem social, o prazo de preferência deve ser limitado. Dez anos me parecem excessivos, talvez sendo aconselhável fixar o prazo de cinco anos, previsto para a validade da declaração de utilidade pública, proibida a prorrogação.

De outro lado, se arbitrado o preço o município desinteressar-se pela compra, por que sujeitar o proprietário a vender: a) pelo preço arbitrado, se ele conseguir melhor oferta; b) a esperar o decurso do prazo de um ano? A recusa do município deveria importar *ipso facto* na livre e imediata disponibilidade do bem, consoante regra dominante, de valor tanto jurídico quanto econômico.

Finalmente, no tocante à última questão ainda não examinada, relativa ao 'parcelamento, edificação' ou 'utilização compulsórios' de terrenos urbanos vagos para atender a plano de uso do solo, aprovado por lei municipal, conforme nesta se determinar (arts. 28 e segs.), parece-me que militam no sentido de sua constitucionalidade as mesmas razões de direito que, *mutatis mutandis*, foram evocadas no parágrafo anterior.

Trata-se, ainda aqui, de uma 'restrição ao direito de propriedade', cuja legitimidade resulta não só de sua 'função social', mas também dos objetivos concretos de 'interesse social' que as inspira.

A bem ver, o que o Projeto propõe é que o proprietário mesmo, sozinho ou conjuntamente com terceiros, 'realize o plano urbanístico', aprovado por

lei municipal, em prazo que não poderá ser inferior a dois anos, sob pena de, não o fazendo, ser o terreno desapropriado, facultando-se sua alienação a terceiro que se comprometa a cumprir a obrigação.

No fundo, é uma variante do já reconhecido poder que tem o município de expropriar áreas, reurbanizá-las, e revender a terceiros, sem que ao proprietário assista o direito de prelação previsto no art. 1.159 do *Código civil*.

A presente hipótese, tanto como a anterior, implica um 'balanceamento de valores', ambos sob proteção constitucional: de um lado, temos o direito de propriedade que abrange o de usar e dispor livremente da coisa possuída; e de outro, o direito que tem a administração de desapropriar por utilidade pública ou interesse social, caso em que cede o direito anterior ante a emergência do bem comum. O princípio que, em tais casos, opera como 'fator diferenciador', é o da 'função social da propriedade', diversamente entendida conforme prevaleçam razões individualistas ou de socialidade. Se, há poucos anos, o art. 1.150 da Lei Civil assegurava o 'direito de retrocessão', sempre que a União, o estado e o município não dessem ao imóvel "o destino, para que se desapropriou", já hoje, consoante já o lembrei, a doutrina e a jurisprudência já traçaram justos limites a essa norma, fazendo prevalecer os imperativos do bem público sobre os interesses individuais.

É sob esse prisma que deve ser recebido e analisado o Anteprojeto de lei de desenvolvimento urbano submetido a meu exame.

É o meu parecer, s.m.j.

São Paulo, 25 de outubro de 1982

(a) Miguel Reale

Parecer

A consulta

O Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano — CNDU — órgão do Ministério do Interior, responsável pela proposição e implantação da política nacional de desenvolvimento urbano, por intermédio de seu ilustre secretário-executivo, arquiteto Militão de Moraes Ricardo, expõe e a final indaga o seguinte:

Os dados estatísticos do Brasil, hoje, mostram que 2/3 da população vive nas cidades. Em consequência, os problemas urbanos, tradicionalmente cuidados pelos municípios, tomaram tal dimensão e extensão que apresentam múltiplas facetas que escapam à capacidade de atuação dessa esfera de poder. Torna-se, assim, imprescindível a edição de legislação federal que oriente o desenvolvimento urbano e disponha sobre os instrumentos básicos indispensáveis à atuação dos estados e municípios. Com essa finalidade, o CNDU está elaborando um Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano, a partir de estudos feitos por sua secretaria-executiva.

O estudo em questão recebeu algumas críticas e sugestões, quer de órgãos governamentais, quer de entidades privadas, especialmente as ligadas ao setor imobiliário urbano. Apresentadas as críticas e sugestões ao CNDU, determinou este, em reunião de 7 de abril do corrente ano, a criação de um grupo de trabalho, constituído por representantes dos ministérios e empresas que o integram, e pelos conselheiros de nomeação do presidente da República, com a finalidade de discutir os documentos existentes e apresentar nova minuta do anteprojeto, para posterior deliberação do Conselho.

Durante as discussões sobre o anteprojeto, no grupo de trabalho e no plenário do Conselho, surgi-

ram dúvidas quanto à competência de União para legislar sobre desenvolvimento urbano, quanto à constitucionalidade de alguns dos dispositivos propostos e quanto à jurisdição da inclusão de normas programáticas no texto da lei, razão pela qual a secretaria-executiva, desejando respaldar a decisão do Conselho sobre a matéria, anexa o anteprojeto e solicita-nos parecer jurídico que possa elucidar os seguintes quesitos:

1º) Possui a União competência para legislar sobre normas gerais de desenvolvimento urbano?

2º) Há, no anteprojeto, algum dispositivo que ofenda o direito de propriedade, garantido no art. 153, § 22, da *Constituição federal*?

3º) A inserção, no anteprojeto, de dispositivos referentes a objetivos e diretrizes do desenvolvimento urbano é admissível do ponto de vista jurídico?

4º) A composição do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, com órgãos estaduais e municipais, constitui ofensa à autonomia dos estados e municípios?

As respostas aos quesitos formulados exigem algumas considerações prévias sobre a competência estatal em matéria de urbanismo, sobre função social da propriedade e sobre a eficácia das normas programáticas, para o perfeito enquadramento da questão e a exata fixação dos pontos a esclarecer.

É o que faremos a seguir.

A competência estatal em assuntos urbanísticos

1. A *Constituição federal*, desde a Proclama-

ção da República, adotou o sistema de competências enumeradas ou poderes reservados, vale dizer, discriminou as atribuições da União, deixando as remanescentes para os estados-membros. Tais reservas, entretanto, como declara a própria *Constituição*, podem ser expressas, implícitas ou explícitas. São reservas 'expressas' as que constam literalmente do texto constitucional; são 'implícitas' as que defluem necessariamente dos princípios gerais adotados pela *Constituição*; são 'explícitas' as que resultam, como consequência lógica, de um poder expresso.

Em síntese: competem à União todos os poderes que lhe são reservados pela *Constituição federal* (v.g. arts. 8º, 12, 22, e 155) e mais os que são inerentes à soberania nacional e ao regime federativo; sobram para os estados-membros os poderes próprios de sua autonomia (art. 13) e mais os não reservados à União; e cabem aos municípios os poderes que lhes são assegurados pela Lei Maior. Assim, na interpretação da *Constituição*, se há de observar não só o que está dito expressamente no texto, como também o que está subentendido no contexto, como 'poderes implícitos' e 'explícitos' da União ou das entidades menores.

Já dissemos que "o conceito de urbanismo evoluiu do estético para o social. Nos seus primórdios fora considerado unicamente arte de embelezar a cidade — *embelir la ville* — segundo a expressão dos precursores da escola francesa. Posteriormente, o conceito francês foi superado pela concepção inglesa do desenvolvimento integral dos recursos da área planificada, visando à unidade fundamental entre a natureza e o homem — *unity of Nature and Mankind* — aproximando e relacionando a cidade e o campo para obtenção do bem-estar da coletividade em todos os espaços habitáveis". Por isso, definimos 'urbanismo' como "o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade". Assim, o urbanismo é incumbência de todos os níveis de governo e se estende a todas as áreas da cidade e do campo, onde as realizações humanas ou preservação da natureza possam contribuir para o bem-estar individual e coletivo. Mas como nas cidades concentram-se as populações, as medidas urbanísticas afetam principalmente as suas áreas, visando oferecer o maior bem para o maior número, objetivo supremo do moderno urbanismo (conforme nosso Direito municipal brasileiro. 4.ed., RT, 1981, p.424 e segs.).

Tradicionalmente, cabia aos municípios cuidar dos problemas urbanos. Isto quando as cidades viviam praticamente isoladas territorialmente, com poucos contatos entre si. Com o desenvolvimento industrial e o conseqüente crescimento urbano, a intensificação do comércio e o paralelo aumento das

comunicações interurbanas, a crescente migração das populações rurais para as cidades — todos esses fatores, ligados que estão ao desenvolvimento econômico do país, fizeram da urbanização um dos fenômenos mais característicos de nosso tempo. Lous Jacquignon chega a dizer que "a urbanização é uma das características essenciais da época contemporânea e sustenta facilmente comparação com as duas outras manifestações marcantes que são, atualmente, a conquista do espaço (sideral) e a domesticação da energia atômica. Pode-se adiantar que a urbanização é o fenômeno mais importante da segunda metade do século XX" (*Le droit de l'urbanisme*, Eyrolles Editeur, Paris, p.1).

Evidente, pois, que problema de tal magnitude, com inegáveis repercussões no campo do desenvolvimento econômico do país, não pode estar circunscrito ao âmbito de competência exclusiva do município. Por isso, já dissemos e repetimos que "os assuntos urbanísticos são da competência simultânea das três entidades estatais (União, estados-membros e municípios) porque a todas elas interessa a ordenação físico-social do território nacional. A dificuldade está em delimitar as atribuições da União, dos estados-membros e dos municípios, num campo de contornos mal definidos, sobre o qual convergem os interesses dos três níveis de governo", (conforme nossa obra citada, p.435 e segs.).

Lamentavelmente, a nossa *Constituição* é omissa sobre urbanismo, não contendo nenhuma disposição específica sobre o assunto, quando outros países já o consideram em seu texto constitucional e o disciplinam sistematicamente na legislação ordinária. Por essa razão é que sugerimos ao eminente deputado Nelson Marchesan a apresentação de Emenda Constitucional, incluindo entre os poderes expressos da União a competência para legislar sobre normas gerais de desenvolvimento urbano (Projeto de Emenda 19/77). Isto não quer dizer, entretanto, que a União já não tenha competência implícita para fazê-lo, o que decorre da interpretação de alguns dispositivos esparsos de matérias de interesse urbanístico.

Com efeito, a *Constituição* vigente atribui competência à União para planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacionais (art.8º, V); para estabelecer o plano nacional de viação (art.8º, XI); para organizar a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente a seca e as inundações (art.8º, XIII); para estabelecer e executar planos nacionais de saúde, bem como planos regionais de desenvolvimento (art.8º, XIV); para legislar sobre direito civil (art.8º, XVII, b) e normas gerais de defesa e proteção da saúde (art.8º, XVII, c). Declarou mais a *Constituição* que a ordem econômica e social tem por finalidade realizar o desenvol-

vimento nacional e a justiça social, com base, dentre outros princípios, na função social da propriedade (art. 160, III); institucionalizou as regiões metropolitanas (art. 164); disse que a lei regulará, mediante prévio levantamento ecológico, o aproveitamento agrícola das terras sujeitas às intempéries e calamidades, e que o mau uso da terra impedirá o proprietário de receber incentivos e auxílios do governo (art. 127); declarou que o amparo à cultura é dever do poder público em geral e colocou sob a proteção de todas as administrações os locais de valor histórico ou artístico, os monumentos e as paisagens naturais notáveis, bem como as jazidas arqueológicas (art. 180 e parágrafo único).

Essas prescrições constitucionais, conquanto esparsas e sem a precisão e sistematização desejáveis, permitem, contudo, com o auxílio dos princípios interpretativos já aludidos, possamos afirmar caber à União editar normas gerais de urbanismo e elaborar o plano nacional de urbanismo.

Cabendo constitucionalmente à União estabelecer os planos nacionais de desenvolvimento, de viação e de saúde, cabe-lhe também organizar o plano nacional de urbanismo, ou plano nacional de desenvolvimento urbano, que lhes é conexo e complementar. De fato, os problemas de desenvolvimento, trânsito, transporte e saúde pública, de âmbito nacional, entrosam-se com os seus correspondentes no plano estadual e no municipal, principalmente no que concerne à ordenação dos espaços habitáveis, assunto tipicamente urbanístico. Diante dessa realidade, conclui-se que a União, tendo competência expressa para elaborar aqueles planos nacionais, tem competência implícita para traçar o plano geral de desenvolvimento urbano, ao qual irão ajustar-se os planos estaduais que, por sua vez, serão integrados pelos planos municipais. Desse modo, a planificação urbanística cobrirá todo o território nacional, sem ofensa à autonomia dos estados-membros e municípios, formando um sistema harmônico e funcional.

Do mesmo modo que cabe à União legislar originariamente sobre normas gerais de defesa e proteção da saúde, compete-lhe editar normas gerais de desenvolvimento urbano, para todo o território nacional. A defesa e proteção da saúde não se obtém somente através de providências higiênicas e profiláticas; resultam do conjunto de medidas sanitárias e urbanísticas que se ajudam e se completam, para a consecução do mesmo objetivo: o bem-estar social. As normas sanitárias vivem em simbiose com as imposições urbanísticas; faltando umas, fenecem as outras ou, pelo menos, perdem muito da sua eficácia.

Aliás, a esse respeito, a União já vem estabelecendo normas gerais de caráter urbanístico, ao dis-

por sobre as diretrizes básicas para o 'zoneamento industrial' nas áreas críticas de poluição, determinando a adoção de 'esquema de zoneamento urbano' para a compatibilização das atividades industriais com a proteção ambiental; 'a classificação das zonas' de uso estritamente industrial, predominantemente industrial e diversificado; 'a vedação', nas zonas de uso estritamente industrial, de quaisquer outras atividades não essenciais às suas funções básicas; 'a discriminação' de atribuições dos estados e municípios etc. (lei 6.803, de 2 de julho de 1980. Essa lei está a demonstrar a estreita relação existente entre as normas de proteção à saúde e as normas urbanísticas.)

Por outro lado, cabendo à função urbanística a ordenação dos espaços habitáveis, há, necessariamente, de interferir com o direito de propriedade privada. Ora, competindo à União legislar exclusivamente sobre direito civil, a atividade urbanística dos estados e municípios fica, em grande parte, condicionada aos preceitos federais relativos à propriedade urbana.

Compete, portanto, à União estabelecer as diretrizes básicas (normas gerais) para a compatibilização do direito de propriedade individual, expressamente garantido no art. 153, § 22, da *Constituição federal*, com a sua função social, estabelecida no art. 160, III, do mesmo estatuto, especialmente no que concerne aos problemas do desenvolvimento urbano.

A esse propósito, pode-se afirmar, também, que a competência da União decorre de seu poder de regulamentação da 'função social da propriedade', como um dos princípios básicos da ordem econômica e social, e expressamente previsto no art. 160, III, da *Constituição federal*.

Sem dúvida, é nas cidades que se manifestam as maiores tensões da vida moderna, causadas, sobretudo, pela falta de moradias, com a conseqüente invasão de terrenos vazios; por habitações subnormais (favelas, cortiços); pelas dificuldades de transportes coletivo; pela proliferação dos loteamentos clandestinos; pela ausência de equipamentos básicos; enfim, por uma série de dificuldades bastante conhecidas. Ora, boa parte delas estão ligadas ao direito de propriedade privada, como tal concebido pelo *Código civil* de 1917. Ainda que se admita a imposição de limitações urbanísticas, não tem sido elas suficientes para encaminhar a solução dos problemas urbanos. Forçoso é reconhecer, em nome do urbanismo moderno, 'a necessidade de a União estabelecer as normas gerais regulamentadoras da função social da propriedade imobiliária urbana'. Essas normas virão balizar a atuação dos estados e, especialmente, dos municípios, na imposição das medidas urbanísticas indispensáveis à melhoria das con-

dições de vida nas cidades. Por isso, de há muito reclamamos ser “de toda conveniência que a União promulgue um *Código nacional de urbanismo*, em harmonia com o *Código nacional da saúde* e com os ‘planos nacionais’, no qual estabeleça os lineamentos do urbanismo brasileiro, fixando princípios científicos e diretrizes técnicas para a ação estadual e municipal” (conforme nosso Direito municipal brasileiro, citado, p.438).

Do exposto, conclui-se que a União tem ‘poderes implícitos’ para editar normas gerais de desenvolvimento urbano. Essa competência não está explicitada na *Constituição*, mas decorre dos princípios que ela adota e de outras atribuições expressamente consignadas em seu texto, como acabamos de ver.

Do mesmo entendimento participa o ilustre constitucionalista professor José Afonso da Silva, ao abordar o tema em recente monografia. Depois de invocar variados argumentos, assemelhados aos já expendidos, conclui enfaticamente: “Disso tudo decorre, a nosso ver, fundamento para reconhecer à União competência implícita para estabelecer normas gerais urbanísticas” (Direito urbanístico brasileiro, RT, 1981, p.81).

Evidente que a aceitação da Emenda Marchesan — outorgando competência expressa à União para legislar sobre normas gerais de desenvolvimento urbano — teria facilitado a legislação federal, sem as dificuldades inerentes ao exercício de uma competência implícita. Pois, lamentavelmente, a inexistência de um poder expresse serve, comumente, para justificar a omissão ou a inércia da legislação federal.

Note-se contudo que, quando falamos em competência da União para legislar, convém lembrar que não lhe cabe subordinar a atividade urbanística dos estados-membros e municípios às suas repartições administrativas, como é muito do agrado do poder central. O que a *Constituição federal* atribui à União é a faculdade de ‘legislar’ sobre ‘normas gerais’. Legislar é editar regras gerais de conduta; não é intervir executivamente nas entidades federadas, ou nos municípios, impondo padrões estandarizados nos mais mínimos detalhes. O que se reconhece à União é a possibilidade de estabelecer normas gerais de urbanismo, vale dizer, imposições de caráter genérico e de aplicação indiscriminada em todo o território nacional. Ultrapassando esses limites, a ação federal atentará contra a autonomia estadual e municipal, e incorrerá em inconstitucionalidade.

O conteúdo das normas gerais de desenvolvimento urbano

O conceito de norma geral já foi muito discu-

tido na doutrina (conforme Rubens Gomes de Souza, Normas gerais de direito financeiro, in RF 155/21; Carvalho Pinto, Normas gerais de direito financeiro, publicação da prefeitura municipal de São Paulo, 1959; Aliomar Baleeiro, Normas gerais de direito financeiro, in *Finanças em Debate*, Fascículo I; Geraldo Ataliba, Normas gerais de direito financeiro e tributário e autonomia dos estados e municípios, in RDP 10/55; José Afonso da Silva, obra citada, p.77 e 78). Para nós, ‘norma geral’ é a que estabelece princípios ou diretrizes de ação e se aplica indiscriminadamente a todo o território nacional’.

A norma geral pode ter três objetivos diversos: fixar diretrizes de ação ao legislador federal, estadual e municipal (é o que o professor José Afonso chama de ‘direito sobre direito’, obra citada, p.78); assentar regras de atuação de maneira a prevenir possíveis conflitos de atribuições entre as entidades estatais, nos assuntos de competência concorrente; e estabelecer determinados preceitos válidos para todo o território nacional e de observância obrigatória pelos órgãos e agentes públicos e particulares.

Com base nessas premissas, devemos considerar agora qual o conteúdo das normas gerais de desenvolvimento urbano. Para tanto, é indispensável voltar ao exame do cenceito de urbanismo.

Já vimos que os objetivos do urbanismo evoluíram do estético para o social, da cidade para o território, de maneira a abranger todas as áreas da cidade e do campo, onde as realizações humanas ou a preservação da natureza possam contribuir para o bem-estar individual e coletivo.

Como, entretanto, as cidades não se encontram isoladas entre si, mas fazendo parte de uma rede regional e nacional, com fortes inter-relações com o desenvolvimento econômico do país, segue-se que o conceito de urbanismo ampliou-se para abranger a ordenação de todo o território nacional. Para muitos autores, a ordenação da cidade já não é senão uma parte do urbanismo, porque o objetivo deste passou a ser a distribuição dos fatores econômicos e dos núcleos urbanos de forma a obter a melhor utilização do espaço nacional (Antonio Carceller Fernandez, *Instituciones de derecho urbanístico*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1977, p.35). Para García de Enterría, assistimos hoje ao desenvolvimento de um verdadeiro ‘macroubanismo’, em escala nacional e até mesmo, numa antevisão do futuro, em escala internacional (*Apuntes de derecho urbanístico*, Madrid, 1968, p.321).

Sem chegar a tais extremos, lícito é concluir que o urbanismo, no seu conceito atual, compreende aspectos relativos à melhor utilização do espaço nacional (estruturação da rede nacional de cidades); aspectos referentes à maior integração da cidade e

do campo e à preservação do meio-ambiente; e, especialmente, à ordenação do crescimento da cidade. Daí por que se prefere falar em 'normas de desenvolvimento urbano', como o fez o Anteprojeto ora em estudo, do que em normas de urbanismo. O seu conteúdo, porém, é o mesmo.

Com essa mesma orientação, José Afonso da Silva escreve: "São normas gerais urbanísticas aquelas que fixarem os princípios e diretrizes para o desenvolvimento urbano nacional, estabeleçam conceitos básicos de sua atuação e indiquem os instrumentos para sua execução, reputando-se 'desenvolvimento urbano' a ordenada criação, expansão e renovação de núcleos populacionais" (obra citada, p.83).

O Anteprojeto em exame possui dois capítulos bem característicos de normas gerais de desenvolvimento urbano: o capítulo II — "Da urbanização", e o capítulo III — "Da promoção do desenvolvimento urbano".

No primeiro deles, o Anteprojeto começa por definir o que constitui atividades de urbanização: o parcelamento ou remembramento do solo para fins urbanos, a implantação de equipamentos urbanos e comunitários, e a construção destinada a fins urbanos; para, em seguida, fixar a competência do município a fim de autorizar ou licenciar essas atividades, ressalvada, entretanto, a competência do estado-membro ou da União, quando se tratar de equipamento urbano de grande porte, de interesse supramunicipal (art. 3º e parágrafos). Estabeleça ainda alguns caracteres da licença para edificar (arts. 5º, 8º e 9º), mas deixando ao município, como é correto, a sua regulamentação.

Nesse mesmo capítulo — "Da urbanização" — o art. 4º determina os critérios a serem seguidos pelo município para a delimitação das áreas urbana e de expansão urbana, como tem sido tradição em nosso direito (conforme *Código tributário nacional*, art. 32; decreto-lei 271/67, art. 1º, § 3º).

A fixação de critérios para distinguir o que é terra urbana, ou destinada a fins urbanos, da rural, é precisamente um dos objetivos da norma geral urbanística. Como se poderá traçar diretrizes para o desenvolvimento urbano, sem que se saiba o que é urbano?

Não obstante, esse mesmo artigo contém duas outras determinações que nos parecem de manifesta 'inconstitucionalidade'. Trata-se da obrigatoriedade de submeter à "anuência prévia da autoridade metropolitana", ou da "autoridade estadual competente", a delimitação das áreas urbana e de expansão urbana dos municípios integrantes de região metropolitana ou de aglomeração urbana (art. 4º, §§ 3º e 4º). Esses municípios deverão fixar os

seus perímetros urbanos de conformidade com as diretrizes do planejamento metropolitano e regional, mas não poderão depender, para a prática de um ato legislativo que lhes é privativo, da concordância prévia do estado ou da autoridade metropolitana.

Ainda nesse mesmo capítulo, o Anteprojeto contém preceitos de grande alcance para a preservação do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico, permitindo ao proprietário do imóvel objeto da preservação a transferência dos seus eventuais direitos de construir, de acordo com o que estabelecer a lei municipal (arts. 10 e 11).

Alguns municípios estão procurando regular o assunto em sua legislação — como o projeto ora em estudo em São Paulo —, mas tendo surgido dúvidas quanto à sua constitucionalidade, por se tratar de matéria ligada ao direito de propriedade, é de toda a conveniência que a norma federal assente as bases dessa nova figura jurídica.

Finalmente, o art. 12 desse capítulo contempla as áreas de interesse especial, de maneira a fixar a orientação a ser seguida para a sua criação, mediante leis específicas das entidades estatais competentes.

No capítulo III — "Da promoção do desenvolvimento urbano" — o Anteprojeto procura explicitar as atribuições da União, dos estados e dos municípios, em matéria urbanística.

Sem dúvida, é a *Constituição* que estabelece a competência das três entidades estatais que compõem a nossa Federação. E nenhuma lei, complementar ou ordinária, poderá modificar a distribuição constitucional de competências. Isto não quer dizer, contudo, que a lei nacional, tratando de matéria de competência concorrente, como é a 'promoção do desenvolvimento urbano', não possa explicitá-la, com a finalidade de eliminar, ou ao menos diminuir, os eventuais conflitos entre as três entidades estatais.

Por mais rígida e datalhada que seja a repartição de competências feita na *Constituição*, dificilmente serão evitados conflitos de interpretação entre as entidades estatais ou entre estas e os indivíduos. Geraldo Ataliba, em primoroso estudo sobre normas gerais de direito financeiro e tributário e autonomia dos estados e municípios, diz bem que "a rigidez do sistema constitucional tributário por si só, muitas vezes, não é bastante para obviar os conflitos de competência entre as pessoas tributantes e os dissídios tributários com os contribuintes" (Artigo in *RDP* 10/45). Daí a previsão constitucional da necessidade de normas gerais de direito financeiro (art. 8º, XVII, c) e de normas gerais de direito tributário (art. 18, § 1º).

Ora, se isto ocorre com relação ao sistema tri-

butário, onde a discriminação constitucional de competência é expressa e rígida, que dizer da 'promoção do desenvolvimento urbano', sobre cuja matéria não há sequer uma palavra no texto da Lei Maior?

Tratando-se de assunto de competência concorrente das três entidades estatais, como é o desenvolvimento urbano, caba à 'norma geral' procurar prevenir e dirimir os eventuais onflitos de competência que possam vir a ocorrer entre União, estado-membro e município. Esta, aliás, é uma das finalidades da norma geral, que vem expressamente consignada na previsão constitucional da norma geral de direito tributário (art. 18, § 1º).

Assim, o disposto no capítulo III do Anteprojeto inclui-se dentro do conceito de 'norma geral', merecendo ser revisto apenas para aprimoramento da redação e correção de algumas impropriedades, a fim de deixar bem claro que o texto objetiva somente explicitar a competência constitucional implícita, relativa à promoção do desenvolvimento urbano.

Função social da propriedade

Direito de propriedade é o direito de usar, gozar e dispor da coisa e de reavê-la de quem injustamente a possui (art. 524 do *Código civil*). Esse conceito, que nos veio do direito romano — *jus utendi, fruendi et abutendi* —, confere ao proprietário o poder absoluto, ilimitado e exclusivo sobre a coisa. Mas essas expressões devem ser entendidas no seu verdadeiro significado jurídico. O caráter absoluto significa que o proprietário pode utilizar-se da coisa em toda a sua substância, acidentes e acessórios; ilimitado, de que confere ao proprietário o poder de praticar sobre a coisa, perenemente, todos os atos que lhe aprouver, fruindo-a da maneira mais completa possível, transformando-a, consumindo-a ou alienando-a; exclusivo, no sentido de que afasta da coisa o poder de terceiros.

Na verdade, o direito de propriedade jamais foi absoluto porque, como bem adverte Ripert, "o direito não pode ser absoluto, visto que absolutismo é sinônimo de soberania. Não sendo o homem soberano na sociedade, o seu direito é, por consequência, simplesmente relativo" (*O regime democrático e o direito civil moderno*, 1937, p. 233).

O direito de propriedade *in abstracto* é assegurado pela *Constituição* em seu art. 153, § 22: "É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 161, facultando-se ao expropriado aceitar o pagamento em título da dívida pública com cláusula de exata correção monetária".

A *Constituição*, portanto, não define o direito de propriedade; essa definição nos é dada pela lei civil, de competência da União (art. 8º, XVII, b). Assim, é o legislador ordinário que irá traçar os contornos do direito de propriedade, contornos esses que se encontram atualmente no *Código civil* e nas inúmeras outras leis que cuidam especificamente da propriedade do subsolo (*Código de minas*), do espaço aéreo (*Código brasileiro do ar*), das marcas e patentes industriais (*Código da propriedade industrial*), da propriedade rural (*Estatuto da terra*) e tantas outras. Daí a razão de se dizer, hoje em dia, que não há propriamente um direito abstrato de propriedade, mas sim 'propriedades', no plural, cujos direitos são explicitados nas respectivas leis, conforme o seu objeto.

Por conseguinte, não há qualquer inconstitucionalidade em que outra lei ordinária venha estabelecer preceitos relacionados com a propriedade imobiliária urbana, como pretende o Anteprojeto em exame.

Ao mesmo tempo em que a *Constituição*, no art. 153, § 22, garante o direito de propriedade, sem definir-lhe o conteúdo, dispõe expressamente que a 'propriedade deve ter uma função social', como princípio básico da ordem econômica e social de nosso país (art. 160, III). Esse preceito traça uma diretriz ao legislador ordinário, no sentido de que, além de satisfazer ao interesse de seu titular, a propriedade deve cumprir uma função na sociedade. Aliás, era o que dizia a *Constituição de Weimar de 1919*: "... a propriedade obriga. Seu exercício deve ser ao mesmo tempo um serviço prestado ao bem comum" (art. 153).

Cumpra afastar, desde logo, o entendimento de que o preceito do art. 160, III, da *Constituição federal*, como norma programática, não tem eficácia jurídica. A sua jurisdição resulta de sua própria inserção no texto constitucional. Alfredo Buzaid diz bem que é errôneo pretender distinguir, numa constituição, cláusulas mandatórias e diretórias, programáticas ou de orientação, atribuindo-lhes eficácia diversa (*Da ação direta de declaração de inconstitucionalidade no direito brasileiro*, São Paulo, 1958, p. 48).

Na verdade, a norma constitucional programática é 'imperativa' para o legislador ordinário, para o administrador, no exercício de seu poder discricionário, e para o magistrado, na interpretação e aplicação da lei. Pontes de Miranda é incisivo a respeito: "A legislação, a execução e a própria justiça ficam sujeitas a esses ditames, que são como que programas dados à sua função" (*Comentários à Constituição de 1967*, tomo I, p. 127).

Já anteriormente, Ruy Barbosa afirmara não ha-

ver, “numa *Constituição* cláusulas a que se deva atribuir meramente o valor moral de conselhos, avisos ou lições. Todas têm força imperativa de regras, ditadas pela soberania nacional ou popular aos seus órgãos” (*Comentários à Constituição federal*, Ed. Saraiva, 1933, p.489).

Aliomar Baleeiro, comentando o art. 202 da *Constituição de 1946*, que estabelecia a proporcionalidade do tributo com a capacidade econômica do contribuinte, esclarecia que, embora constituísse dispositivo de caráter programático, ‘não excluía direitos subjetivos dos interessados’, que poderiam invocá-los nos casos compatíveis com o seu emprego (*Limitações constitucionais ao poder de tributar*, 2. ed., Ed. Forense, 1960, p.279).

Forçoso é concluir, portanto, que a norma do art. 160, III, da *Constituição federal*, possui a mesma força obrigatória do preceito contido no art. 153, § 22.

A função social da propriedade não elimina o direito subjetivo do indivíduo, mas procura conciliar o seu interesse com as necessidades da sociedade. Essa conciliação deve ser feita não como uma limitação externa, que condiciona o exercício do direito da propriedade, mas como um fator interno, em que se combinam poderes e faculdades com limites e obrigações, de tal sorte que o “interesse social e o interesse individual, inseparavelmente, constituem o fundamento da atribuição do direito, do seu reconhecimento e da sua garantia” (conforme Pedro Escribano Collado, *La propiedad privada urbana*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1979, p.118).

Essa concepção permite avançar a idéia de que já não se pode deixar a propriedade improdutiva, pois não estará cumprindo a sua função social. O benefício que a utilização da propriedade pode gerar para a comunidade obriga o seu titular a atuar, sob pena de ser privado de seu direito, mediante o que muitas legislações denominam de desapropriação-sanção.

A propósito, ouça-se o que escreve Rodotà: “Para a concepção tradicional dos direitos subjetivos, o sujeito ao qual se atribuíam os poderes era, em princípio, livre para determinar a sua atribuição de tais poderes, não incluindo nenhuma indicação específica com relação à modalidade do seu exercício, era incondicionada. A função social modifica tal esquema tradicional, desde o momento em que, em princípio, o ordenamento prevê que o exercício desses poderes não seja dirigido somente à satisfação do interesse privado, mas também das exigências perante a sociedade em seu conjunto” (Proprietà diritto vigente), in *Novissimo digesto italiano*, Torino, 1º 6. p.139).

No campo do direito urbanístico, a função social da propriedade está ligada, evidentemente, às ne-

cessidades do desenvolvimento urbano, com vistas a atingir o seu objetivo primordial, que é a melhoria da qualidade de vida do homem na cidade.

Nesse aspecto, releve notar a importância de que se reveste a propriedade da terra urbana, ou destinada a fins urbanos, porque nela é que se assenta a comunidade, que a utiliza para as suas quatro funções básicas: habitar, trabalhar, recrear e circular. Pode-se dizer, portanto, que a terra urbana que não esteja destinada a uma dessas atividades não está cumprindo a sua ‘função social’, cabendo ao poder público impor as medidas adequadas para que se alcance aquele objetivo.

Por conseguinte, a ‘atividade urbanística do poder público encontra na função social da propriedade o seu fundamento para impor as medidas legais e administrativas, necessárias à boa ordenação do território e à obtenção do maior bem para o maior número’.

Com essas considerações, passamos a examinar as novas figuras jurídicas contempladas pelo Anteprojeto e que são apontadas como violadoras do direito de propriedade garantido pela nossa *Constituição*.

A primeira dessas figuras é o ‘direito de superfície’, que consiste no direito de construir ou de plantar em solo alheio (conforme Clóvis Bevilacqua, *Código civil comentado*, Francisco Alves, 1917, vol. III, p.218). A superfície, como direito real, existiu em nosso sistema jurídico até 1864, quando a lei 1.237, de 24 de setembro daquele ano, deixou de enumerá-lo entre os direitos reais sobre coisas alheias — no que foi seguida pelo *Código civil de 1917* (art. 674).

O projeto do novo *Código civil*, ora em estudo no Congresso Nacional, elaborado por comissão presidida pelo eminente professor Miguel Reale, volta a contemplar o direito de superfície em seu título IV, do livro III, “Direito das coisas”.

Anteriormente, o decreto-lei 271, de 28 de fevereiro de 1967, cuja primeira versão foi de nossa autoria, já havia criado a concessão de uso como direito real, instituto assemelhado ao direito de superfície, embora bastante simplificado.

Modernamente, os estudiosos do direito urbanístico têm revalorizado o direito de superfície como instituto capaz de resolver diversos problemas urbanos, inclusive o aproveitamento do subsolo para garagens, galerias e outros usos, bem como a edificação em terrenos vazios, cujos proprietários não possuem os recursos financeiros necessários (conforme José Afonso da Silva, obra citada, p.532; José Luís de Los Mozos, *El derecho de superficie en general y en relación con la planificación urbanística*, Madrid, 1974; Antônio Gullon Ballesteros, *La superficie ur-*

bana, Sevilla, 1960; Hans Bernoulli, *La città e il suolo urbano*, trad. italiana, Vallardi Editore, Milano, 1951).

Não vemos, na proposta do Anteprojeto, qualquer ofensa ao direito de propriedade; os seus dispositivos, porém, devem ser aprimorados de maneira a afastar algumas dúvidas quanto à utilização do direito de superfície, orientando-o, especificamente, para a solução dos problemas urbanísticos.

O 'direito de preempção' confere ao município preferência para aquisição de terreno urbano objeto de alienação onerosa entre particulares. A lei municipal indicará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará o prazo de sua vigência, que não poderá ser superior a dez anos (art. 31 do Anteprojeto).

Trata-se, sem dúvida, de uma limitação à livre disponibilidade do bem pelo proprietário, mas o nosso direito já conhece esse instituto, aplicável a outras situações, como a do locatário para adquirir o prédio locado (art. 24 da lei 6.649 de 16 de maio 79); a do poder público para adquirir o prédio tombado (art. 22, do decreto-lei 25, de 30 de novembro de 1937). Essa limitação que é imposta tendo em vista os interesses maiores da comunidade, encontra seu fundamento na 'função social da propriedade', como vimos anteriormente. Aliás, as limitações impostas ao proprietário com relação à disponibilidade de seus bens tornam-se, a cada dia, mais comuns. Haja vista para a proibição de abate de gado em época de entressafrá, ou as restrições fixadas para a venda do controle acionário de empresas (art. 255, da lei 6.404/76).

Isso está a demonstrar que o poder público pode interferir na disposição do bem pelo proprietário, vedando-a por determinado prazo, ou condicionando-a a certos requisitos. É o que ocorre com o direito de preempção previsto no Anteprojeto. Segundo Robert Savy, o direito de preempção, no que se refere ao desenvolvimento urbano, tem as seguintes finalidades: a) informar as autoridades públicas das alienações voluntárias que se processam no interior do perímetro estabelecido; b) aquisição do terreno pelo poder público se houver interesse de sua parte; c) controlar o preço dos terrenos, através do arbitramento judicial, se o preço solicitado estiver muito elevado (*Droit de l'urbanisme*, Thémis, Paris, 1981, p.286).

Para fins urbanísticos, o direito de preempção hoje é aceito em muitos países ocidentais, variando o instituto em questão de detalhes (conforme *Les instruments juridiques de la politique foncière des villes — Études comparatives portant sur quatorze pays occidentaux*, sous la direction de Michel Froment Bruylant, Bruxelles, 1978).

Os preceitos do Anteprojeto, relativos ao direito da preempção, atêm-se aos limites compatíveis com a função social da propriedade, uma vez que resguarda, inclusive, a liberdade do vendedor de desistir da venda, caso o preço arbitrado pelo juiz não lhe seja conveniente. Não vemos, também aqui, ofensa ao direito de propriedade. Apenas sugerimos, a redução do prazo de vigência do direito de preempção para cinco anos, à semelhança do prazo de validade do decreto declaratório de utilidade pública e da descrição das ações contra a Fazenda Pública.

A edificação compulsória — que o Anteprojeto amplia para incluir o parcelamento ou qualquer outra utilização de interesse urbanístico — é um novo instrumento jurídico destinado a possibilitar o aproveitamento de terreno urbano 'vago', que dispõe de equipamentos urbanos básicos.

Trata-se, sem dúvida, de condicionamento da propriedade imobiliária urbana à sua função social, pois é evidente que o destino natural do terreno urbano — de propriedade particular — é a edificação. Em casos excepcionais, pode ser de interesse urbanístico a utilização do terreno para outros fins, como estacionamento de automóveis etc. E o parcelamento obrigatório se destina a resolver de glebas improdutivas, dentro do perímetro urbano, como etapa preliminar à edificação.

A propósito do mesmo instituto, existente na legislação espanhola, escreve Antonio Carceller Fernandez: "Edificación forzosa. *Una diretriz del derecho de propiedad muy característica de los tiempos que corren y que ha sido incorporada a la Ley del suelo es la de que el goce útil y la productividad de los bienes ha venido a ocupar el centro de la protección del Derecho. La cualidad de propietario ha pasado, en cierto sentido, de la esfera del ser a la del hacer. Es el goce útil de los bienes y no la mera propiedad de ellos la que reclama el especial amparo del Derecho. La propiedad es y será un modo de conservar la riqueza, pero también, y sobre todo, un instrumento para producirla*" (Instituciones de derecho urbanístico, Ed. Montecorvo, Madrid, 1977, p.287; grifos do original).

A falta de execução do encargo estabelecido pelo município rende ensejo à chamada 'desapropriação-sanção', ou seja, a expropriação pelo não cumprimento da função social da propriedade urbana. Seria, a rigor, mais um caso de desapropriação para fins urbanísticos, já admitida pela doutrina e pela jurisprudência pátrias (conforme nosso artigo, Desapropriação para urbanização, in *RDA* 116/1; Seabra Fagundes, Desapropriação para urbanização e reurbanização, in *RDA* 128/27; José Afonso da Silva, Desapropriações urbanísticas, in *Rev. Proc. Ger. do Estado* (SP) 12/61 — STF, RE 82.300, 85.869, 87.009; TJSP, RT 459/69, 461/55, 464/69).

As normas programáticas do Anteprojeto

Críticas também foram feitas ao Anteprojeto no sentido de que o capítulo I contém 'normas programáticas', que não têm eficácia jurídica e que, de qualquer forma, seriam incabíveis em uma lei ordinária.

Já vimos, a propósito do art. 160, III, da *Constituição federal*, que o princípio da função social da propriedade, como norma programática, possui eficácia jurídica, podendo mesmo, em determinadas circunstâncias, gerar direito subjetivo (conforme José Afonso da Silva, *Aplicabilidade das normas constitucionais*, Ed. RT. 1968, p.151 e segs.).

Nada impede, porém, que a norma programática seja estabelecida em lei ordinária, principalmente quando se trata de regular assunto novo, cujos lineamentos precisam ser dados desde logo, para orientação do aplicador da lei e de todos que deverão sujeitar-se à sua incidência. A fixação dos 'objetivos' a alcançar e das 'diretrizes' a serem seguidas na promoção do desenvolvimento urbano, como faz o capítulo I do Anteprojeto em exame, nada tem de injurídico, mas, pelo contrário, atende à boa técnica da elaboração de 'normas gerais', cujo conteúdo, em um dos seus aspectos, é precisamente estabelecer diretrizes (conforme anteriormente aqui citado).

Pontes de Miranda diz que "as regras jurídicas programáticas podem constar da *Constituição* ou não e se destinam a traçar as linhas diretoras pelas quais deverão se orientar os poderes públicos" (conforme *Comentários à Constituição de 1967*, tomo I, p.26 e 27).

As mais recentes leis nacionais, regulando assuntos ligados ao urbanismo, como a lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a política nacional do meio ambiente, procuram também fixar os seus princípios básicos e os seus objetivos a atingir (arts. 2º e 4º). De igual modo, na legislação estrangeira, a *Ley general de asentamientos humanos*, do México, e a *Ley del suelo*, da Espanha, estabelecem as diretrizes a serem observadas.

Como se vê, a fixação dos objetivos e diretrizes do desenvolvimento urbano está coerente com a proposta de uma lei que pretende assentar as bases do direito urbanístico nacional.

O Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano

O Anteprojeto em exame, no capítulo V, institui o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, com a finalidade de compatibilizar a atuação dos

órgãos e entidades que desempenhem funções vinculadas a esse desenvolvimento. Nesse sistema são incluídos, como órgão seccionais, os órgãos e entidades estaduais e, como órgãos locais, os órgãos e entidades municipais que tenham qualquer vinculação com o desenvolvimento urbano.

A criação de sistemas nacionais, para a execução de determinados planos ou programas, tem sido uma constante nos últimos anos. Haja vista para o Sistema Nacional de Habitação, o Plano Nacional de Saneamento Básico — Planasa —, o Sistema Nacional de Transportes Urbanos e o Sistema Nacional do Meio Ambiente. Em princípio, o modelo é engenhoso e criativo, pois permite a integração da atuação dos órgãos federais, estaduais e municipais no mesmo setor, evitando a dispersão de esforços e recursos. O perigo está em se sujeitar os órgãos estaduais e municipais às repartições administrativas federais, com evidente ofensa à autonomia do estado-membro e do município.

No caso, sendo a atividade urbanística matéria de competência concorrente da União, dos estados e municípios, um sistema de cooperação dos órgãos nacionais, regionais e locais, responsáveis pela promoção do desenvolvimento urbano, é bastante oportuno, desde que, repetimos, seja respeitada a autonomia de cada esfera de governo. Já dissemos que cabe à União legislar, isto é, editar regras gerais de conduta, mas não intervir executivamente nas entidades federadas, impondo padrões estandarizados nos seus mais mínimos detalhes.

Considerações finais

A necessidade de uma lei nacional de desenvolvimento urbano já havia sido por nós enfatizada em estudo anterior, reproduzido em nosso já citado *Direito municipal brasileiro* (p.424 e segs.), no qual chegamos a fazer referência a anteprojeto por nós redigido, juntamente com o professor Eurico de Andrade Azevedo e o arquiteto Jorge Guilherme Francisconi, então secretário-executivo da antiga Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas. Sentimo-nos, pois, à vontade para reiterar a importância do atual trabalho submetido à apreciação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. É indispensável ao país uma legislação federal orgânica e sistemática, que procure abranger em uma lei geral os principais aspectos urbanísticos, como o fazem os países mais adiantados no assunto: a França possui o seu *Código de urbanismo* desde 1948, bastante modificado, com a introdução da lei 75-1.328, de 31 de dezembro de 1975, alterando a política fundiária, e a lei 76-1.285, de 31 de dezembro de 1976, transformando os documentos de urbanismo; a Espanha tem sua *Lei do solo e ordenação urbana*, de 12 de maio de 1956, refundida em

1976, com nova redação aprovada pelo decreto 1.346, de 9 de abril de 1976; a Bélgica tem sua lei geral desde 1946, substituída por uma lei orgânica de 29 de março de 1962; a Inglaterra possui o *Town and country planning act* desde 1947, com modificações em 1968, 1971 e 1975; a Itália possui uma lei urbanística nacional desde 1942, com inúmeras modificações posteriores, inclusive pela recente lei 10, de 28 de janeiro de 1977, que estabeleceu a separação do direito de construir do direito de propriedade; o Japão tem sua *Lei de urbanismo de 1968*, com leis complementares posteriores (conforme *Les instruments juridiques de la politique foncière des villes — études comparatives portant sur quatorze pays occidentaux*, sous la direction de Michel Froment Bruny-lant, Bruxelles, 1978).

Sem dúvida, o Anteprojeto em exame necessita de algumas correções e de aprimoramento da redação, o que pode ser obtido durante sua discussão no Conselho de Desenvolvimento e nos debates que deverão seguir-se, com a necessária publicação de seu texto, para oferecimento de sugestões, como feito como o Anteprojeto de Lei Geral das Desapropriações, recentemente elaborada por comissão designada pelo Ministro da Justiça.

A propósito, cumpre esclarecer que o instituto da desapropriação não é uma solução para os problemas urbanísticos. Ao contrário, é um remédio extremo, que só deve ser usado em última instância, pois, além de 'publicizar' a propriedade privada — ou seja, transformar a propriedade privada em propriedade pública — acarreta ônus nem sempre suportável pelo poder público, pois exige a prévia e justa indenização em dinheiro.

O urbanismo carece de medidas preventivas que procurem ajustar o crescimento urbano à preservação do meio ambiente e à melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

Respostas aos quesitos

Assim apreciada a matéria objeto da consulta, à

luz da nossa *Constituição*, dos princípios doutrinários pertinentes e da legislação comparada, passamos a responder aos quesitos formulados, na seguinte conformidade:

Ao primeiro quesito: sim. A União tem competência implícita para editar normas gerais de desenvolvimento urbano, competência essa decorrente dos dispositivos constitucionais citados em item deste parecer, e dos princípios básicos do federalismo que ela adota.

Ao segundo quesito: não. O art. 153, § 22, da *Constituição federal* garante o direito de propriedade em abstrato, mas o seu conteúdo concreto é dado pela legislação federal ordinária. Assim, nada impede que o Anteprojeto estabeleça novas figuras jurídicas que condicionem o direito de propriedade à sua função social, tendo em vista especificamente a ordenação do desenvolvimento urbano.

Ao terceiro quesito: sim. A inserção de dispositivos programáticos em texto de lei não é injurídica, principalmente quando se trata de uma disciplina nova e de 'norma geral', cujo objetivo é precisamente traçar diretrizes de ação para as entidades estatais responsáveis pelo desenvolvimento urbano.

Ao quarto quesito: não. O Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, na forma proposta pelo Anteprojeto, não constitui ofensa à autonomia dos estados-membros e municípios, porque não outorga aos respectivos órgãos nenhuma função ou encargo novo; apenas procura estabelecer uma coordenação entre eles, na promoção do desenvolvimento urbano.

É o nosso parecer, s.m.j.

São Paulo, 20 de outubro de 1982.

Hely Lopes Meirelles

Exposição de motivos n.º 12, de 9 de março de 1983, do Ministério do Interior

Exmo. Sr. Presidente da República

Atendendo determinação emanada de V. Exa. tenho a honra de submeter à sua elevada consideração o anexo projeto de lei que dispõe sobre desenvolvimento urbano.

1. O exame dos problemas urbanos brasileiros revela a ocorrência de processo de urbanização rápido e concentrado que tem contribuído para o agravamento dos desequilíbrios regionais e provocado deficiências na estrutura interna das cidades. Verifica-se, também, a dificuldade do poder público em acompanhar o acelerado crescimento urbano que se manifesta pelo desordenado processo de ocupação do solo e pela carência de equipamentos urbanos e comunitários. Essa dificuldade decorre, em grande partes da insuficiência do instrumental jurídico disponível, que não acompanhou as profundas transformações da realidade urbana. Estes fatos evidenciam a urgência em aperfeiçoar esse instrumental, mediante modificações da legislação existente, da instituição de novos instrumentos, a exemplo das leis n.ºs 6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos, e 6.803/80, sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição. A proposição de uma lei de desenvolvimento urbano que, em âmbito nacional, consolide os vários aspectos da gestão dos problemas das cidades é necessária para assegurar aos administradores urbanos condições efetivas de atuação no meio urbano.

2. Estas constatações, plenamente reconhecidas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, levaram-no a dedicar-se a estudos e proposições para o aperfeiçoamento das normas nacionais em matéria urbanística, visando a uma atuação mais efetiva do poder público no processo de controle do uso do solo urbano e, mais genericamente, na promoção do desenvolvimento urbano. Nesse sentido ofereceu sugestões ao projeto do *Código civil*, propôs ao Ministério da Justiça alterações no anteprojeto de lei que dispõe sobre desapropriação e, finalmente, aprovou texto de projeto de lei de desenvolvimento urbano.

3. O projeto de lei que, no momento, tenho a honra de encaminhar a Vossa Excelência contém diretrizes e instrumentos para ordenação do território, bem como normas gerais de desenvolvimento urbano de âmbito nacional. Com sua aprovação, estou certo, ver-se-á o país dotado de precioso meio para o fortalecimento e claro delineamento da ação conjunta dos três níveis de governo, imprescindível no campo do desenvolvimento urbano. Traduz-se, ainda, em documento harmônico e sistemático que sem desconsiderar as disparidades regionais e a diversidade econômica entre os estados, conduz a uma uniformidade técnica e normativa que, além de atender aos propósitos da União, harmoniza os interesses dos estados e municípios na formulação e implantação da política urbana conveniente ao país.

4. O projeto é resultado de estudos de técnicos

deste Ministério, apoiados por grupo de trabalho criado pela resolução CNDU n.º 016/82, os quais contaram com a abalizada e decisiva participação dos eminentes conselheiros do CNDU, além da colaboração de entidades de classe do setor privado e demais órgãos interessados no assunto. Foi, finalmente, analisado pelos ilustres juristas, professores Miguel Reale e Hely Lopes Meirelles que se pronunciaram, formalmente, pela sua constitucionalidade.

5. O projeto compõe-se de seis capítulos: Capítulo I — Dos objetivos e diretrizes do desenvolvimento urbano; Capítulo II — Da urbanização; Capítulo III — Da promoção do desenvolvimento urbano; Capítulo IV — Do regime urbanístico; Capítulo V — Da política nacional de desenvolvimento urbano; e Capítulo VI — Disposições gerais.

6. Ao dispor sobre os objetivos e diretrizes do desenvolvimento urbano, o projeto consubstancia normas de natureza programática com o propósito de delinear o escopo da ação urbanística e de estabelecer os parâmetros de direcionamento desta ação. Fundamenta-se no fato das ações urbanísticas serem exercidas em diferentes níveis, pelas três esferas de governo e, ainda, por particulares, o que conduz à necessidade de fazê-las convergir para objetivo homogêneo e específico. Estabelecido o objetivo de melhoria da qualidade de vida nas cidades, são a seguir indicados os meios e as diretrizes a serem seguidos, visando à obtenção dessa meta. Tratando-se de matéria nova e de natureza programática, sobre a qual foram levantadas dúvidas no que respeita à validade jurídica, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano respalda a inserção dessa matéria no projeto com os pareceres dos ilustres juristas professores Hely Lopes Meirelles e Miguel Reale, que responderam favoravelmente a quesito específico sobre o tema.

7. As diretrizes fixadas no art. 2.º pretendem orientar a ação pública, em seus vários níveis, na persecução do desenvolvimento urbano. Elas sugerem políticas urbanas específicas e a adoção de um conceito de propriedade imobiliária urbana adequado às suas finalidades sociais. Neste sentido, o art. 2.º, item IV, esclarece a inteligência do princípio constitucional da função social da propriedade, sobretudo na determinação da finalidade social da propriedade no meio urbano.

8. Explicitando o princípio constitucional da função social da propriedade (art. 160, item III), o projeto de lei estabelece como pontos básicos: a) oportunidade de acesso à propriedade urbana e à moradia; b) justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; c) correção das distorções da valorização da propriedade urbana; d) regularização fundiária e urbanização especí-

fica de áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda; e) adequação do direito de construir às normas urbanísticas.

9. Arrola-se, também, entre as diretrizes, o controle do uso do solo, com vários objetivos, dentre os quais cumpre destacar o combate à ociosidade do solo urbano edificável, e o parcelamento do solo e a edificação vertical excessivos com relação aos equipamentos urbanos e comunitários.

10. A adequação dos investimentos públicos, bem como da política fiscal e financeira, aos objetivos do desenvolvimento urbano, são as diretrizes que se seguem. No que se refere a esta última, trata-se de utilizar, sobretudo, a política fiscal como instrumento da realização da política urbana e, mais especificamente, de uma utilização socialmente mais justa do solo urbano.

11. A diretriz seguinte tem por objetivo fazer com que o poder público recupere os investimentos por ele efetuados e que resultaram na valorização de imóveis particulares. Trata-se de diretriz de grande alcance social, pois visa a impedir que recursos públicos, provenientes do esforço da comunidade, revertam em benefício de alguns.

12. O Capítulo II introduz na legislação nacional o conceito de atividade de urbanização, de forma a precisar o campo sobre o qual incidirão as normas que pretendem o controle do uso e ocupação do solo urbano. Neste propósito, é importante caracterizar o solo urbano objeto de normas, o que faz o projeto, dispondo sobre a divisão físico-espacial do território do município e estabelecendo critérios urbanísticos para a delimitação de suas áreas urbana e de expansão urbana, vinculando-a, quando pertinente, à ordenação do espaço regional.

13. No que diz respeito ao conceito de urbanização, adota-se uma noção abrangente, englobando as atividades das quais resulte a formação de espaço urbano, tais como: a transformação de área rural em urbana, o parcelamento do solo, a implantação de equipamentos urbanos e comunitários e a construção para fins urbanos. No conceito de urbanização, acolhe-se o critério de finalidade, preferencialmente ao de localização, como meio de distinguir as atividades urbanas das rurais.

14. No art. 3.º o projeto introduz distinção básica entre licença e autorização, atos administrativos de natureza diversa. Pela autorização, permite-se ao poder público avaliar a conveniência e a oportunidade de permitir o parcelamento ou remembramento do solo e a implantação de equipamentos urbanos e comunitários. Já a licença é ato administrativo vinculado que o projeto prevê para a construção — uma vez preenchidos os requisitos exigidos por lei, o proprietário tem o direito de construir.

15. Na divisão físico-espacial do território municipal somente poderão ser estabelecidas áreas urbanas, de expansão urbana e rural (art. 4º). O propósito deste artigo é o de esclarecer os conceitos de área urbana e de expansão urbana sob uma perspectiva urbanística. A delimitação dessas áreas, bem como suas posteriores alterações, não poderão ultrapassar a superfície necessária à localização da população urbana e de suas atividades, para um período de 10 anos. Com isto, pretende-se ordenar o processo de ampliação de áreas destinadas à urbanização que, em grande número de cidades brasileiras, vem ocorrendo de forma excessiva e em detrimento das atividades rurais.

16. Os municípios integrantes de regiões metropolitanas delimitarão suas áreas urbana e de expansão urbana em conformidade com as normas e diretrizes metropolitanas, tendo em vista o interesse da ordenação integrada do espaço regional. Idêntica sistemática foi adotada para municípios integrantes de aglomerações urbanas, onde prevalece o mesmo interesse supramunicipal.

17. Como a atividade de parcelamento do solo já é objeto de legislação específica pela lei nº 6.766/79, o projeto regulamenta, a seguir, a atividade de construção; dispondo sobre o direito de construir que, embora tratado no *Código civil*, carece de uma maior correspondência com as necessidades e interesses urbanísticos. Objetiva-se, assim, prover a uma melhor adequação entre a construção e a disponibilidade, a custos compatíveis, de equipamentos urbanos e comunitários e entre estes e a densidade populacional das áreas urbanas. Faculta-se, dessa forma, ao município condicionar a licença à existência desses equipamentos, ressaltando-se a possibilidade do interessado responsabilizar-se pela sua implantação (art. 5º e parágrafo único).

18. O art. 6º estabelece que a lei municipal ao dispor sobre o uso, ocupação e aproveitamento do terreno, deverá atender às diretrizes do plano de uso do solo. Inexistindo a referida lei, fixou-se o índice máximo de uma vez a área do terreno, para o respectivo aproveitamento, o que possibilita um melhor controle da tendência para adensamento, presente em certos núcleos urbanos que não dispõem de planos de uso do solo.

19. O art. 7º pretende assegurar o controle da densidade demográfica mediante a averbação da construção, vinculada à área do terreno, no registro de imóveis. Assim, o desmembramento do terreno só será possível quando, não estando vinculado à construção existente, possa constituir lote autônomo nos termos da legislação municipal.

20. Com relação à preservação do patrimônio histórico e artístico, arqueológico e paisagístico, dispõe

o projeto sobre a possibilidade da transferência do direito de construir mediante lei municipal. Faculta-se, assim, compensação ao proprietário impedido de exercer seu direito de construir no local objeto das restrições de preservação. Idêntica possibilidade é estendida aos casos de doação de imóvel, ou parte dele, ao poder público para implantação de equipamentos urbanos e comunitários. Ressalve-se que esse mecanismo não será de utilização ampla, contendo-se nas condições e nos locais previamente estabelecidos em lei municipal, assegurando-se, por outro lado, um controle efetivo da transferência dos direitos de construir, através da necessária averbação no registro de imóveis (art. 11).

21. Institui o projeto, face à heterogeneidade de nossas cidades, áreas especiais como meio de se viabilizar o ordenamento de certas parcelas do território urbano ou regional. Tem-se em vista, com a instituição dessas áreas, possibilitar a expedição de normas específicas, bem como permitir a coordenação e integração de ações das diferentes esferas de governo, quando exercidas numa mesma área. São previstas cinco áreas de interesse especial.

22. A área de urbanização preferencial é aquela que, por suas características ou pelas disposições dos planos de uso do solo, deva ser objeto de ações que incrementem sua urbanização, mediante as ações previstas no art. 12, § 1º.

23. A área de urbanização restrita é aquela que, por suas características naturais ou culturais, ou ainda pela necessidade de proteção a equipamentos de grande porte, deva ser objeto de ações que desestimulem sua ocupação.

24. A área de regularização fundiária é aquela habitada por população de baixa renda e que deva, no interesse social, ser objeto de ações visando à legalização da ocupação do solo e à regulamentação específica da urbanização, bem como da implantação prioritária de equipamentos urbanos e comunitários.

25. A área de renovação urbana é aquela destinada à melhoria das condições de espaços urbanos deteriorados ou inadequados às funções previstas em plano de uso do solo.

26. A área de integração regional é aquela em que, em função do interesse da ordenação do uso do solo regional, seja necessária a ação integrada da União, do estado e do município.

27. A criação dessas áreas dependerá sempre de normas legais que estabeleçam sua delimitação e as restrições a elas impostas. A competência para sua instituição está prevista, no caso da União, no art. 14, item VI; do estado, no art. 15, item V; e do município, no art. 16, item III.

28. Ao dispor sobre a promoção do desenvolvi-

mento urbano, o projeto identifica e precisa o campo de atuação de cada um dos agentes públicos que intervêm no espaço urbano — União, estados e municípios. Respeitando a competência constitucional de cada uma dessas esferas de governo, o projeto incorpora, neste capítulo, disposições imprescindíveis para evitar conflitos de competência, racionalizar esforços e estabelecer a integração de ações no meio urbano.

29. Na determinação do campo de atuação de âmbito nacional, são indicados temas que refletem a abrangência e generalidades próprias à caracterização dos atos da União. Estes atos resumem-se na definição da política, diretrizes e normas gerais, de caráter nacional, bem como de ações específicas em espaços onde, notoriamente, ocorra um interesse macrorregional ou ainda um interesse que não possa ser caracterizado como exclusivamente local ou regional.

30. Na explicitação das atribuições dos estados, orienta-se o projeto pelo princípio do predominante interesse. Assim, e nos termos da *Constituição federal*, cabe aos estados prover sobre aspectos de predominante interesse regional e, ainda, exercer atribuições complementares às da União.

31. No que se refere às atribuições municipais, no campo do desenvolvimento urbano, seguindo princípio constitucional, o projeto indica os temas caracterizados como de peculiar interesse local, complementando, assim, o detalhamento das competências constitucionais que assegure a necessária integração e complementação das ações da União, estados e municípios.

32. As disposições que compõem o “Regime urbanístico” tratam de instrumentação jurídica que propiciará a ação controladora e corretiva do poder público sobre o espaço urbano, visando à melhoria da qualidade de vida nas cidades. Com objetivo didático e de sistematização da matéria urbanística, são indicados os instrumentos tributários e financeiros, os institutos jurídicos da desapropriação, servidão e limitação administrativas, o tombamento e o direito real de concessão de uso, sendo indicado ainda o instituto da regularização fundiária, a ser objeto de lei específica. Inova o projeto ao criar o instituto do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e ao revestir de uma roupagem eminentemente urbanística os institutos do direito de superfície e do direito de preempção.

33. Entre os instrumentos tributários foram mencionados, especialmente, aqueles que mais diretamente repercutem sobre o desenvolvimento urbano. Destaque-se a menção à progressividade e regressividade do imposto predial e territorial urbano, mecanismo que poderá ser de grande utilidade na

consecução de uma política de controle da ocupação do solo urbano. As taxas e tarifas diferenciadas deverão atender a interesses sociais, medida esta, aliás, já utilizada em vários municípios.

34. No que se refere ao planejamento urbano, (artigo 18 a 20) dispõe-se sobre a compatibilização das diretrizes e planos entre as três esferas de governo, e entre planos espaciais e setoriais, com especial atenção ao planejamento metropolitano. Ressalte-se, ainda, o disposto no artigo 18, § 2.º, que prevê a possibilidade de serem suspensas, por período variável de até três meses ou um ano, as licenças ou autorizações para urbanização, na hipótese de elaboração de planos de uso do solo ou estabelecimento de área de interesse especial. Trata-se de medida acautelatória, visando a impedir que no período da elaboração dos planos de uso do solo, ou que anteceda à instituição de áreas especiais, sejam implantados empreendimentos ou atividades que, eventualmente, venham a impedir a efetivação dos planos ou a comprometer seus resultados.

35. O direito de superfície, como tratado no projeto, é concebido a partir do projeto do *Código civil*, sofrendo ajustes que o tornam mais específico e adequado como instrumento jurídico do desenvolvimento urbano. O direito de superfície, ao invalidar a presunção *superficies solo cedit*, admite a existência de uma superposição de domínios no mesmo terreno. Esta possibilidade abre amplas perspectivas para a adoção de uma política pública sobre o solo urbano, mediante a concessão do direito de superfície preferencialmente à transferência do domínio pleno. Desta forma, possibilitar-se-á a manutenção, em mãos do poder público, da propriedade do solo urbano, o que facilitará a realização de uma política habitacional menos onerosa, sobretudo quando destinada às populações mais carentes. Será de grande valia, igualmente, no encaminhamento de solução referente à regularização fundiária de áreas atualmente ocupadas por população de baixa renda. Finalmente, poderá vir a se constituir em alternativa interessante aos proprietários privados que, não desejando ou não podendo construir em seus terrenos, cederão a outrem essa faculdade, o que contribuirá para uma melhor utilização do solo urbano.

36. O instituto jurídico do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios permitirá a efetiva utilização de glebas ou terrenos que, situados em áreas já dotadas de equipamentos urbanos e comunitários, sejam mantidos ociosos por seus proprietários. Essa retenção configura típico comportamento especulativo, extremamente danoso, tanto para os incorporadores imobiliários, que se vêem privados de terrenos para exercer sua atividade, como do ponto de vista urbanístico. De fato, essa prática estimula a formação dos denominados ‘vazios urbanos’, fenôme-

no presente na maioria das grandes cidades brasileiras, forçando sua expansão desmesurada e encarecendo o provimento e operação de equipamentos urbanos e comunitários.

37. Este instituto fornece novo instrumento às administrações municipais, mediante a fixação de áreas nas quais persistindo a ociosidade, depois do prazo fixado para sua ocupação, os terrenos poderão ser desapropriados, facultando-se sua alienação a terceiro que se comprometa a cumprir a obrigação estabelecida. Com isto, pretende-se dar, efetivamente, função social ao terreno urbano, nos termos do artigo 160, item III, da *Constituição federal*.

38. O direito de preempção é concebido no projeto, a partir da idéia do estabelecimento de uma preferência, já existente no direito civil, para aquisição de terreno urbano objeto de transação entre particulares, com a peculiaridade de que a preferência é atribuída ao poder público. A diferença da desapropriação, trata-se de medida não compulsória, posto que somente utilizável quando haja intenção de alienar o imóvel, por parte do proprietário.

39. O direito de preempção tem uma tríplice finalidade. A primeira é a obtenção de terrenos por parte do poder público, principalmente, tendo em vista a política habitacional e a aquisição paulatina de áreas em uso desconforme, sem a necessidade de se utilizar a desapropriação. A segunda, a de exercer, na medida do possível, um certo controle sobre a especulação imobiliária, uma vez que, no arbitramento do preço, não seria considerada a valorização decorrente de investimentos públicos na área (artigo 35). A terceira é possibilitar ao poder público o conhecimento prévio das transações imobiliárias realizadas em determinadas áreas, a fim de que possa provê-las dos indispensáveis equipamentos urbanos e comunitários. Cumpre destacar, no entanto, que o direito de preempção só poderá ser utilizado para determinadas finalidades (artigo 33), em áreas previamente delimitadas por lei municipal e durante prazo não superior a dez anos (artigo 32), parágrafo único).

40. Assim, o projeto de lei de desenvolvimento urbano institui novos mecanismos que se revestem da vantagem de serem especificamente criados e adequados à promoção do desenvolvimento urbano. Eles poderão, de forma geral e integrados, constituir-se em elementos importantes para: implantação de uma política de ocupação e uso do solo; realização de uma política habitacional mais adequada às necessidades do meio urbano; controle da expansão urbana; contenção de vazios urbanos; adensamento de áreas específicas; melhor aproveitamento e economia dos equipamentos implantados; tentativa de controle da especulação imobiliária; permitindo, ainda, o aumento de oferta de terrenos para

a população de baixa renda. Ressalte-se, também, que o projeto de lei, em seu todo, objetiva colocar esse instrumento à disposição dos administradores urbanos.

41. As disposições relativas à "Política nacional de desenvolvimento urbano" se inserem na diretriz do governo de Vossa Excelência de atuação descentralizada. Buscam a atuação compatibilizada de todos os órgãos e entidades envolvidos no desenvolvimento urbano, nas três esferas governamentais, para, com isto, obter-se inter-relacionamento mais efetivo das ações que hoje se processam informalmente.

42. O art. 40 inclui, entre os serviços comuns de interesse metropolitano, a habitação. Trata-se de elevar, à categoria de serviço metropolitano, um setor de evidente repercussão não só sobre a utilização e localização no espaço metropolitano mas, igualmente, no tocante à programação dos equipamentos e serviços metropolitanos.

43. Destaca-se, entre as disposições gerais, os artigos referentes à proposição de ação visando ao cumprimento das normas urbanísticas (arts. 47 a 49). Para tanto, são consideradas partes legítimas, igualmente, as associações comunitárias, o vizinho e o Ministério Público, sendo que, a este último, qualquer pessoa poderá representar no sentido de se promover ação destinada ao cumprimento dos preceitos previstos no projeto e das normas estaduais e municipais pertinentes ao desenvolvimento urbano.

44. Finalmente, dispõe o artigo 50 sobre o impedimento da urbanização que limite o livre e franco acesso público às praias e ao mar. Trata-se de medida necessária, tendo em vista a ocorrência de empreendimentos privados que inviabilizam o uso de bens públicos, como as praias e o mar.

45. Por último, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, tendo em vista as dúvidas surgidas quanto à constitucionalidade do projeto e de alguns de seus artigos, teve a cautela de solicitar parecer de dois eminentes juristas, professores Hely Lopes Meirelles e Miguel Reale, que se manifestaram de forma favorável ao projeto como um todo, especialmente em relação aos pontos mais controvertidos e que foram objeto de quesitos específicos, a saber: "1 — Possui a União competência implícita para legislar sobre normas gerais de desenvolvimento urbano? 2 — Há no anteprojeto algum dispositivo que ofenda o direito de propriedade garantido no art. 153, § 22, da *Constituição federal*? 3 — A inserção de dispositivos referentes a objetivos e diretrizes de desenvolvimento urbano no texto do anteprojeto é admissível do ponto de vista jurídico? 4 — A integração de órgãos estaduais e municipais, em Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, na forma

proposta pelo Capítulo V do anteprojeto, constitui ofensa à autonomia dos estados e municípios?"

46. O projeto de lei de desenvolvimento urbano aqui exposto corresponde ao aprovado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, em sua 20ª Reunião Ordinária realizada em 22 de fevereiro de 1983, à exceção da seção III do Capítulo IV — "Do direito de superfície", onde procurou-se fazer com que a redação do projeto de lei em causa se aproximasse o mais possível da redação dada à matéria pelo Projeto do *Código civil*, em tramitação no Congresso Nacional; e do Capítulo V — "Da políti-

ca nacional de desenvolvimento urbano", que ganhou nova redação para atender a exigência da não criação de novos órgãos públicos.

47. São essas, Sr. Presidente, as considerações com que submeto à alta apreciação de V. Ex.^a o texto do projeto de lei nacional de desenvolvimento urbano e com que transmito os agradecimentos dos membros do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano pela oportunidade de servi-lo e ao país.

— Mário David Andreazza, ministro do Interior, presidente do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano

Mensagem n.º 155, de 1983 *— Do Poder Executivo*

Ex.^{mos} Srs. Membros do Congresso Nacional:

Nos termos do art. 51 da *Constituição*, tenho a honra de submeter à elevada deliberação de V. Ex.^{as}, acompanhado de Exposição de Motivos do Sr. ministro de Estado do Interior, o anexo projeto de lei

que "dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências".

Brasília, 3 de maio de 1983

— João Figueiredo

Projeto de lei n.º 775, de 1983 *— Do Poder Executivo*

Mensagem n.º 155/83

Dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências.

(Às Comissões de Constituição e Justiça e do Interior).

O Congresso Nacional decreta:

Capítulo I

Dos objetivos e diretrizes do desenvolvimento urbano

Art. 1º O desenvolvimento urbano tem por objetivo a melhoria da qualidade de vida nas cidades, mediante:

I — adequada distribuição espacial da população e das atividades econômicas com vistas à estruturação do sistema nacional de cidades;

II — integração e complementariedade das atividades urbanas e rurais;

III — disponibilidade de equipamentos urbanos e comunitários.

Art. 2º Na promoção do desenvolvimento urbano, serão observadas as seguintes diretrizes:

I — ordenação da expansão dos núcleos urbanos;

II — prevenção e correção das distorções do crescimento urbano;

III — contenção da excessiva concentração urbana;

IV — adequação da propriedade imobiliária urbana à sua função social, mediante:

a) oportunidade de acesso à propriedade urbana e à moradia;

b) justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

c) correção das distorções da valorização da propriedade urbana;

d) regularização fundiária e urbanização específica de áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda;

e) adequação do direito de construir às normas urbanísticas;

V — controle do uso do solo de modo a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo e a edificação vertical excessivos com relação aos equipamentos urbanos e comunitários;

d) a ociosidade do solo urbano edificável;

e) a deterioração das áreas urbanizadas;

VI — adequação dos investimentos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, notadamente quanto ao sistema viário, transportes, habitação e saneamento;

VII — adequação da política fiscal e financeira aos objetivos do desenvolvimento urbano;

VIII — recuperação, pelo poder público, dos investimentos de que resulte a valorização dos imóveis urbanos;

IX — proteção, preservação e recuperação do meio ambiente;

X — proteção, preservação e recuperação do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico;

XI — incentivo à participação individual e comunitária no processo de desenvolvimento urbano;

XII — estímulo à participação da iniciativa privada

na urbanização;

XIII — adoção de padrões de equipamentos urbanos e comunitários consentâneos com a condição sócio-econômica do país e as diversidades regionais.

Capítulo II

Da urbanização

Art. 3º Para os fins desta lei, consideram-se atividades de urbanização:

I — a transformação de área rural em urbana;

II — o parcelamento ou remembramento do solo para fins urbanos;

III — a implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

IV — a construção destinada a fins urbanos.

§ 1º As atividades de urbanização a que se referem os itens II e III deste artigo serão aprovadas mediante autorização e a mencionada no item IV, mediante licença.

§ 2º A autorização e a licença referidas no parágrafo anterior serão expedidas pelo município, ressalvada a aprovação dos órgãos federais e estaduais competentes, quando for o caso.

§ 3º A autorização para instalação de equipamentos urbanos de grande porte de interesse supramunicipal, tais como terminais aéreos, marítimos, rodoviários e ferroviários, autopistas e outros será expedida pela União ou pelo estado, observado o âmbito de competências específicas, ouvido previamente o município interessado.

§ 4º aplicar-se-á o disposto nos parágrafos 1º e 2º deste artigo às atividades industriais, comerciais, de serviço e de lazer, mesmo quando localizadas em áreas rurais.

§ 5º Para os fins desta lei, equiparam-se à construção a reforma e a demolição.

§ 6º Qualquer atividade de urbanização executada sem autorização ou licença fica sujeita a embargo ou demolição mediante processo administrativo ou judicial.

Art. 4º O território do município compreenderá área urbana, de expansão urbana e rural.

§ 1º As áreas urbana e de expansão serão delimitadas por lei municipal de forma a abrangerem, no máximo, a superfície necessária à localização da população urbana e de suas atividades previstas para os 10 (dez) anos subsequentes.

§ 2º As alterações na delimitação das áreas urbana e de expansão urbana deverão obedecer ao disposto no parágrafo anterior.

§ 3º Os municípios que integram região metropolitana delimitarão suas áreas urbana e de expansão urbana em conformidade com as normas e diretrizes do planejamento metropolitano.

§ 4º Os municípios integrantes de aglomeração urbana delimitarão suas áreas urbana e de expansão urbana em conformidade com as normas e diretrizes do planejamento para a respectiva aglomeração.

Art. 5º O município poderá condicionar a licença para construir à existência ou à programação de equipamentos urbanos e comunitários necessários.

Parágrafo único. A licença poderá ser outorgada, em condições especiais, se o interessado se responsabilizar pela implantação dos referidos equipamentos.

Art. 6º Lei municipal definirá o tipo de uso, a taxa de ocupação e o índice de aproveitamento do terreno.

§ 1º A lei prevista neste artigo deverá atender às diretrizes fixadas em plano de uso do solo, aprovada pelo município.

§ 2º Enquanto o município não aprovar a lei prevista neste artigo, o índice de aproveitamento máximo será de uma vez a área do terreno.

Art. 7º A construção será averbada no registro de imóveis, mediante documento de aprovação da prefeitura municipal no qual conste a taxa de ocupação do terreno e o respectivo índice de aproveitamento ou área total de construção, previsto na lei municipal, e efetivamente utilizados.

§ 1º Fica vedado o desmembramento do terreno desde que a parte a ser desmembrada esteja vinculada a construção existente.

§ 2º A parte do terreno não vinculada a construção existente pode ser desmembrada, desde que, por si só, ou reunida a outra de terreno contíguo, venha a constituir lote autônomo, de acordo com a legislação urbanística municipal.

Art. 8º Lei municipal definirá o prazo de validade da licença para construir e os requisitos que caracterizam o início, reinício e conclusão da obra.

Parágrafo único. Caso não iniciada a obra no prazo de validade da licença, sua renovação sujeitar-se-á aos termos da legislação em vigor.

Art. 9º São nulas de pleno direito as licenças e autorizações expedidas em desconformidade com esta lei e a legislação pertinente, sujeitando-se as obras a embargo e demolição, mediante processo administrativo ou judicial.

Art. 10º Lei municipal poderá autorizar o proprietário de terreno, considerado pelo poder público como de interesse do patrimônio histórico, artístico, ar-

queológico e paisagístico, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto na legislação de uso do solo do município e ainda não utilizado.

Parágrafo único. A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao poder público seu imóvel, ou parte dele, para fins de implantação de equipamentos urbanos ou comunitários.

Art. 11º A lei municipal referida no artigo anterior, estabelecerá os locais e as condições em que será possível a transferência dos direitos de construir.

§ 1º A prefeitura fornecerá certidão na qual constará o montante das áreas construíveis que poderá ser transferido a outro imóvel, por inteiro ou fracionadamente.

§ 2º A certidão referida no parágrafo anterior bem como a escritura de transferência dos direitos de construir do imóvel para outro serão averbadas nas respectivas matrículas.

Art. 12º Poderão ser estabelecidas as seguintes áreas especiais:

- I — áreas de urbanização preferencial;
- II — áreas de renovação urbana;
- III — áreas de urbanização restrita;
- IV — áreas de regularização fundiária;
- V — áreas de integração regional.

§ 1º Áreas de urbanização preferencial são as destinadas a:

- a) ordenação e direcionamento da urbanização;
- b) implantação prioritária dos equipamentos urbanos e comunitários;
- c) indução da ocupação de terrenos edificáveis;
- d) adensamento de áreas edificadas.

§ 2º Áreas de urbanização restrita são aquelas em que a urbanização deva ser desestimulada ou contida em decorrência de:

- a) seus elementos naturais e de características de ordem fisiográfica;
- b) sua vulnerabilidade a intempéries, calamidades e outras condições adversas;
- c) necessidade de preservação do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico;
- d) necessidade de proteção aos mananciais, às praias, regiões lacustres e margens de rios;
- e) necessidade de proteção ambiental;
- f) necessidade de manter o nível de ocupação da área;

g) implantação e operação de equipamentos urbanos de grande porte, tais como terminais aéreos, marítimos, rodoviários e ferroviários, autopistas e outros.

§ 3º Áreas de regularização fundiária são as habitadas por população de baixa renda e que devam, no interesse social, ser objeto de ações visando à legalização da ocupação do solo e à regulamentação específica da urbanização bem como da implantação prioritária dos equipamentos urbanos e comunitários.

§ 4º Áreas de renovação urbana são as destinadas à melhoria das condições de áreas urbanas deterioradas ou inadequadas às funções previstas em plano de uso do solo.

§ 5º Áreas de integração regional são aquelas em que, em função do interesse da ordenação do uso do solo regional, seja necessária a ação integrada da União, do estado e do município.

Capítulo III

Da promoção do desenvolvimento urbano

Art. 13. A promoção do desenvolvimento urbano compete, principalmente, ao poder público mediante ação integrada da União, dos estados e dos municípios, observado o disposto nesta lei.

Art. 14. Na promoção do desenvolvimento urbano, a União deverá:

I — definir a política nacional de desenvolvimento urbano e estabelecer as estratégias visando a sua execução;

II — estabelecer norma e diretrizes gerais relativas a:

- a) transformação da área rural em urbana;
- b) uso, parcelamento e remembramento do solo urbano;
- c) transportes e trânsito;
- d) saneamento;
- e) habitação;
- f) localização das atividades produtivas, em especial as industriais;
- g) proteção ao meio ambiente;
- h) patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico;

III — estabelecer regiões metropolitanas na forma da *Constituição federal*;

IV — definir critérios para o estabelecimento de aglomerações urbanas;

V — estabelecer e disciplinar as aglomerações urbanas localizadas em mais de uma unidade da Federação, ouvidos os estados e municípios interessados;

VI — estabelecer as áreas de interesse especial previstas no artigo 12, itens III a V, que sejam de relevância para a execução da política nacional de desenvolvimento urbano, ouvidos os municípios interessados;

§ 1º A política nacional de desenvolvimento urbano bem como suas estratégias e programas integrarão os planos nacionais de desenvolvimento.

§ 2º Na execução da política nacional de desenvolvimento urbano bem como de seus programas e projetos serão consideradas as peculiaridades regionais e locais.

Art. 15. Na promoção do desenvolvimento urbano o estado deverá:

I — definir a política estadual de desenvolvimento urbano e estabelecer diretrizes, estratégias, programas e projetos visando a sua execução;

II — estabelecer normas complementares às matérias a que se refere o item II do artigo anterior;

III — regulamentar e implantar as regiões metropolitanas;

IV — estabelecer as aglomerações urbanas e regulamentar sua implantação, ouvidos os municípios interessados;

V — estabelecer as áreas de interesse especial previstas no artigo 12, itens III e IV, que sejam de relevância para a execução da política estadual de desenvolvimento urbano, ouvidos os municípios interessados;

VI — aprovar a localização de novos núcleos urbanos, ouvido o respectivo município.

Art. 16. Na promoção do desenvolvimento urbano, o município deverá:

I — definir a política municipal de desenvolvimento urbano e estabelecer as diretrizes, estratégias, planos, programas e projetos visando a sua execução;

II — legislar, observadas as normas gerais da União e do estado, sobre:

- a) uso e ocupação do solo urbano;
- b) parcelamento e remembramento do solo urbano;
- c) construção para fins urbano;
- d) transportes, trânsito e sistema viário;
- e) saneamento básico;

f) patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico;

g) proteção ao meio ambiente;

III — estabelecer as áreas de interesse especial prevista no artigo 12, itens I a IV, fixando as limitações nelas incidentes.

Capítulo IV

Do regime urbanístico

Seção I

Dos instrumentos do desenvolvimento urbano

Art. 17. Para os fins desta lei serão utilizados:

I — o planejamento urbano;

II — os instrumentos tributários e financeiros, em especial:

a) imposto predial e territorial urbano, progressivo e regressivo;

b) taxas e tarifas diferenciadas em função de projetos de interesse social;

c) contribuição de melhoria;

d) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

e) fundos destinados ao desenvolvimento urbano.

III — os seguintes institutos jurídicos:

a) desapropriação;

b) servidão administrativa;

c) limitação administrativa;

d) tombamento;

e) direito real de concessão de uso;

f) direito de superfície;

g) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;

h) direito de preempção;

IV — a regularização fundiária;

V — outros instrumentos previstos em lei.

Parágrafo único. A desapropriação, a servidão administrativa, a limitação administrativa, o tombamento de bens e o direito real de concessão de uso regem-se pela legislação que lhes é própria.

Seção II

Do planejamento urbano

Art. 18. Os planos municipais de desenvolvimento

urbano serão aprovados por lei e deverão atender às diretrizes federais e estaduais.

§ 1º Quando se tratar de municípios integrantes de região metropolitana ou aglomeração urbana os respectivos planos de desenvolvimento urbano deverão ser compatibilizados com o planejamento metropolitano ou de aglomeração urbana.

§ 2º Para a elaboração de planos de uso do solo ou o estabelecimento de área de interesse especial, o município poderá suspender a concessão de licença ou autorização para urbanização, até 3 (três) meses, por decreto, e até 1 (um) ano mediante lei.

Art. 19. Os órgãos e entidades federais, estaduais e municipais com atuação na regiões metropolitanas deverão compatibilizar sua atuação com os planos, diretrizes e prioridades do planejamento metropolitano.

Parágrafo único. No exercício do planejamento, a autoridade metropolitana ouvirá os órgãos e entidades federais, estaduais e municipais com atuação na respectiva região metropolitana.

Art. 20. Os órgãos e entidades federais e estaduais com atuação nos municípios que disponham de planos de desenvolvimento urbano deverão compatibilizar sua atuação às diretrizes e prioridades nelas estabelecidas, para a localização e execução de seus projetos e atividades.

Seção III

Do direito de superfície

Art. 21. O proprietário urbano pode conceder a outrem o direito de construir em seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública devidamente inscrita no registro de imóveis.

Art. 22. A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa; se onerosa, estipularão as partes a forma de pagamento.

Art. 23. O superficiário responderá pelos encargos e tributos que incidirem sobre o imóvel.

Art. 24. A superfície pode transferir-se a terceiro e, por morte do superficiário, se transmite a seus herdeiros.

Parágrafo único. Não poderá ser estipulado, a nenhum título, o pagamento de qualquer quantia pela transferência da superfície.

Art. 25. Em caso de alienação do imóvel ou da superfície, o superficiário ou o proprietário tem direito de preferência, em igualdade de condições.

Art. 26. Antes do advento do termo, resolver-se-á a superfície se o superficiário der ao terreno destinação diversa daquela para a qual lhe foi concedida.

Art. 27. Extinta a superfície, o proprietário passará a ter o domínio pleno sobre o terreno, construção e benfeitorias, independentemente de indenização, se as partes não houverem estipulado o contrário.

Art. 28. O direito de superfície, constituído por pessoa jurídica de direito público interno, rege-se por esta lei, no que não for diversamente disciplinado em lei especial.

Seção IV

Do parcelamento da edificação ou utilização compulsórios

Art. 29. Lei municipal, baseada em plano de uso do solo, para assegurar o aproveitamento do equipamento urbano existente, poderá determinar o parcelamento, a edificação ou utilização compulsórios de terreno vago, fixando as áreas, condições e prazos para sua execução.

§ 1º O prazo para início do parcelamento, da edificação ou da utilização não poderá ser inferior a 2 (dois) anos, a contar da notificação ao proprietário.

§ 2º O proprietário será notificado pela prefeitura para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no registro de imóveis.

Art. 30. A alienação do imóvel, posterior à data da notificação, não interrompe o prazo fixado para o parcelamento, a edificação ou a utilização.

Art. 31. O não-cumprimento da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar possibilitará ao município a desapropriação do terreno, facultando-se sua alienação a terceiro que se comprometa a cumprir a obrigação estabelecida.

Seção V

Do direito de preempção

Art. 32. O direito de preempção confere ao município preferência para aquisição de terreno urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

Parágrafo único. Lei municipal, baseada em plano de uso do solo, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará o prazo de vigência que não será superior a 10 (dez) anos.

Art. 33. O direito de preempção será exercido para atender às seguintes finalidades:

- I — realização de programas habitacionais;
- II — criação de áreas públicas de lazer;
- III — implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- IV — constituição de reserva fundiária;

V — ordenação e direcionamento da expansão urbana;

VI — constituição de áreas de preservação ecológica ou paisagística;

VII — outras finalidades de interesse social ou de utilidade pública.

Art. 34. O proprietário deverá notificar sua intenção de alienar o terreno, mencionando o preço desejado para que o município manifeste sua opção de compra, no prazo de 30 (trinta) dias. Transcorrido esse prazo, sem manifestação, entende-se estar o município desinteressado da aquisição, podendo o proprietário realizar livremente a alienação.

§ 1º Caso o município discorde do preço constante da notificação, e não entre em composição amigável com o alienante, poderá requerer o arbitramento judicial na forma da lei civil.

§ 2º Realizado o arbitramento judicial, a parte que não concordar com o preço poderá desistir do negócio, responsabilizando-se o município pelo pagamento das custas.

§ 3º Se a desistência for do proprietário, este somente poderá realizar a alienação de acordo com o preço arbitrado judicialmente, monetariamente corrigido, no prazo de um ano.

Art. 35. No arbitramento do preço não será considerada a valorização decorrente de investimentos públicos na área, após a data de publicação da lei a que se refere o parágrafo do art. 32.

Art. 36. A alienação efetuada em desacordo com os preceitos deste capítulo é nula de pleno direito.

Capítulo V

Da política nacional de desenvolvimento urbano

Art. 37. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano — CNDU — é o órgão de decisão superior para propor, implementar e acompanhar a execução da política nacional de desenvolvimento urbano.

Art. 38. Para os fins do que dispõe o art. 37, compete ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano — CNDU:

I — propor diretrizes, estratégias, prioridades e instrumentos da política nacional de desenvolvimento urbano;

II — propor programas anuais e plurianuais de investimentos urbanos e a programação do apoio financeiro oficial ao desenvolvimento urbano bem como de outros recursos destinados ao mesmo fim, a serem despendidos diretamente pela União ou transferidos aos estados, Distrito Federal e municípios, es-

pecialmente os relativos à habitação, saneamento, áreas industriais, transportes urbanos e administração metropolitana e municipal;

III — articular e compatibilizar as ações concernentes ao desenvolvimento urbano exercidas por órgãos ou entidades integrantes da administração federal, estadual e municipal, direta ou indireta, bem como das fundações instituídas pelos poderes públicos;

IV — propor a legislação básica e complementar e expedir normas e diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano.

Art. 39. Ao Ministério do Interior cabe promover o cumprimento das diretrizes, estratégias, prioridades e programas da política nacional de desenvolvimento urbano.

Capítulo VI

Disposições gerais

Art. 40. Fica incluída, entre os serviços comuns de interesse metropolitano, nos termos do art. 5º, item VII da lei complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, a habitação.

Art. 41. Considera-se aglomeração urbana o conjunto formado pela contigüidade das áreas urbanas de dois ou mais municípios que demandem tratamento integrado de sua urbanização.

Art. 42. Para os fins desta lei, entende-se por:

I — *equipamento urbano*: os bens destinados a prestação dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e pluvial, limpeza pública, energia elétrica, telecomunicações, serviço postal, transportes e sistema viário, gás canalizado, segurança pública e outros, necessários ao funcionamento das cidades;

II — *equipamento comunitário*: bens destinados à educação e cultura, saúde, recreação e esportes, abastecimento, culto e outros necessários à vida urbana;

III — *taxa de ocupação*: é a relação entre a projeção horizontal da construção e a área total do terreno;

IV — *Índice ou coeficiente de aproveitamento*: é a relação existente entre a área total da construção e a área do terreno;

V — *tipo de uso*: é a atividade permitida no imóvel.

Art. 43. Para os fins desta lei, equipara-se ao proprietário o compromissário comprador com título irrevratável e registrado no registro de imóveis.

Art. 44. Aplicam-se, no que couber, ao Distrito Federal e aos territórios, as disposições desta lei referentes aos estados e municípios.

Art. 45. O município poderá manter a delimitação de área urbana feita em lei municipal anterior à publicação desta lei, mesmo em desconformidade com o disposto no artigo 4º, caso em que não poderá ser expandida até que se enquadre na exigência do referido artigo.

Art. 46. Na elaboração de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, o poder público facultará a participação da comunidade.

Art. 47. A associação comunitária, regularmente constituída, será considerada parte legítima para propor ação visando ao cumprimento dos preceitos desta lei e das normas estaduais e municipais pertinentes.

Art. 48. O vizinho é parte legítima para propor ação destinada a impedir a ocupação ou o uso de imóvel em desacordo com as normas urbanísticas.

Art. 49. O Ministério Público é parte legítima para propor ação visando ao cumprimento dos preceitos desta lei e das demais normas urbanísticas pertinentes.

§ 1º Quando a ação prevista neste artigo tiver por objeto a impugnação de um ato e da sua execução puder resultar a ineficácia da medida, será determinada a suspensão liminar do ato.

§ 2º Qualquer pessoa poderá representar ao Ministério Público para promover a ação referida neste artigo.

Art. 50. Não será permitida a urbanização que impeça o livre e franco acesso público às praias e ao mar.

Art. 51. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

Brasília, de _____ de _____ ;
da Independência e da República.

Resumos

O HABITAT URBANO BRASILEIRO: PARADIGMA E PERSPECTIVAS

Admitem os autores — e o demonstram sobejamente em ampla, documentada e erudita análise — que o habitat urbano brasileiro se encontra em situação próxima ao impasse, em virtude da atual conjuntura política, econômica e social do país, sendo necessário que se procurem entender os mecanismos que levaram a sociedade a tal caminho, a fim de se poder excogitar modelo alternativo, adaptado à realidade nacional, a ser desenvolvido sob perspectiva de radical inovação.

Apontam-se com esse objetivo, as mais variadas e completas diretrizes, posturas e orientações. Eis algumas: a necessidade de legitimação nacional dos modelos de desenvolvimento urbano; a busca de novos padrões de política urbana, mais compatíveis com o potencial econômico, tecnológico, industrial, social e cultural do país; estímulo à descentralização político-administrativa de modo a garantir a autonomia municipal, pois é aí onde o habitat urbano assume a mais complexa e definitiva expressão; adoção de instrumental jurídico e tributário que viabilize os objetivos da política urbana e fortaleça o poder de intervenção dos governos municipais quanto ao uso e destino do solo urbano; mudança de ênfase das grandes obras para projetos de menor porte, como as micro e mini usinas hidrelétricas, as minidistilarias de álcool, as estradas vicinais, os postos de saúde e clínicas comunitárias, as escolas técnicas secundárias, as tecnologias modais de transportes já de domínio nacional, etc.

Destacam, enfim, os autores, no artigo pleno de idéias e conceitos da maior relevância e pertinência, a magnitude do problema que a sociedade brasileira, como um todo, e as elites em particular haverão de enfrentar em futuro próximo, ou seja, a necessidade de adaptação a um novo modelo para o desenvolvimento do habitat urbano que, corresponda às possibilidades do país, sem

dependência externa ou sacrifícios de sua soberania.

ESPAÇO E SOCIEDADE — UM PARADOXO: A CIDADE

Até o ano 2000, 80 a 90% da população da terra estará alocada nas cidades — como consequência do acelerado processo de urbanização. Com todas as crises a cidade é identificada através de um paradoxo — apesar de toda a insegurança, a falência das grandes cidades — por que ela é considerada o último “Porto da Esperança”. Dada a complexidade das questões da cidade, Maria Adélia, propõe o estudo globalizante dos problemas do espaço, para não se incorrer em risco de erro de análise. Ainda, dadas as características brasileiras (continentalidade do território, ritmo e selvageria da nossa ocupação; características específicas do nosso processo histórico e de desenvolvimento; ausência de teoria sobre o espaço em geral e a urbanização, em particular; e, necessidade da participação dos cidadãos no debate para os que viverão o espaço que hoje produzimos) demonstrada a enorme complexidade do nosso espaço, não se esquece, inclusive, de questionar a importação descuidada de ‘modelos’ para o nosso espaço.

A autora propõe, ainda, que ao se discutir o espaço considerem-se quatro características analíticas: o capital; o estado; a renda da terra; e, a disputa entre os grupos sociais.

O ESPAÇO DA ARBITRARIEDADE

O artigo analisa as construções tipo BNH, suas desvantagens e o silêncio da intelligentsia arquitetônica brasileira. Nas suas análises cita o caso do espaço urbano de Brasília, com suas superquadras, seus edifícios que são “intrusões discretos num jardim coletivo luxuriante”, chegando à

'Cidade Ideal Moderna' ou 'Cidade da Carta de Atenas', que apesar de preencher requisitos importantes de higiene, eficiência técnica e racionalidade econômica, se revela uma celebração de um mundo novo, através de um apelo simbólico — "onde o progresso científico e tecnológico garantiria a concretização do sonho revolucionário de liberdade, igualdade e fraternidade, em total harmonia com a natureza(...) — é, entretanto, uma legitimação da herança urbana brasileira.

Neste artigo o autor não se propôs a exaurir as discussões em torno do conjunto habitacional do BNH, aqui ele lança as bases para alimentação de discussões sobre o tema, da mais alta importância, face as novas necessidades do mundo de amanhã.

A QUESTÃO URBANA E SEU EQUACIONAMENTO FEDERAL

Parte o articulista de dupla visão dos interessados no equacionamento federal da questão urbana, objeto de especulação há mais de meio milênio: a visão empresarial, que não deseja solução federal, mas, sim, local, próxima ao problema; e a visão tecnocrática, sintetizada nos anteprojetos de lei, que se ressentem dos erros de encarar o desenvolvimento urbano como atividade privativa do poder público e de burocratizar o processo decisório. Em seguida, baseado no direito comparado, apresenta estratégia de atuação política em duas alternativas:

(a) modelo constitucional alemão (ou austríaco), que estabelece condições para as soluções pelos próprios estados federados; e (b) tratamento prévio do instrumental jurídico-urbanístico ainda obsoleto, o que implicaria modificações no Código Civil (distinção entre propriedade urbana e rural, redifinição do direito de construir, compulsoriedade de construir, modernização, ou substituição da enfiteuse pelo direito de superfície); na Lei de desapropriações (alteração do critério de "utilidade pública"; impedimento de inclusão, no cálculo da indenização, da mais valia gerada por investimentos públicos; criação de soluções que impeçam enriquecimento injusto); na

legislação da preservação dos bens naturais ou meio ambiente, de forma a permitir restrições ao uso; na legislação dos bens imóveis da União, com permissões de uso como reserva; na lei de contribuição de melhoria, a fim de se obter aplicabilidade imediata (assinala o autor que nenhum Prefeito já conseguiu cobrança do tributo); e, finalmente, no sistema de governo metropolitano, tornando-o mais eficiente e operacional.

DIREITO URBANÍSTICO NO BRASIL

Eurico de Andrade Azevedo, autoridade em direito urbanístico e consultor jurídico do CNDU, há muito vem postulando — como faz no artigo *Direito Urbanístico no Brasil* — uma lei nacional de desenvolvimento urbano, tendo sido inclusive autor de anteprojeto nesse sentido, de parceria com o professor Hely Lopes Meirelles e o arquiteto Jorge de Magalhães Francisconi. Lei não a temos ainda; porém, já o projeto de lei n.º 775/83, do Poder Executivo, em tramitação no Parlamento, que dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano, projeto sobre o qual esta edição publica dois pareceres, um do professor Miguel Reale e outro do citado professor Hely Lopes Meirelles. A circunstância não infirma o notável estudo do Dr. Eurico, cujas principais idéias, calcadas na história da legislação urbana e na vivência dos conflitos urbanísticos, pelo contrário, muito hão de orientar e instruir as fases do processo legislativo. A lei — proclama o articulista — deveria ter as seguintes características, em resumo: estabelecer normas gerais sobre a função social da propriedade imobiliária urbana, demarcando a atuação dos estados-membros e dos municípios; fixar diretrizes da política nacional do desenvolvimento; explicitar atribuições das três esferas do governo; criar um sistema nacional para o setor; respeitar, enfim, a autonomia dos estados e municípios.

HABITAÇÃO PARA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA

Gustavo Alberto Trompowsky Heck, com a

autoridade de diretor da área de habitação de baixa renda do Banco Nacional de Habitação (BNH), revela a experiência brasileira nos últimos decênios sobre a eliminação de favelas, mocambos e outras aglomerações em condições subumanas de habitação. Com realismo e objetividade, sensibiliza o leitor para a problemática da habitação destinada à população de baixa renda, questão hoje melhor solucionada, felizmente, através do Programa de Erradicação da Subabitação (PROMORAR), — que procura acelerar a extensão dos benefícios do Sistema Financeiro da Habitação às populações de até três salários mínimos — e do Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL) — que apóia os governos locais em suas aplicações sociais. O substancioso estudo de Gustavo Alberto Trompowsky Heck sugere e esboça, ainda, toda uma linha estratégica para melhorar as condições habitacionais da população de baixa renda, orientação digna de aproveitamento pelos poderes públicos e pelos usuários, convocados para o exercício do planejamento participativo.

SOBRE A QUESTÃO DO TRANSPORTE PÚBLICO

O arquiteto Jorge Francisconi coloca muito bem o tema, após longa jornada nas áreas diretamente responsáveis pelos transportes urbanos. Esclarece, o autor, que ao se tratar do problema do transporte urbano no Brasil, há que se atentar para o atual crescimento e o projetado, da população brasileira, bem como para a estrutura administrativa e institucional para atender a demanda dos usuários, principalmente nas grandes cidades. Preocupado com esta demanda, alerta para a necessidade de revisão do relacionamento — estado, município e união, bem como entre o poder público e usuário.

PARA ONDE VAI O NOSSO TRANSPORTE COLETIVO?

O problema dos deslocamentos urbanos de passageiros são reconhecidamente melhor resolvidos pelos transportes coletivos, devido

a sua maior eficiência no uso do espaço e da energia, bens estes cada vez mais escassos dada a elevação de concentração da população em áreas urbanas, à proliferação dos automóveis e à crise energética.

No entanto, o que se constata é que os transportes coletivos têm perdido terreno para o automóvel, pela excelência desse competidor e por terem sido relegados ao quase abandono. É o que demonstra a experiência mundial e é o que podemos esperar para as áreas urbanas brasileiras. Contudo o transporte coletivo no Brasil ainda tem características favoráveis que deveriam ser mantidas: representa uma grande fatia da demanda total de viagens, em boa parte é operado por empresas privadas e praticamente não é subsidiado.

Ao poder público fica a responsabilidade de agir no sentido de manter essas características, melhorar a qualidade dos serviços e reduzir ao máximo as tarifas.

Como as dificuldades institucionais são as que mais podem inibir essa ação, a proposição é de que se montem esquemas institucionais que centralizem a comercialização dos serviços, deixando a produção descentralizada e propiciando a flexibilidade necessária para atingir-se aqueles objetivos.

UMA REVISÃO NO GERENCIAMENTO DE MOBILIDADE URBANA

O artigo baseado na realidade da atuação do poder público no tocante ao gerenciamento das cidades brasileiras, onde vinha dando-se total importância às grandes obras e vultosos investimentos em detrimento dos serviços e maior eficiência na operação das cidades, demonstra que, com o advento da crise energética, a burocracia, os administradores e os técnicos tiveram de buscar novas soluções para os problemas das cidades. Os ajustamentos trouxeram, então, reais benefícios — serviços, pequenas obras, medidas de regulamentação, etc, o que aponta alguns indícios da conscientização dos três níveis do governo. O articulista, engenheiro civil com vasta experiência no tratar com problemas de

tráfego e uso do solo, relaciona problemas e alinha soluções no caso de São Paulo, onde o engenheiro Roberto Scaringella atua. Chamando a atenção, principalmente para a necessidade de maior envolvimento da comunidade na tentativa de solução dos problemas a ela diretamente ligados, bem como da urgente revisão da legislação do trânsito.

ALGUNS ASPECTOS DE DEPENDÊNCIA TECNOLÓGICA E DE ALTERNATIVA PARA SANEAMENTO EM MEIO URBANO

Augusto Sérgio, com sua longa experiência em engenharia sanitária, brinda-nos com o quadro geral da problemática da dependência tecnológica e das alternativas para saneamento em meio urbano, desde a conceituação à utilização de tecnologias; do planejamento de sistemas à estruturação de projetos; e destes, finalmente, às diretrizes para a implantação de tecnologias alternativas, tudo, porém, sem postergar a distinção dos níveis de desenvolvimento econômico e social, a limitação das áreas carentes e, sobretudo, a realidade brasileira, o que torna o artigo valioso para a consideração dos poderes públicos do País.

Realmente, entre outras conclusões dignas de reflexão, evidencia o engenheiro Augusto Sérgio, à luz da ciência e da técnica, as distorções dos projetos de saneamento básico brasileiros, ainda atrelados às tecnologias convencionais ou dos países industrializados, e, por conseguinte, injustificadamente dispendiosos, pelo menos do ponto de vista da conservação dos recursos naturais, água e energia. Mesmo nos países ricos, já se projetam sistemas capazes de menor consumo de água e energia, enquanto o Brasil continua desenvolvendo os métodos tradicionais, caros e poluentes, como sucedeu com a Inglaterra no caso da recuperação do Rio Tâmisa.

E conclui que, no meio brasileiro, é dentro da perspectiva de economia de energia e água que se devem considerar alternativas viáveis

do ponto de vista técnico, possíveis de empregar em saneamento, pois, adverte, "os sistemas convencionais de esgotamento sanitário são dos piores(...) do ponto de vista de utilização de recursos naturais: 200 gramas de matéria fecal e 1000ml de urina, produzidas por habitante e por dia, normalmente utilizam para sua veiculação 80 litros de água, também por habitante e por dia, água essa tratada a custo elevado, mostrando a enorme agressão ambiental perpetuada".

PROPOSIÇÕES SOBRE O OBJETO E O MÉTODO DO PLANEJAMENTO URBANO

O exercício do planejamento urbano tem sido muito mais uma atividade de natureza acadêmica do que uma prática efetiva sobre o fenômeno urbano. Retirando do contexto dessa prática as dificuldades vulgarmente citadas como causas dos fracassos do planejamento, persistem outras, localizadas em erros de método na formulação dos problemas. Ensaaios com o método de conhecimento científico — análise e síntese — podem definir de maneira mais correta o objeto do planejamento urbano, permitindo vislumbrar sua complexidade intrínseca e ampliar seu âmbito espacial e político.

SERVIÇOS BÁSICOS PARA ÁREAS URBANAS

A autora, com a autoridade de consultora do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e de seus títulos acadêmicos, revela a estratégia dos serviços básicos, respaldada pelos organismos internacionais ligados à Organização das Nações Unidas (ONU), cuja meta prioritária é o atendimento das populações mais necessitadas ou mais carentes.

Entre os serviços contemplados nas áreas urbanas, destacam-se cuidados com a criança e a gestante, produção e consumo de alimentos de maior teor nutritivo, reabilitação alimentar, sistemas de água, esgoto e coleta de lixo, educação básica,

medicina preventiva e curativa, melhoria na habitação e no ambiente imediato e programas de geração de renda. Os níveis de prestação desses serviços são suficientemente precisados, a saber: nível da comunidade, nível de encaminhamento, nível de supervisão e coordenação e nível nacional, cabendo a este último induzir, orientar, articular e apoiar, técnica e administrativamente, os demais, inclusive no âmbito da iniciativa privada.

A estratégia já produziu efetivos ganhos nos países que vêm aplicando seriamente. Na América Central, no Peru, na Índia e na China conseguiu resultados favoráveis nos índices de mortalidade infantil, morbidade, escolaridade e bem-estar geral das populações de baixa renda. No Brasil indica-se que está sendo desenvolvida, com o apoio do UNICEF, nos Municípios do Rio de Janeiro e Recife, e que o Centro Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) procura estendê-la a nível nacional. A experiência brasileira pode ser lida em outro trabalho de Ana Maria Brasileiro: *Extending Municipal Services building on local alternatives — a project in the favelas of Rio de Janeiro, in Assignment Children*.

A EXPERIÊNCIA CURITIBANA E O PLANEJAMENTO URBANO BRASILEIRO

O doutor em economia, com cursos de pós-graduação em demografia e urbanismo na Sorbonne e longa experiência no órgão de planejamento urbano de Curitiba, Dr. Alberto Paranhos, brinda-nos com interessante e realística descrição de tais experiências naquela região metropolitana do País, por longo tempo.

Indicam-se as idéias e os conceitos do Plano Diretor da Metrópole, discutido e aprovado por ambos os poderes públicos locais — o Legislativo e o Executivo —, os instrumentos para alteração das tendências inconvenientes (os corredores de serviço), as prioridades do transporte coletivo; resumem-se os aspectos principais da realização do plano, a defasagem com a realidade atual, a discrepância entre as prioridades locais e a

estaduais e federais, as dificuldades de localização dos distritos industriais; relatam-se os problemas de avaliação dos planos com suficiente precisão e minúcias práticas; apresentam-se, enfim, conclusões interessantes para o melhor êxito das gestões da espécie, como a necessidade de separação dos dois níveis de atuação: a escala da cidade a escala do cidadão — ali com a predominância da lógica urbanística e aqui com a franca participação do munícipe, pois o que se deseja é a melhoria de seu cotidiano. Denuncia-se, ainda, com determinação, a existência inesperada de terrenos baldios em plenos corredores, a espera de maior valorização fundiária e desafiando ações indutoras da ocupação necessária ao homogêneo desenvolvimento urbano.

Mais adiante ainda vai o autor. Em seus "comentários finais", após lamentar a ausência de política urbana local, que pense a cidade como um todo, bem como de uma política nacional de desenvolvimento urbano, que respeite os aspectos sociais, culturais e os hábitos de cada comunidade, sugere providências dignas de maior reflexão, como uma política migratória a nível nacional e o respeito ao esquema federativo, inclusive sob o ângulo tributário.

DINAMIZAÇÃO DO SETOR INFORMAL COMO ESTRATÉGIA DE ATUAÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO: UMA ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA MINEIRA

Como minimizar os efeitos negativos da presença de um grande contingente populacional em situação de franco desemprego e subemprego?

Sabe-se que o Brasil carece de uma política nacional de emprego. Qual seria a saída para os estados brasileiros? Problema de estrutura, a população de baixa renda é o estrato mais atingido pela defasagem entre oferta e demanda da mão-de-obra no mercado de trabalho.

Sônia Lemos Grandi, Maria Teresa Rodrigues de Moraes, Miracy Barbosa de Sousa Gustin e Edilasir Altina de Araújo Afonseca, técnicas

da Diretoria de Planejamento Social e Urbano da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte (MG), propõem uma análise da experiência mineira relativa à dinamização do setor informal como recurso e projeto de atuação no mercado de trabalho.

O setor informal desempenha papel relevante na dinâmica do mercado de trabalho, possibilitando oportunidades de emprego e renda a seus integrantes. Neste artigo, as autoras apresentam os programas ligados direta e indiretamente à problemática de emprego, sob a responsabilidade do Departamento de Trabalho/Secretaria de Estado do Trabalho, Ação Social e Desportos de Minas Gerais. Constata-se e ressalta-se a urgência de qualificar profissionalmente a população menos favorecida, para ampliar-lhe as possibilidades de alocação produtiva no mercado de trabalho. Analisam-se os programas de treinamento, detectando o centro do problema: como absorver o pessoal treinado no programa relativo à formação de microunidades de produção de bens e prestação de serviços?

EMPREGO E RENDA NO SETOR INFORMAL: O CASO DE FORTALEZA

O artigo elaborado pelo especialista Clóvis Cavalcanti, é parte de um estudo efetuado pela Fundação Joaquim Nabuco, sob os auspícios da Sudene e Ministério do Trabalho, e teve como principal objetivo traçar um diagnóstico da classe trabalhadora de Fortaleza, especificamente os setores informais, populações estas, que não se beneficiam com o crescimento do produto. O trabalho teve suas atividades concentradas na cidade de Fortaleza, por razões diversas e decisivas e tomou por base estudo similar realizado em Salvador, não se deixando desviar por conclusões repetitivas e sim complementares e esclarecimentos adicionais.

A seriedade e profundidade do estudo permite ao leitor traçar um perfil bem delineado da população pobre de Fortaleza, sua ocupação, seus condicionantes econômicos e sociais.

CONJECTURAS SOBRE O FUTURO DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA

Partindo da importância do Brasil ter-se tornado, num rápido lance, um país eminentemente citadino — mais da metade da população se encontra nas cidades — o autor traça perspectivas, a partir de realidade atual para o futuro analisando as responsabilidades dos diversos níveis de governo tendo em conta, ainda, todas as transformações que atuarão sobre a sociedade — transformações estas, intrinsecamente geminadas, no plano econômico social e político.

Dentre as perspectivas apontadas, o autor diz, com relação às comunidades do futuro, que "a inteligência humana refulgirá na plenitude de sua potencialidade e construirá um mundo harmonioso supra-técnico e eficiente, preservando equilibradamente a natureza, o ambiente artificial e a cultura criadas pelo homem". Num clima de ficção científica, o articulista delinea o futuro da sociedade, do espaço, da moradia e afirma que a "beleza, qualidade e valor terão outras origens". Um artigo polêmico.

REGIÕES METROPOLITANAS, A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA E SUAS PERSPECTIVAS

Trata-se de colaboração do coordenador das próprias regiões metropolitanas no Ministério do Interior, através do órgão competente — O Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU).

Revelada a situação demográfica do Brasil nos anos 80, com acentuado processo de urbanização, desequilíbrios regionais e distorções no crescimento das cidades, destacam-se a responsabilidade social do administrador público, sobretudo quanto à convergência na execução das ações federais, estaduais e municipais, de modo a garantir compatibilidade entre os programas de transporte, habitação, saneamento, indústria, lazer e outros setores de interesse comum das áreas metropolitanas, como, aliás, vem tentando o CNDU.

Mas o que o autor considera imperativo

e oportuno é a formulação de uma política social-urbana que tenha, por objeto de ação, a periferia urbana, e, como clientela preferencial, a população de menor renda — urge selecionar a população pobre como objeto e sujeito da atuação governamental. Indica exemplos dos componentes dessa ação: emprego e renda através de programas intensivos de mão-de-obra; habitação e saneamento; alimentação e nutrição a partir de crianças do pré-escolar; universalização do ensino do primeiro grau.

Em grau mais completo de indicações para a problemática urbana, esboça-se a estratégia para operacionalizar os programas públicos, como seja, a coordenação de esforços e concentração de recursos por parte do Setor Público como um todo; descentralização das ações de execução em favor dos Estados e Municípios; e seleção de áreas prioritárias segundo critérios regionais com a finalidade de ajustar a disponibilidade de recursos ao grau de carências sociais de determinados bolsões de pobreza urbana.

PARECER

O professor Miguel Reale, autor da teoria tridimensional do direito — filosofia jurídica operada num sistema inter-relacionado de fato, valor e norma —, manifesta-se favoravelmente ao projeto de lei n.º 775/83, do Poder Executivo, que dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano, submetido à sua percuciente análise pelo governo federal.

O ilustre catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, para elucidar as dúvidas do Executivo, expõe e torna compreensível, à luz da doutrina e da legislação comparadas, temas de elevado alcance legal, doutrinário, jurisprudencial e hermenêutico até então ainda obscuros. Discorre, com autoridade científica e filosófica, e num estilo elegante e preciso, que lhe caracterizam a vasta obra jurídica,

sobre as ordens de competência das unidades político-administrativas do Estado; sobre os poderes implícitos da União em direito urbanísticos; levanta as normas que implícita ou explicitamente conferem competência à União na mesma matéria; define normas programáticas; esboça os limites do sistema nacional de desenvolvimento urbano e do direito de propriedade nesse contexto; e comenta outras oportunas teses de direito público.

PARECER

Sendo o professor Hely Lopes Meirelles uma das maiores autoridades em direito público, inclusive urbanístico, é digna de aplauso sua escolha pelo governo federal para opinar sobre o projeto de lei n.º 775/83, do Poder Executivo, ora em pleno processo legislativo, que dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano. O emérito juriconsulto, fundamentado no direito e legislação comparados, deslinda o escopo da competência estatal em assuntos urbanísticos, fixa o conteúdo das normas gerais de desenvolvimento urbano, estabelece o conceito de função social da propriedade e do direito de preempção, em suma, lastreia, com erudição, pertinência e oportunidade, as respostas às consultas que afligiam o Governo, zeloso em apresentar ao Poder Legislativo obra correta e democrática. O modelo de sistemas nacionais, qual o do Projeto, é considerado engenhoso e criativo, pois permite a integração da atuação dos órgãos federais, estaduais e municipais no mesmo setor, evitando dispersão de esforços e recursos, assim como se faz necessária, realmente, uma lei nacional de desenvolvimento urbano. Quanto ao instituto da desapropriação, estretanto, o professor Meirelles não o julga solução para os problemas urbanísticos, pois, além de 'publicizar' a propriedade privada, acarreta ônus nem sempre suportável pelo poder público.

Fotocomposição:

Studio Alfa Fotoletra e Editora Ltda.
Av. Almirante Barroso, 2 - 6º andar
Rio de Janeiro, RJ

Fotolitos e Impressão:

Editora Gráfica Brasileira Ltda.
SIG - Quadra 4, Lote 175,
Brasília, DF.

Tiragem: 3.000 exemplares
Brasília, agosto de 1983

