

# O Brasil Como Sociedade Urbana

Ministro  
JOÃO PAULO R. VELLOSO

Relatório da Comissão Nacional sobre Problemas Urbanos, do Congresso dos Estados Unidos, assinalava, não há muito, que nos anos 60 o desenvolvimento urbano havia passado a constituir tema nacional prioritário.

É hora de, no Brasil, integrar a atuação federal, estadual e municipal, para uma ação nacional e um enfoque global na política de desenvolvimento urbano. Isso significa a promoção do desenvolvimento econômico-social no âmbito urbano, definida com a compreensão do sistema urbano como um todo. Assim se alcançará a ordenação da dinâmica de organização territorial do país e a maior eficiência do sistema urbano, para desempenho das funções econômicas e sociais das cidades, como lugares de trabalho, habitação e lazer.

O Brasil alcança os 100 milhões de habitantes com uma população urbana de cerca de 60% do total — isto é, 60 milhões de pessoas —, caracterizando-se como nação predominantemente

urbana. Esse nível de população urbana excede o total da população de países como a Alemanha, França, Inglaterra, Itália e México.

Nada mais expressivo da mudança profunda que experimentou a sociedade brasileira, nos últimos 25 anos, do que o fenômeno da urbanização. A cidade transformou as nossas vidas. Novos padrões de conforto foram introduzidos — expressos nos índices substancialmente mais elevados de nutrição, educação e saúde e no consumo amplo de bens manufaturados, duráveis e não duráveis —, coexistindo com igualdade novas condições de desconforto e angústia: o confinamento dos apartamentos, a poluição diversificada, a tortura do trânsito (pelo estudo de viabilidade do Metrô, a velocidade média dos ônibus no centro de São Paulo estava a 7,5 km/h, ou seja, algo comparável a um carro de bol), a ameaça do câncer e do enfarte.

Seria inconveniente superdramatizar o problema da urbanização. Cabe, entretanto, referir-lhe as dimensões atuais e perspectivas, para uma ação de envergadura correspondente, com base nas seguintes verificações:

1) O crescimento da população urbana, na década de 60 (5,1% ao ano), conquanto inferior ao da década anterior (5,5%), ainda foi elevado, dada a taxa de urbanização já alcançada. E resulta não apenas de migração excessivamente rápida das zonas rurais para as urbanas como também de centros urbanos menores para os maiores. Nesse particular, as cidades de menos de 10.000 habitantes tiveram aumento populacional de apenas 2,3% ao ano, para 6,1% das cidades de mais de 10.000 habitantes.

Migrações excessivas e desordenadas, para zonas urbanas, acima da capacidade de absorção de mão-de-obra que tais áreas têm demonstrado, podem significar uma pobre opção de estratégia de desenvolvimento, em país com as condições do Brasil, de ampla expansão da fronteira econômica, inclusive dentro do próprio Nordeste.

2) Regionalmente, é de assinalar que a região Sudeste já tem quase 75% da sua população em áreas urbanas — índice de urbanização superior ao registrado na França e Bélgica, por exemplo.

Nas regiões menos desenvolvidas — Nordeste e Norte (com taxas de aumento da população urbana também elevada, 4,5 e

5,3%, respectivamente) — a metropolitização prematura de certas cidades pode conter forte efeito econômico de debilitação, ao invés de fortalecimento, em relação à área próxima e, menos sensivelmente, a toda a região.

3) Conquanto as cidades de tamanho médio tenham revelado mais altas taxas de expansão populacional, as áreas metropolitanas — já configuradas ou em formação — ainda apresentaram crescimento muito elevado, para aglomerados da dimensão em que se encontram. Ou seja, um aumento anual de 4,7% para cidades com mais de 600.000 habitantes: Metrôpoles nacionais (São Paulo e Rio) e Metrôpoles regionais (Recife, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador), devendo em breve incorporar-se a este último grupo Belém, Fortaleza e Curitiba. A propósito, dos aglomerados mundiais com mais de 6 milhões de habitantes, São Paulo é o de maior taxa de crescimento (5,5% ao ano no último decênio, em comparação com o segundo colocado, Pequim, que cresce a 3,8%; ou seja: São Paulo aumenta, anualmente, de uma cidade como Goiânia).

A concentração de população, emprego e atividade econômica nessas áreas metropolitanas deve ser assinalada.

As regiões metropolitanas do Grande São Paulo e Grande Rio correspondem a 18% da população brasileira, 49% do pessoal ocupado, 56% do valor da transformação industrial, 46% dos depósitos bancários e 39% do total dos veículos de passageiros.

As 6 áreas metropolitanas caracterizadas representam, para o total do país, 19,2% da população, 64% do valor da transformação industrial, 56% dos depósitos bancários, 50% dos veículos de passageiros e cerca de 58% do pessoal empregado.

A força de polarização dessas áreas ressalta do fato de que, segundo o Censo de 1970, do total de 20 milhões de migrações para zonas urbanas, 7 milhões (ou seja, 35%) se destinaram ao Grande São Paulo e Grande Rio e 10 milhões (isto é, 50%) às áreas metropolitanas.

Em face desse quadro, a política de desenvolvimento urbano deve fundar-se nas bases seguintes:

1) Integrar-se na estratégia nacional de desenvolvimento, regionalmente orientada no sentido de criar novos pólos macro-regionais: o pólo industrial-agrícola do Nordeste, inclusive com ocupação do Vale do São Francisco e outros vales úmidos; o pólo agropecuário e mineral da Amazônia, com processamento da base agrícola e mineral; e o pólo agropecuário do Planalto Central e do Centro-Oeste.

Dentro do Centro-Sul, a descentralização industrial deverá permitir a interiorização do processo industrial no Estado de São Paulo, a criação de um "continuum" econômico entre São Paulo e Rio, a consolidação de pólos como o de Belo Horizonte e o do Sul.

2) Situar a cidade dentro do planejamento do pólo econômico

em que se encontra, definindo-se a sua função econômica e social e, só então, passando a definir sua configuração físico-urbanística.

Aquele planejamento deve ter enfoque eminentemente dinâmico, por ser a cidade, hoje, animal dinâmico por excelência, evitando-se, como freqüentemente ocorre, soluções de tráfego, abastecimento e urbanismo orientadas para as cidades de 30 anos atrás.

3) Consolidar um número adequado de cidades de dimensão satisfatória (ou seja, suficientemente grandes para tirar proveito de economias externas e economia de aglomeração, mas não tão grandes que signifiquem fortes deseconomias principalmente sociais), como elementos de apoio para uma hierarquia urbana bem estruturada, nacionalmente.

4) Usar amplamente a tecnologia e os modernos métodos de "management" para dar solução aos problemas urbanos básicos.

É paradoxal por exemplo, que, embora no transporte aéreo já se venha evoluindo para número reduzido de empresas — hoje rentáveis e encaminhadas no sentido de sólidas estruturas empresariais — e na comercialização de minérios para grandes empresas como a Vale do Rio Doce —, que, inclusive, utiliza supergraneleiros e superportos para operar a baixos custos —, o transporte urbano de ônibus e táxis, nas cidades brasileiras, ainda tenda, não raro, para a pulverização de empresas, com

reflexos graves quanto à tecnologia, "management" e capacidade financeira.

Como o problema urbano passou ao primeiro plano das preocupações dos governos federal e estaduais, a corrente década deverá ser bastante fértil quanto a novas soluções e novas formas de colaboração entre as diferentes esferas de governo.

A ação federal, auxiliada pelos Estados, já permitiu o encaminhamento adequado dos problemas de energia elétrica, transportes não urbanos<sup>(\*)</sup>, telecomunicações, expansão do ensino superior e médio. O empenho recente é nos campos de habitação, telefones locais, abastecimento alimentar (centrais de abastecimento e supermercados), sistema de águas, rede de esgotos, gás canalizado.

Constituem prioridade para as próximas etapas, no esforço articulado que a União apoiará, em maior ou menor escala:

a) sistema de transportes de massa, principalmente para aglomerados de mais de 400 000 habitantes; seria irrealista e contraproducente adotar medidas mais severas de limitação de acesso de automóveis ao centro da cidade sem existirem sistemas de transportes públicos de alta velocidade e grande capacidade;

b) combate ao crime; contro-

le da poluição; eliminação progressiva de favelas;

c) uso do solo urbano e metropolitano.

Novo instrumento, em breve, estará definido: a criação de regiões metropolitanas, na forma autorizada pela Constituição. Possivelmente na base de atos específicos para cada região metropolitana, a fim de permitir a necessária adaptação a condições regionais, o mecanismo a ser instituído deverá constituir solução à altura da magnitude do problema, caracterizado pelo fato de que as áreas metropolitanas, em fins da década, já deverão abrigar cerca de 25% da população brasileira e parte dominante da atividade econômica nacional.

A observação final é de cautela para todos nós. A cidade é, antes de tudo, uma sociedade, e não apenas um ente físico ou, de forma menos simplista, um ente econômico-social. Sociedade que, no ritmo de transformação atual, trouxe, para os seus membros, a ameaça da solidão e a busca de valores, em substituição a modos de ser e valores abandonados.

Como sociedade, obviamente, a cidade não deve distanciar-se do homem, principalmente das categorias humanas mais vulneráveis, a quem deve oferecer oportunidade e senso de realização.

(\*) Assinalar, a propósito, que o GEIPOT já está promovendo os estudos de integração do Plano Nacional de Viação com os sistemas viários urbanos (para construção de anéis rodoviários ou novas vias de acesso sob a forma de "freeway", relativos principalmente a São Paulo, Guanabara, Belo Horizonte, Recife, Porto Alegre, Salvador, Curitiba, Fortaleza, Belém, Florianópolis, Goiânia, Vitória, Curitiba).