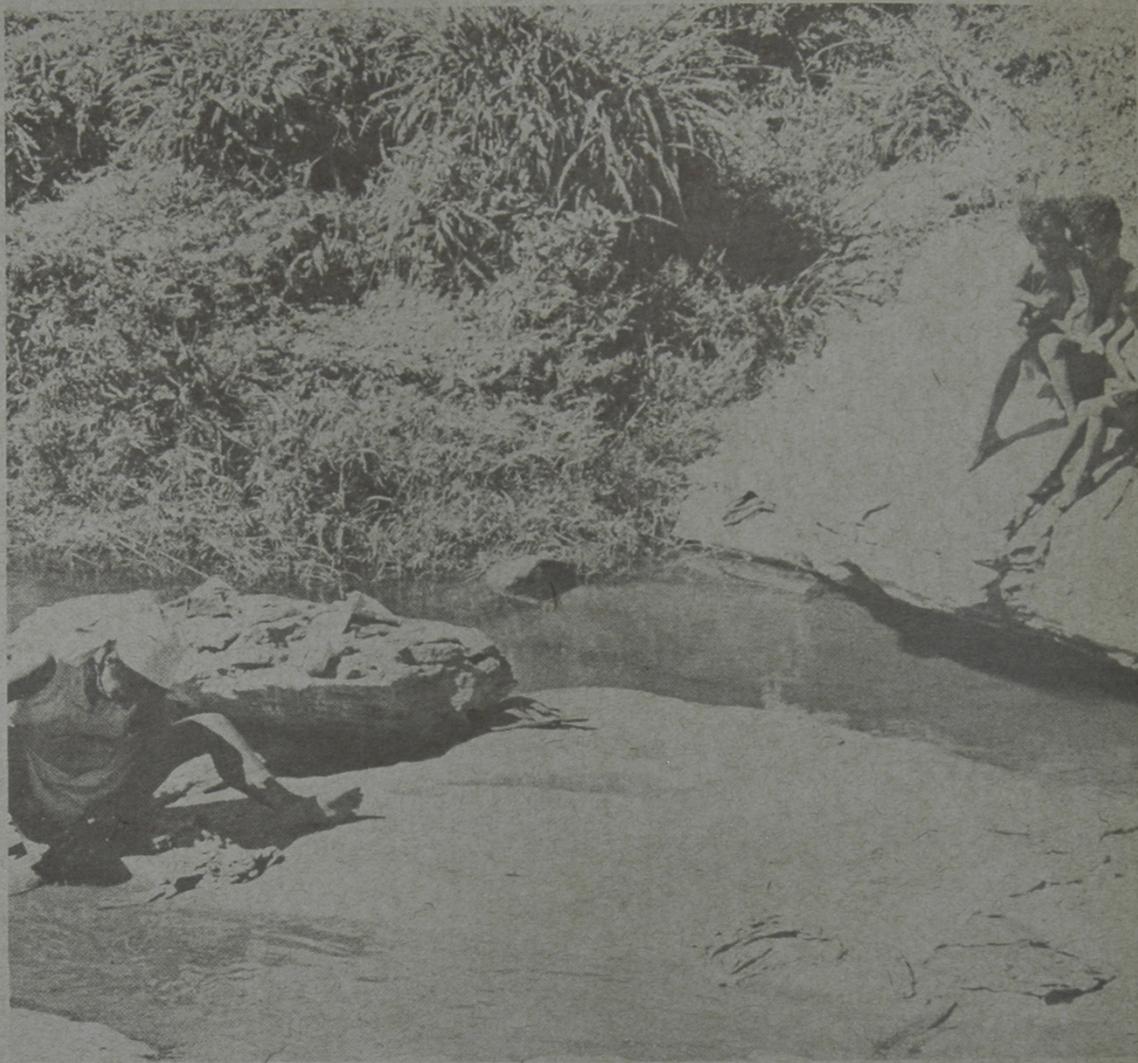


## O problema das cidades brasileiras está no campo

Jaime Lerner



O País sofre a falta de uma concepção voltada para os assentamentos humanos e suas atividades; a falta de um tecido de ocupação do território nacional; a indefinição do tipo de desenvolvimento que se deseja para a nação; e, principalmente, a incoerência dos princípios políticos que deveriam nortear essa ocupação espacial e das atividades a ela vinculadas.

Enquanto persistir essa indefinição, agravam-se suas conseqüências: concentração de renda, pobreza nas áreas urbanas e rurais, importação de tecnologia, canalização de esforços e de recursos para o consumo supérfluo, aumento da escala nas concentrações urbanas e conseqüente diminuição do indivíduo.

Não se materializaram, no espaço geográfico brasileiro, as metas sócio-econômicas definidas pelos formuladores do modelo de desenvolvimento do País.

Enquanto se pensava em geração de empregos, esqueceu-se a localização espacial dos mesmos.

O problema das cidades brasileiras está no campo. O homem abandonado no campo é um marginalizado nas grandes aglomerações.

Nas pequenas cidades, a fixação do homem se dá pela continuidade dos investimentos e não por uma grande obra eventual. É preferível se adotar alternativas razoavelmente dimensionadas que uma única opção superdimensionada. É preferível a ocupação racional do território do que a grande aglomeração.

Mas, as características do modelo de desenvolvimento implantado no País têm levado a uma crescente concentração de renda.

Nos grandes centros urbanos, proliferam os investimentos em capital especulativo, em detrimento do capital produtivo, onde campeiam a especulação financeira e a especulação imobiliária, ambas avalizadas pelo Governo Federal.

Acrescente-se a isso uma centralização de decisões, pelo contínuo esvaziamento de Estados e Municípios, células importantes do sistema federativo do País. É por demais sabido que todo poder, exageradamente centralizado, aumenta o número de intermediários.

O sistema de produção do País esqueceu-se dos participantes desse processo; a grande escala diminuiu o indivíduo; as grandes concentra-

ções urbanas vêm aumentar geometricamente o número de marginalizados; não há estrutura de segurança possível que permita defesa contra o crescimento cada vez maior de marginalizados.

Não se tem escolha: ou se faz crescer os participantes do processo de desenvolvimento do País ou a sociedade terá tantos inimigos do outro lado, que esquema de segurança nenhum poderá proteger.

Essa participação depende muito da escala dos geradores de empregos e, também, da estratégia de ocupação do espaço geográfico brasileiro; da acessibilidade dos seus participantes aos equipamentos básicos e sua localização.

É o momento de se questionar que tecnologia está sendo estimulada no País. A tecnologia desvinculada de uma cultura nacional passa a ser um fim em si mesma, onde sai mais caro alimentá-la do que dela se servir.

Até agora, a política urbana tem se restringido a diagnosticar a catástrofe das grandes aglomerações e, mais recentemente, se detido na tentativa de salvar as cidades de médio porte, dada a impotência ante

a magnitude das soluções exigidas pelas metrópoles.

É fundamental uma mudança de enfoque. Inverter o processo. Partir de uma atuação no campo, nas pequenas comunidades, junto às áreas rurais e, sucessivamente, nas pequenas cidades de porte médio e nas grandes concentrações urbanas.

Atuar sobre as causas que estão, em grande parte, no campo, sem no entanto deixar de agir sobre os efeitos que atingem as grandes aglomerações urbanas.

Temos repetido até a exaustão que as cidades não dirigem o seu crescimento (e podem fazê-lo). Que a separação das funções da cidade tem-nos levado a perder a visão global, voltando-se o enfoque para soluções setorizadas, tratando do importante e não do fundamental. Que dimensionar uma cidade para a máxima solitação, a máxima tragédia, é um luxo que país nenhum pode suportar, principalmente quando não se consegue nem resolver os problemas do cotidiano.

O que se quer, quando se insiste em definir a estrutura de crescimento da cidade, é a necessidade de dirigir o seu futuro, integrar suas funções. Definir as prioridades, evitar o desperdício. Tornar os equipamentos de uma cidade acessíveis a todos. Aí é importante o estoque de áreas por parte do poder público, para que elas não sejam inflacionadas pela ação do próprio poder público e se tornem inacessíveis às populações de baixa renda. Enquanto não se conseguir distribuir melhor a renda.

Em um País onde a concentração da renda é das mais significativas — 81% das famílias brasileiras possuem renda de até 5 salários mínimos — e a população urbana cresce em proporção muito superior à capacidade das cidades em atendê-la com o mínimo de infra-estrutura e de equipamentos, urge adotar medidas para impedir a progressiva deterioração das cidades.

Vivemos uma fase de emergência. Existem momentos na história de um país onde se tomam decisões em questão de horas: decisões da maior importância, em função de suas implicações econômico-sociais. Mas é sobretudo no problema urbano onde as decisões são retardadas por uma sistemática sem sincronia com a velocidade dos acontecimentos.

No trato dos problemas urbanos é importante atuar na causa e no efeito. Muitos entendem que não adianta cuidar das cidades enquanto as causas que estimulam cada vez mais a concentração dos grandes centros urbanos não forem resolvidas.

Porém, enquanto as causas não forem solucionadas e os efeitos continuarem acontecendo nas cidades, alguma coisa tem que ser feita nesta transição. E rápido.

Existem duas maneiras de atuar: 1) propor medidas para evitar que as causas continuem acontecendo e



2) ajudar a resolver os problemas já existentes.

Propomos uma estratégia de atuação que aproveite esta transição, na rapidez com que se compromete a estrutura de crescimento urbano, mesmo que os elementos que a compõem, como o transporte de massa, o uso do solo, a ossatura viária não sejam definitivas.

De qualquer maneira, constituem dado importante para o que vai acontecer mais tarde.

### 1. Barateamento da construção habitacional

— Habitação mais barata significa infra-estrutura mais econômica: água, luz e esgoto mais acessíveis ao morador. É, também, sinônimo de transporte, educação, limpeza urbana, saúde, recreação disponíveis e acessíveis à população.

— Habitação mais barata é aquela integrada à estrutura de crescimento de uma cidade. De nada vale ao morador pagar pouco por uma habitação se a sua localização não lhe permite acessibilidade aos equipamentos básicos da cidade.

— Assim, é fundamental que simultaneamente à definição da estrutura de crescimento de uma cidade, se forme um estoque de terrenos destinados, primordialmente, à população de baixa renda, com acesso à infra-estrutura e a equipamentos, em iguais condições com os empreendimentos do setor privado.

— O estoque de terrenos junto ou próximo às estruturas de crescimento definidas para as cidade é benéfico pela redução do custo da moradia, interessando tanto ao empreendedor como ao mutuário final.

— A mesma medida, concretizada sem vinculação com o planejamento das cidades, é desastrosa. Porque consolida ocupações que distorcem o crescimento desejável das cidades. Estimula a ação do especulador imobiliário (por exemplo, com a doação de áreas para a construção de grandes equipamentos que irão supervalorizar as terras adquiridas). Drena recursos escassos do poder público que é obrigado a levar infra-estrutura e equipamentos para áreas não prioritárias, localizadas fora da estrutura urbana, valorizando espaços vazios e ociosos enquanto setores carentes ficam desatendidos.

### 2. As soluções de baixo custo, se adotadas para a implantação de infra-estrutura e de equipamentos, também contribuem para a redução do custo da habitação.

— Hierarquização das vias. Definidas as ruas que receberão o tráfego intenso, as demais podem ter suas dimensões reduzidas e sua pavimentação menos onerosa, uma vez que se destinam ao tráfego leve. Se, de um lado, os custos de pavimentação são substancialmente reduzidos (contribuindo para baratear os terrenos beneficiados), por outro, o poder público poderá atender a uma parcela maior da população, mantendo constante o volume global dos investimentos (o faturamento das empreiteiras de obras públicas permanecerá inalterado).

— A reciclagem de antigos edifícios para escolas, centros comunitários ou sede de entidades públicas ou particulares será sempre mais barata que a construção de novos edifícios, preservando-se, simultaneamente, a memória da cidade.

A empresa privada se identifica com a preservação de monumentos e do patrimônio histórico da cidade, melhorando sua imagem.

— Uma praça tem que ser, fundamentalmente, uma área com grama, árvores e alguns bancos. Assim, sempre será mais rápida e menos onerosa a desapropriação de áreas



verdes já existentes. Salvam-se as poucas áreas de lazer ainda disponíveis e não é necessário esperar 20 anos para que as árvores cresçam e dêem sombra. É fundamental preservar o pouco que ainda existe. Na situação crítica em que nos encontramos, o melhor programa de áreas verdes é a fotografia aérea e o decreto de desapropriação.

— Permitimo-nos quebrar o raciocínio convencional e dizer que devemos ter um certo compromisso com a imperfeição. Deixar coisas definitivas, superdimensionadas, e irreversíveis é desdenhar da capacidade das novas gerações. É duvidar de que elas estejam preparadas para participar de qualquer processo. É dimensionar ao máximo o problema

## Quando mudar não esqueça de atualizar seu endereço

nome \_\_\_\_\_

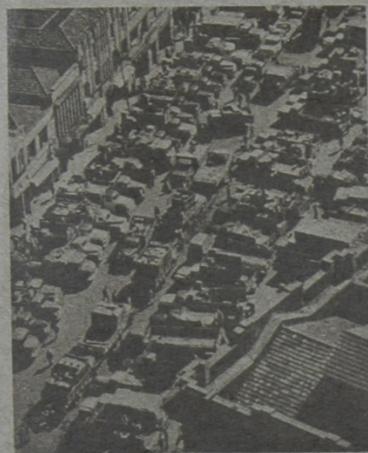
endereço \_\_\_\_\_

CEP \_\_\_\_\_ cidade \_\_\_\_\_ estado \_\_\_\_\_

cole aqui o endereço antigo

e ao mínimo a capacidade das gerações futuras.

3. O transporte de massa atua decisivamente como indutor do processo de crescimento das cidades, desde que sua implantação esteja associada ao uso do solo e ao sistema viário.



— É necessário encontrar soluções urgentes e eficientes para o transporte de massa, enquanto se desenvolve uma tecnologia nacional. Uma solução economicamente viável, com possibilidade de implantação rápida e que tenha um custo compatível com a disponibilidade de recursos.

— Um sistema de transporte de massa que atenderia a esses requisitos é resultante da composição ônibus/pista exclusiva, complementado pelas estações de embarque e desembarque, comunicação visual, iluminação diferenciada e integração com o transporte coletivo convencional.

— Essa solução - já testada e comprovada em cidades brasileiras - possibilita implantação rápida (um a um ano e meio), até que a tecnologia nacional encontre meios para aprimorar o sistema.

— A rapidez de implantação proporcionada pelo sistema proposto permite consolidar a estrutura de crescimento sem invalidar soluções futuras com maior grau de sofisticação. Pelo contrário, um sistema de transporte de massa em funcionamento - de acordo com o modelo de desenvolvimento urbano escolhido - possibilita prever, por antecipação, todo o comportamento de uma população até então acostumada com um meio de transporte coletivo eficiente.

Além disso, os dados estatísticos do sistema são reais e realimentam o esquema operacional, proporcionando o melhor grau de serviço aos usuários.

— Respeitando as características regionais, em que o transporte de massa constitui parte integrante da paisagem ambiental e que atue como fator decisivo de consolidação da estrutura de crescimento definida para as cidades.

4. O problema urbano não reside somente nas cidades. O homem abandonado no campo é um homem urbano em potencial. É um marginalizado nas grandes aglomerações.

— O aproveitamento da extensa malha viária existente no país, como suporte de um processo de utilização de terras inaproveitadas, constituiria uma alternativa para a formulação de um programa que objetive a fixação do homem ao campo.

— A criação de empresas rurais, agrupadas em cooperativas ou outras formas de associação, permitiria o cultivo de produtos que foram banidos pela agricultura de escala, orientada para o mercado externo.

— Criar-se-iam pequenas comunidades auto-suficientes e equipadas, assegurando-se o acesso da população a escolas, a centros de saúde, à recreação. Pequenas unidades de beneficiamento primário e de armazenagem possibilitariam desenvolver uma consciência empresarial. Os excedentes seriam diretamente comercializados em épocas oportunas.

— Essas comunidades "urbanas", permitiriam fixar o homem ao campo, bem como absorver boa parte das correntes migratórias, oferecendo-lhes acesso a trabalho e a equipamentos de saúde, educação e recreação.

Assim, o homem expulso do campo teria, nesses núcleos, um mercado que necessita da mão-de-obra que ele domina: a agricultura e a pecuária, qualidades essas que, nas cidades, perdem sua razão de ser, transformando-o em marginalizado.

— Os núcleos "urbanos", por suas características, teriam disponíveis uma tecnologia de auto-suficiência. Nada de infra-estrutura cara. O aproveitamento de recursos naturais (água, vento e sol) para a produção de energia, poderia ser amplamente utilizado a custos baixos.

5. Os números do crescente êxodo rural são por demais assustadores. Estima-se que, nos países em desenvolvimento, de um a dois terços da população estejam concentrados em assentamentos urbanos sem condições mínimas de salubridade.

— O professor Samuel Chamecki, chefe do Setor de Pesquisa no domínio da ciência da construção da UNESCO, em brilhante trabalho aqui publicado há pouco tempo na Revista da UNESCO, nos faz um alerta sobre a gravidade da fantástica defasagem entre o crescimento das cidades nos países em desenvolvimento e a capacidade de prover habitações em número suficiente, salubres, integradas à malha urbana e que permitam a seus moradores acesso aos equipamentos básicos.

— Qualquer opção de infra-estrutura deve levar em conta, além de outros fatores, o nível de renda da população que se quer atingir, porque dificilmente os custos de uma



solução convencional serão acessíveis à maioria dos moradores.

— O enfoque a ser adotado para as soluções de infra-estrutura e de equipamentos parte do princípio de valorizar e beneficiar o morador da área, e não valorizar a propriedade em si. Constitui uma tentativa de melhorar substancialmente o nível de atendimento à população residente, sem que essa atuação venha a forçar sua expulsão da área, pela supervalorização dos imóveis.

— Muitas vezes, o rótulo do atendimento às populações de baixa renda tem levado a investimentos elevados que acabam forçando a saída dos moradores dessas áreas, para liberá-las à especulação ou outros fins. Isto é grave, porque se trata de população já integrada à cidade. O pretexto de combater a

"marginalidade" é que acaba ocasionando a marginalização.

— Num trabalho executado para Caracas, propusemos, para as favelas que se desenvolveram nos morros, uma solução rápida e barata: para se levar aos habitantes dessas favelas um pouco dos serviços básicos — água, esgoto e energia elétrica — sugerimos a construção de um "corrimão de serviços". As redes de infra-estrutura seriam levadas para os morros através de um "corrimão de serviços" junto à escadaria que serve de acesso às favelas. As ligações seriam efetuadas sem qualquer obra subterrânea e por onde fosse possível, através dos telhados e das janelas. Os patamares, formados em determinados trechos das escadarias, seriam destinados à recreação e outros equipamentos, como escolas ou centros comunitários. Essa proposta é válida para o Brasil (propusêmo-la para Recife) ou para qualquer outro país com problema semelhante.

— A especulação imobiliária é um dos aspectos de um processo de intermediação danoso, processo de acumulação na economia, que cresce quando não há objetivos, quando uma decisão anula a outra.

— A especulação imobiliária cresce com a indefinição das cidades.

— Enquanto o empreendedor imobiliário vende um produto, terreno, casa ou apartamento, o especulador se aproveita da ação do poder público para a valorização do seu imóvel.

— A indefinição e a anuência do

Cadernos  
Brasileiros de  
Arquitetura

Com a sua  
assinatura  
este documento  
tem mais valor

Estamos documentando a produção da arquitetura brasileira.

Um esforço que só completará os seus objetivos a partir da fidelidade do seu público.

Faça uma assinatura do CBA. Você estará valorizando o trabalho da sua classe e, porque não dizer, o nosso também.

Assinatura (6 números) Cr\$ 300,00  
Remessa com registro + Cr\$ 30,00



poder público transformam o empreendedor em especulador.

— Na área econômica, o capital financeiro lidera um processo de acumulação, aumentando o número de intermediários e distanciando-se, cada vez mais, do produto final, inflacionando-o.

— Se a especulação financeira acontece pelo subsídio de juros, a especulação imobiliária se origina na valorização de áreas pela ação do poder público. Mas, nos dois casos, ambas são favorecidas pelo governo.

— Tudo isso, com alta concentração de renda nas grandes aglomerações urbanas, associado a um importante componente inflacionário.

— Para se achar uma saída contra a especulação imobiliária, é importante analisar como se dá a valorização de áreas pela ação do poder público, e como fazer com que essa valorização recaia para o benefício do grande número da população e não se concentre cada vez mais numa minoria privilegiada.

— A valorização normalmente se dá pela expectativa de atuação do poder público, desde o anúncio de obras até uma lei de uso do solo, ou pela execução de serviços públicos de infra-estrutura e equipamentos.

— A valorização pode se dar também pela atuação da iniciativa privada, com a anuência do poder público, para a realização de determinados equipamentos.

— A indefinição das cidades em relação à sua estrutura de crescimento é que ocasiona a supervalorização de áreas já superocupadas. Num cidade onde os responsáveis não definem novas alternativas, o especulador prefere não arriscar, investindo sempre nas áreas mais solicitadas, procurando aumentar o aproveitamento das mesmas; esse círculo vicioso leva ao desrespeito da lei, à corrupção e à deterioração das cidades.

— Outro aspecto grave do problema é a existência de vazios urbanos não ocupados, com o especulador pressionando para a execução de infra-estrutura e serviços, forçando a valorização dos seus terrenos.

— O poder público é quem "engorda o dragão", consciente ou inconscientemente.

— Há uma crença de que nada pode ser feito contra a especulação; se é pela ação do poder público que ela se origina, é aí que temos de procurar a solução.

— Em relação à especulação imobiliária, as cidades vivem problemas oriundos de liberalidades anteriores. Na realidade houve excessos de recursos oriundos da poupança privada investidos em coisas não prioritárias.

— O assim chamado mercado imobiliário se ressentido do fato de ter se estruturado para este tipo de empreendimento, agravado por mudanças sucessivas da política econômica; prefere ainda a opção superdimensionada para pouca gente, do que alternativas de menor custo para muita gente, porque não tem garantias na firmeza da condução dessas alternativas.

— Há necessidade de se dirigir esse mercado dentro das linhas de crescimento desejáveis para as cidades, e no atendimento ao grande número da população. E interessa a todos a moradia mais barata não inflacionada: tanto à população atendida como aos próprios empreendedores.

— Para isso, incentivos devem ser colocados para que o empreendedor imobiliário se transforme no "developer", isto é, aquele que ajuda a consolidar o desenvolvimento da cidade, com qualidade de vida.

— Ou seja, é necessário dividir a valorização com mais gente.

— Várias seriam as maneiras de dar participação a toda a população na valorização conferida pelo poder público aos imóveis.

— É importante não confundir instrumentos de aumento de arrecadação com os instrumentos de participação na valorização. O "solo criado" pode ser um bom instrumento de aumento de arrecadação, mas não diminui a especulação, aumentando ainda o custo da moradia para o mutuário final.

— É importante pensar em instrumentos que assegurem simultaneamente participação na valorização e refreem a especulação, contribuindo cada vez mais para uma justiça tributária.

— É fundamental que se estabeleça:

O valor justo dos imóveis (realidade fiscal), pelo auto-lançamento.

A participação na valorização, pelo retorno ao município do imposto de Transmissão dos Imóveis, que já lhe pertenceu, em alíquotas mais altas. O pagamento pela disponibilidade de serviços públicos em áreas ociosas, isto é, progressividade na taxa em áreas equipadas ociosas.

— Se a especulação imobiliária é alimentada e engordada pelo poder público, tudo leva a crer que, para não perder esse privilégio, seus

agentes dificilmente abrirão mão de influir no poder público e nos meios de comunicação.

Grande parte do problema político brasileiro está intensamente vinculado ao problema urbano.

Além dos problemas conjunturais (alta do custo de vida, ameaça de desemprego, baixo nível de saúde), as cidades acumulam insatisfações decorrentes da carência de transporte, carência de áreas de lazer, carência de habitação, da poluição, da deterioração dos pontos de encontro, aliadas a outras insatisfações geradas por novas aspirações, decorrentes de uma sociedade de consumo e estimuladas pelos meios de comunicação.

O sistema de produção do país, amarrado à tecnologia externa pelas altas concentrações de renda e de população, não está dando acesso aos participantes desse sistema aos seus benefícios.

A tecnologia desvinculada de uma cultura nacional passa a ser um fim em si mesma, onde sai mais caro alimentá-la do que dela se servir.

A importação de tecnologia tem ocasionado a canalização para o consumo do superfluo e aumento nossa dependência.

A grande escala diminui o indivíduo.

O operário foi afastado da cidade para os distritos industriais.

O estudante foi afastado da rua para o "campus".

A dona de casa, do convívio da feira para o "Shopping-Center".

As crianças, da calçada para o "play-center".

Os excedentes de mão-de-obra foram marginalizados.

Não há estrutura de segurança possível que permita defesa contra o crescimento cada vez maior do número de marginalizados.

A comunidade local é a base do processo democrático; é ela o primeiro escalão a sentir o embate das reivindicações populares.

As administrações municipais, no processo em que vêm sendo esvaziadas política e financeiramente, não têm condições de atender a essa crescente insatisfação.

As populações não participam da maior acesso à informação que existe, decisões a ela concernentes. O ter nas grandes cidades está permitindo um espírito crítico por parte da população. Esta resposta é, às



vezes, considerada como contestação. Estas insatisfações ocorrem cada vez mais nas cidades de médio e grande porte. Este, na nossa opinião, é um dos graves problemas políticos do país. Quem não enxergar este fato não está enxergando o problema político do país. O objetivo básico do desenvolvimento é a melhoria da qualidade da vida; qualidade da vida que nos aspectos coletivos representa o acesso à infra-estrutura, aos equipamentos básicos, aos benefícios oferecidos pela tecnologia, à preservação do meio ambiente; nos aspectos subjetivos, na escala do indivíduo, o grau de satisfações em relação às suas aspirações; mas não podemos esquecer que sobretudo o conceito de qualidade de vida começa a partir do respeito aos direitos humanos. Não só no Brasil, mas em todos os países do mundo, tem-se observado uma ascensão muito grande dos tecnocratas, aumentando cada vez mais a distância que separa o povo de seus governantes. E o que é mais grave, a ilusão que os tecnocratas oferecem ao povo e governantes que determinados problemas estão sendo solucionados.

Defendemos a criação de um organismo central para o Desenvolvimento Urbano que coordene as decisões em relação à política urbana, habitação, uso do solo, saneamento, transporte, para que as decisões em torno da política urbana não sejam fragmentadas em diversos órgãos e ministérios e para que se dê condições para que os municípios executem essas decisões, rapidamente como o problema urbano exige, sem as tabelas existentes.

Brasil — Distribuição das Famílias por Classes de Renda  
% de Famílias

Salário Mínimo *	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Menos de 1	15,5	39,5	19,0	20,3	24,3	23,2
De 1 a 3	53,7	39,1	44,6	48,2	46,1	42,8
De 3 a 5	14,6	9,2	16,9	15,5	13,3	15,1
De 5 a 10	10,3	7,4	12,0	10,3	10,1	11,7
Mais de 10	5,9	4,8	7,5	5,7	6,2	7,2

\* Salário mínimo médio ponderado por região e Brasil.  
Fonte: IBGE/BNH.