

38.981
63
RA
at
ot.

M. P. C. G. - Instituto de Pesquisa
Econômico-Social Aplicada - (IPEA)
SETOR DE DOCUMENTAÇÃO

NOTAS SOBRE O PROBLEMA URBANO *

Arquiteto Maurício Nogueira Batista

* Esse texto foi preparado para o Capítulo "Urbanização", do livro BRASIL, ANO 2000 O FUTURO SEM FANTASIA, editado em fins de 1968 pela Artes Gráficas Gomes de Souza e nele o autor baseou parte das exposições feitas no I Curso de Programação Habitacional e Urbana promovido pelo IPEA com a participação do CENPHA e a colaboração técnica da CEPAL/ILPES, maio-julho de 1969.

IPEA
1244

Doação 2,00

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO
INSTITUTO DE PESQUISA
ECONÔMICO-SOCIAL APLICADA
(IPEA)
F N.º 3568
Data 2 / 9 / 69

NOTAS SOBRE O PROBLEMA URBANO

Mauricio Nogueira Batista

O processo de urbanização, uma das mais marcantes características de nossa época, deverá prosseguir nos próximos 30 anos em ritmo provavelmente ainda mais acelerado do que o observado até agora. O crescimento das cidades e o afluxo de população do campo para a área urbana é, no entanto, fenômeno de data recente e sua ocorrência pode ser constatada tanto nos países já industrializados como nos que iniciam seu desenvolvimento.

Urbanização não tem, todavia, entendimento único. Serve para designar campo de estudo dos mais vastos. Se bem que continue a ter a significação precisa que lhe dá a demografia - processo de crescimento da população que vive em cidades - o termo tomou acepção mais ampla, passando a abranger não só o processo de crescimento em si, como tudo aquilo que dele resulta. Designa, assim, também a situação criada pelo aumento do número de pessoas que habitam as áreas urbanas. A partir daí, a palavra adquire novas conotações. Tantas quantos sejam os pontos de vista de onde venha a ser enfocada: o da sociologia, da geografia, da antropologia, da política e da administração, do planejamento urbano, etc.

Por volta de 1800 não existiam, em todo o mundo, mais do que umas 50 cidades, com população acima de 100 mil habitantes e apenas sete ou oito outras ultrapassavam a cifra do meio milhão de moradores. No entanto, em 1960, o número de cidades com população acima de dois milhões de habitantes atingia a casa dos 50 e espera-se que já em 1970 essa cifra chegue a constituir uma centena.

Em 1800, a população urbana do mundo constituía apenas 3% da população total, que então era de 906 milhões de pessoas; em 1900, essa percentagem elevou-se para 13,6% de uma população total de 1,6 bilhão, para atingir, em 1960, 31,6% de um total de quase 3 bilhões de pessoas. Projeções demográficas feitas prevêem para o ano 2000 uma população urbana que deverá representar 60%

de uma população total estimada em mais de seis bilhões de habitantes (ver quadro I).

No Brasil, onde no início deste século não existiam senão quatro aglomerações com mais de 100 mil habitantes - Rio de Janeiro, com 700 mil pessoas; São Paulo, com 240 mil; Salvador, com 206 mil e Recife, com 113 mil - estima-se que a percentagem da população urbana entre 1872 e 1920 não chegou a representar mais que uns 10% da população total.

Q U A D R O I

População Mundial Total e Urbana - 1800/1960

ANO	População Mundial (Milhões)	População em cidades de 5 mil e mais habitantes (Milhões)	Percentagem em cidades de	
			5.000 e mais - %	100.000 e mais - %
1800	906	27,2	3,0	1,7
1850	1 171	74,9	6,4	2,3
1900	1 608	218,7	13,6	5,5
1950	2 400	716,7	29,8	13,1
1960	2 995	948,4	31,6	20,1

Fonte: Lampard, Eric E., Historical Aspect of Urbanization citado in "Urbanizacion y Desarrollo" - Luis Lander e Júlio César Funes. CENDES/U.C.V. - Venezuela.

Caio Prado Junior assinala que em fins do período colonial, as cidades brasileiras eram insignificantes. A população das cinco principais cidades de então, somadas, representava apenas cerca de 5,7% da população total do país, que era de 2.852.000 habitantes, e estava assim distribuída: Rio de Janeiro, já então capital, não passava de 50.144 habitantes; Bahia, 45.600; Recife, .. 30.000; São Luís do Maranhão, 22.000 e São Paulo, 16.000. O Bra-

sil era, naquela época, essencialmente agrário, "... no campo se concentrava a vida da colônia, e é a economia agrária a sua única base material".

A simples leitura dos nomes desses núcleos e a lembrança de sua situação geográfica já indicam a maneira pela qual se armou a rede ou o arcabouço urbano brasileiro - sempre a partir da ocupação da faixa litorânea. Das cidades mencionadas - e por sinal também a menor delas, então - apenas uma, São Paulo, tem situação interior. Todas as outras são cidades a beira-mar.

Evolução Urbana e Ocupação do Território

A história urbana do Brasil começa com o porto e o fortim. As primeiras implantações urbanas nasceram da aportação e das incursões que, a partir daí, fizeram os descobridores em busca de produtos naturais. Estes pontos fortificados desempenharam destacada função na lenta e gradativa conquista de um território que se fechava com a barreira da floresta tropical. As primeiras entradas e interiorizações, animadas pelo espírito da colheita superficial e da volta o mais cedo possível à Corte, não levavam qualquer intuito maior de fixação. Somente mais tarde, com a necessidade de manter os locais onde se furdava em segurança as caravelas, se guardavam os produtos coletados e se assegurava o acesso aos caminhos que penetravam o sertão, foi iniciado um trato da terra de feição mais comprometedora e na qual a idéia de ficar, de permanecer começava com timidez a se insinuar. As relações com a terra descoberta feita sempre de olhos postos na metrópole de a lém-mar e em função da necessidade de protegê-la levou a pontilhar a costa de portos e núcleos fortificados. O litoral era não só frente de exploração de riquezas e base das operações de penetração, como constituía também a única face a defender de possíveis concorrentes e agressores, em busca de míticos eldorados. O interior, fechado ainda, pouco contava mas abrigava mistério sedutor.

As ligações se faziam sempre através da metrópole de a lém-mar. Os caminhos internos, quando existiam, demandavam sempre a costa, o litoral. Foi seguindo os sucessivos ciclos econômicos que esses caminhos se abriram e em função deles surgiram as primeiras povoações interiores - pousadas, madeira de animais, pontos fortificados, portos fluviais, pontas de caminhos (primeiro de burro, depois de trem-de-ferro e de caminhão, ônibus, etc.). A co

municação entre as povoações - tanto as do interior quanto as da costa - não começou a existir, senão recentemente. Os caminhos se dispunham paralelos ou convergiam a determinados pontos de onde partiam as estradas para o mar e daí para a Côrte. A articulação dessas vias entre si, ligando povoações e arruados, numa malha que animasse e trouxesse razão de ser à região em si mesma, só muito recentemente se fêz e adquiriu significação.

Os caminhos mudaram com os sucessivos ciclos econômicos. Cada um dêles - o das madeiras, do açúcar, do ouro, do gado, do café - fêz suas rotas e vias, e estas, por sua vez, fundaram, desenvolveram e abandonaram cidades, povoados, arruados que nêles encontravam a principal razão de existir. Abandonados os caminhos que lhes davam significação, cortava-se o contato com o mundo exterior e iniciava-se o processo de decadência que às vêzes levou à extinção total e outras à estagnação. Por essa razão, muita gente se admira de encontrar no Brasil um tão grande número de cidades-mortas, principalmente quando relacionam essa cifra com a idade e a dimensão de sua rêde urbana.

Aqui é possível reconhecer com nitidez aquilo que distingue, quanto a origem, as cidades brasileiras e latino-americanas das européias. Enquanto na Europa a cidade representava um movimento de energias econômicas, não vinculadas à atividade extrativista, as cidades implantadas pelos portugueses e espanhóis no continente sul-americano eram fundamentalmente fontes de energias e organização para exploração de recursos naturais. Um ponto de partida para o povoamento do solo e ocupação do território (Richard M. Morse in "Cidades Latino-Americanas: Aspectos da Função e Estrutura", in America Latina Ano V, nº 3, Julho-Dezembro).

Essas condições de formação geraram um sistema de exploração agrária débil e impediram a formação de uma rêde urbana integrada por cidades, vilas e povoados vinculados e vitalizados por um intercâmbio comercial interno.

A economia agrária colonial teve por base principal a grande exploração rural, as lavouras de cana e os engenhos de açúcar, os latifúndios dedicados à pecuária. A economia urbana praticamente inexistiu nos primeiros períodos de colonização. O que havia de atividade industrial estava concentrado na própria área da fazenda, que se fazia auto-suficiente. ("Caio Prado Junior", in Evolução Política do Brasil e outros estudos).

Resultante imediata dessas condições é a distribuição irregular da população no território, caracterizada ainda por uma forte mobilidade interna da população. A distribuição da população brasileira é consequência, como acentua Caio Prado Junior, "da secularmente desordenada exploração do nosso território. Cultivou-se primeiro a cana-de-açúcar; escolheu-se para isso o litoral, sobretudo o do Nordeste. Aí se concentrou então o povoamento. Veio a decadência daquela atividade, a população refluíu para as minas. Esgotaram-se o ouro e os diamantes, e o eixo econômico e demográfico se deslocou novamente para o litoral, para outros setores dêle, porque agora se procuram terras apropriadas para o algodão que as manufaturas inglesas necessitavam. Não tardou o declínio da produção algodoeira, sufocada pela concorrência americana desde os primeiros decênios do século passado. Novo abalo demográfico: vai à cata de regiões propícias ao café ..." (Caio Prado Junior, op.cit).

O quadro atual da distribuição espacial da população brasileira é reflexo direto da maneira como se fez a ocupação do território, a qual resultou na existência de grandes vazios - que começam a preocupar seriamente - e uma maior concentração da população na faixa litorânea. Assim é que, enquanto a região Centro - Oeste abriga apenas 7,9% da população total e com baixíssima densidade - 1 hab/km² - e o Nordeste comporta 31,6% da população total, com densidade de 15 hab/km², o Sul e Sudeste têm 60,5% da população total e uma densidade superior a 20 hab/km². (Ver mapa com a distribuição das cidades brasileiras).

A ocupação do território que se fazia lentamente através da fixação de núcleos de população, em função da cultura do açúcar e dos pontos fortificados, ganha novo ritmo a partir do século ... XVIII, com a descoberta e a exploração das minas. Com a mineração do século XVIII, incrementa o comércio interno e em torno dos núcleos de maior densidade de mineração nascem e se expandem centros urbanos.

A população, que em 1600 era estimada em 100 mil pessoas, eleva-se em 1800 a 3,6 milhões para atingir, já em 1850, a cifra de 7,1 milhões de habitantes. Mas, é no século atual que a população começa a crescer com maior intensidade. Assim é que, contando em 1900 com uma população de 13,2 milhões, quase quadruplica esse número 60 anos depois, quando registra, com o Censo de 1960, uma população de 70,1 milhões de habitantes.

Esse incremento populacional se fez quase que exclusivamente à custa do crescimento vegetativo, ou seja em função do aumento da diferença entre a taxa de mortalidade e a taxa de natalidade, uma vez que, como acentua o Setor de Demografia do IPEA em seu "Diagnóstico Preliminar", "a importância da imigração foi relativamente pequena e revestiu-se de caráter secundário nessa expansão, e a emigração para o exterior praticamente nula."

Importa observar que, ao lado do aumento da população total, traduzida em taxas geométricas anuais elevadas, a população das cidades crescia a um ritmo ainda mais acelerado, indicando que o Brasil não se afastava da tendência, imperante no mundo inteiro, para a concentração em áreas urbanas. No decênio 1940/1950, para um índice de crescimento da população total da ordem de 2,4% correspondeu um índice de 3,9% de incremento da população urbana. Na década seguinte, 1950/1960, essas taxas subiram para 3,0% e 5,4%, respectivamente.

O crescimento da população urbana total se deu na década de 50, em ritmo mais acelerado do que no decênio anterior. Assim é que, enquanto o total da população urbana, entre 50-60 aumentava a razão de 5,4%, a dos centros urbanos com pelo menos 10 mil habitantes crescia a razão de 6,4%, contra as taxas de 3,9% e 4,8%, respectivamente, verificadas na década de 40.

O Brasil, que em 1920 tinha apenas pouco mais de 10% de população urbana em relação à população total, vê, nas décadas seguintes, essa percentagem crescer rápida e constantemente. Em 1940 a população urbana representava 31,8% da população total, em 1950 essa proporção era de 36,2%, em 1960 os urbanos já eram 45,1% do total de habitantes do país e hoje são estimados em cerca de 54,0%. Isso significa que, em 1960, cerca de 32 milhões de brasileiros moravam em cidades, e destes, perto de 23 milhões em núcleos urbanos com população igual ou superior a 10 mil habitantes.

No período intercensitário 1940/50, os novos urbanos somaram 5,7 milhões, mas já no período seguinte, 1950-60, eles cresceram para 13,2 milhões. E enquanto em 1940 tínhamos uma só cidade com população entre 500 mil e um milhão de habitantes, em 1960 o número delas já era de 4. As cidades com população entre 250-500 mil habitantes cresceram, no período, de 3 para 4, as que tinham entre 100-250 mil passaram de 5 para 21 e as de 50-100 mil, de 22 para 42.

Apesar da representatividade desses números, o Brasil continua apresentando, em confronto com outras nações, um baixo índice de urbanização - 45,1% (Censo de 1960) de população urbana. Os Estados Unidos da América têm 69,9% de população urbana, a Argentina 67,6%, o Uruguai 82,2%, o Chile 67,2%, a França 63,0%. O conjunto da América Latina 46,9%, conforme dados da ONU referentes a ... 1960.

Essa situação se afigurará mais desfavorável ainda se considerarmos que, por definição legal, no Brasil toda a sede de município é cidade. Entre as condições para criação de municípios (Lei Complementar nº 1, de novembro de 1967), estão as da existência de uma população total de pelo menos 10 mil habitantes e de um centro urbano já construído, com número de casas superior a 200, ou seja - considerando a família média de cinco pessoas - cerca de mil habitantes no distrito-sede. Quanto a esta última exigência, a lei complementar não fez mais que repetir o estabelecido no antigo Decreto-Lei nº 311, de março de 1938, que regulava a matéria.

A conceituação de área urbana não é pacífica. Muitos são os critérios adotados por diversos países para classificar aquilo que deve ser considerado como urbano ou como rural. A maioria prefere adotar o critério do número de habitantes a outros tais como densidade de população, predominância da atividade econômica, condição jurídica ou político-administrativa (caso em que se inclui o Brasil) ou mesmo natureza e importância dos estabelecimentos ou dos serviços públicos.

O critério quantitativo, se bem que mais generalizado, não é, todavia, uniforme. Enquanto na Dinamarca bastam 250 habitantes para considerar um aglomerado como urbano, na Coreia são precisos 40 mil no mínimo, na França 2 mil, e nos Estados Unidos da América 2,5 mil habitantes. A ONU, em seus documentos, tem procurado adotar como critério geral um número mínimo de 20 mil habitantes. - (L'Urbanisation dans le tiers monde: Desorganisation Social ou Promotion Culturelle ? SMUH - Paris, 1967).

Comparado com o dos demais países, o ritmo de crescimento da população urbana brasileira é, no entanto, dos mais significativos. Assim é que, enquanto a América Latina, em seu conjunto, apresentava no decênio 1950-1960 um incremento médio da população urbana da ordem de 57,4%, o do Brasil foi de 70,3%. Para o mesmo período, a Argentina registrou um aumento de 28,3%; o Uruguai de

17,1%; o Chile de 46,1% e o México de 62,5%.

O crescimento urbano brasileiro faz-se com características próprias que o diferenciam do ocorrido em outros países, principalmente os latino-americanos. Enquanto os demais países da América Central e do Sul apresentam uma forte tendência para a macrocefalia urbana, no Brasil êsse fato não é de observação tão imediata, pelo menos quanto à concentração de população.

Metropolização

As duas maiores metrópoles brasileiras - Rio de Janeiro e São Paulo - abrigam uma população que representa respectivamente 6,1% e 5,3% da população nacional. Enquanto isso, na América Latina, Buenos Aires conta com 35% da população total argentina; Santiago 31,0% da população total chilena e Caracas 21,1% da população total da Venezuela. Na área dos países desenvolvidos, êsse fenômeno é bem menos evidenciado, assim é que Nova York contém ... 6,3% da população total dos E.U.A., Londres 17,7% da população total inglesa e Paris 15,8% da população total francesa. (Dados da ONU, 1964).

Êsse fato, todavia, não chega a minimizar a importância e a significação que sempre tiveram e que últimamente têm adquirido as chamadas áreas ou regiões metropolitanas, provenientes da formação de cidades enormes que em seu processo de expansão incorporam outros núcleos urbanos, unidades administrativas e autônomas, formando uma extensa aglomeração, onde não há ou quase não se nota solução de continuidade do espaço urbano.

Para designar essa aglomeração espontânea de núcleos urbanos em uma só mancha urbanizada, o biólogo escocês Patrick Geddes, cujos trabalhos no campo do estudo das comunidades urbanas se notabilizaram, criou o termo, hoje clássico: conurbação.

Nessas áreas ocorrem problemas que não têm solução dentro dos esquemas político-administrativos em vigor.

Recebendo a designação de áreas ou regiões metropolitanas abarcam muitas vezes vários municípios distintos e mesmo municipalidades pertencentes a mais de uma unidade da Federação, como é o caso do Grande Rio que é formado pelo Estado da Guanabara e inúmeros municípios do Estado do Rio de Janeiro.

No Brasil, são consideradas áreas ou regiões metropolitanas - além do Rio de Janeiro e São Paulo - Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba e Pôrto Alegre. Em 1950, a soma da população dessas cidades era de cerca de 8,9 milhões de habitantes, representando aproximadamente 17% da população nacional. Em 1960, essa soma chegava a perto de 14,8 milhões, constituindo cerca de 21% da população de todo o país. Estima-se que em 1970, os habitantes das áreas metropolitanas no Brasil sejam 23,3 milhões, ou seja, perto de 25% da população nacional. (Harry James Cole, Desenvolvimento Metropolitano Integrado no Brasil, in Áreas Metropolitanas e Desenvolvimento Integrado no Brasil, Ministério do Interior, SERFHAU, 1967). Nessas nove áreas efetua-se, segundo o Arquiteto Harry James Cole, 45,6% de todas as vendas do país, o que representa um poder de compra quatro vezes superior à média nacional.

Essas áreas metropolitanas, apesar de apresentarem uma alta relação capital x produto e de nelas se constatarem os mais elevados índices de renda per capita, de poder aquisitivo e de produtividade do país, mostram, por outro lado, um rol bastante extenso de aspectos considerados negativos: elevada percentagem de população favelada, desemprego, carência e insuficiência de serviços e equipamentos públicos, de infra-estrutura urbana, de transportes, de habitação, etc.

A Constituição Brasileira de 1967, reconhecendo esse aspecto novo da evolução urbana, possibilitou, através do parágrafo 10 do artigo 157, o estabelecimento de "Regiões Metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum".

Estudo recente, promovido pelo Secrétariat des Missions d'Urbanisme et d'Habitat (S.M.U.H.) sobre a urbanização no Terceiro Mundo, conclui que o crescimento das cidades é tanto mais rápido quanto maior é o seu tamanho. Com efeito, examinando o crescimento das cidades em função de seu tamanho, no período de 1920 a 1960, o estudo chega às seguintes taxas geométricas anuais de crescimento para os diversos tamanhos de cidades considerados:

População total	1,2%
População urbana	2,8%

Cidades médias 2,3%
(20 a 100 mil hab)

Cidades grandes :..... 2,5%
(100 a 500 mil hab)

Cidades com população entre
500 mil e 2,5 milhões de hab. 3,0%

Cidades com mais de
2,5 milhões de hab. 3,3%

Na análise feita pelo Setor de Demografia do IPEA sobre o crescimento dos aglomerados urbanos que contavam com 10 mil e mais habitantes em 1960 (ver quadro II) conclui-se que as duas cidades brasileiras de mais de dois milhões de habitantes apresentaram, no decênio 1950/60, uma taxa de crescimento anual (3,92%) mais elevada do que a registrada no trabalho do SNUH, para as cidades com população superior a 2,5 milhões de habitantes (3,3%). Crescimento mais rápido ainda se deu, no entanto, nas cidades com população inferior a 10 mil habitantes (7,14%), no mesmo período.

Q U A D R O I I

Crescimento Geométrico e Incremento médio anuais dos Aglomerados
nos períodos 1950/1960

Tamanho do aglomerado em 1950 (1.000)	População (1.000)		Taxa Geométrica de Cresc. Anual (%)	Incremento Médio Anual (1.000 pessoas)	
	1950	1960		Total	Por aglomerado
1.000 e mais	4 320	6 388	3,92	2 068	103,4
600 - 1.000	-	-	-	-	-
300 - 600 ¹	1 648	2 693	4,95	1.045	32,9
100 - 300	978	1 550	4,63	672	11,4
50 - 100	1 613	2 852	5,77	1 239	5,6
20 - 50	2 006	3 794	6,47	1 788	2,9
10 - 20	1 615	2 978	6,20	1 263	1,2
- 10	1 253	2 527	7,14	726	0,7
TOTAL	13 433	22 782	5,33	9 349	2,4

Fontes: Censos de 1950 e Sinopse Preliminar do Censo de 1960
in IPEA, Demografia, Diagnóstico Preliminar, Rio de Janeiro,
1966.

Como se pode observar no Quadro II, há uma relação inversamente proporcional entre o tamanho da aglomeração e a taxa geométrica anual de crescimento da população. Daí a conclusão, justa e lógica, pela possibilidade de "existência de um mecanismo por etapas, de habilidade interna da população que seria o de evoluir gradativamente até atingir a cidade-objetivo, passando por núcleos ou aglomerados menores". (IPEA, Demografia, op. cit). O ritmo de crescimento das cidades brasileiras, pelo menos no decênio considerado, 1950/60, não se fez segundo o princípio ou lei enunciado no trabalho do SMUH.

Cirurgia Urbana

É possível concluir daí que até pelo menos a década de 20 a situação urbana brasileira não chegava a constituir maior preocupação. Os problemas em gestação, no entanto, não tardariam a se evidenciar nos primeiros sintomas da revolução que se ia seguir.

Na década de 20 é que se erguem no Rio de Janeiro os primeiros arranha-céus. O edifício do cinema Capitólio, com 10 pavimentos, o mais antigo deles, data de 1925. Já no decênio seguinte, em 1931, constrói-se, igualmente no Rio, o edifício de "A Noite", com 22 pavimentos, um dos mais altos do mundo, na época, em concreto armado; logo depois em São Paulo é construído o edifício "Martinelli", agora "América, com 26 andares. (Sidney Gomes dos Santos, A Influência do Concreto Armado, in "Rio de Janeiro em seus 400 anos").

É verdade que, antes, muitas cidades passaram por remodelações mais ou menos profundas. Obras de cirurgia urbana sempre se impõem na adaptação da trama existente à evolução das funções ou ao atendimento das novas atividades e hábitos da população. Mas, é a partir do início deste século, que o processo de urbanização se intensifica e suas conseqüências começam a repercutir dramaticamente no espaço físico e social de nossas cidades - principalmente as duas principais metrópoles: Rio de Janeiro e São Paulo.

Graves situações carenciais e flagrantes sintomas de insuficiência começam a espoucar em setores como os de habitação, da infra-estrutura básica - rédes de água, de energia elétrica, de telefones, de vias de circulação e equipamento social - escolas, centros de saúde, áreas de lazer, de culto, comércio, etc.. Ao lado de um absurdo aumento do congestionamento de tráfego, da especulação com a terra, etc.

A aglomeração se intensifica e com ela aparecem a congestão, a superlotação e, simultaneamente, a expansão. A cidade como que se contrai em alguns pontos, ericando-se e se expandindo para o alto, e se descontraí espreado-se horizontalmente. Para tanto, contribuem decisivamente o avanço tecnológico nos meios de locomoção, na construção de moradias e nos serviços urbanos.

As cidades que começaram a ampliar seus limites com a adoção de veículos coletivos de tração animal, quando da substituição do sistema de tração, ganharam novo impulso. O ônibus e depois o bonde, puxados a burro e correndo sobre trilhos, são o embrião do transporte coletivo de massas. As linhas férreas dos trens e dos bon

des consolidaram as áreas já abertas e conquistaram e incorporaram outras, novas, ao primitivo núcleo urbano, estendendo sua tessitura continuamente sobre uma superfície cada vez mais extensa.

Essa expansão, ao mesmo tempo em que possibilitava ao centro um certo desafogo, criava a necessidade de obras de remodelação. Programam-se e se realizam, então, os trabalhos de aberturas de novas avenidas largas e retas, segundo um urbanismo à maneira de Haussmann, que durante o reinado de Napoleão III remodelou Paris. Nessas grandes obras de renovação urbana de Paris muitos enxergaram motivos políticos e de estratégia militar, ao lado dos ligados à renovação, à necessidade de fazer o trânsito fluir e as comunicações se processarem mais rapidamente. As grandes e largas avenidas permitiriam maior maneabilidade à cavalaria, facilitando-lhe as cargas sobre a multidão.

O Rio de Janeiro passou, no início do século, durante o Governo Rodrigues Alves (1902-1906) por uma fase de intensa remodelação. Em fins do século XIX, acentua o arquiteto Paulo F. Santos, o Rio com cerca de 500 mil habitantes, não passava de uma cidade com "ranço colonial, ruas estreitas, muitas ainda calçadas a pé-de-moleque, casario rasteiro, raramente de dois ou três pavimentos, iluminação mortíca de reduzido número de lâmpões a gás e em que só de quando em quando se via uma carruagem ou um bondinho puxado a burros, trafegando morosamente. (Paulo F. Santos, Quatro Séculos de Arquitetura, Universidade Federal do Rio de Janeiro).

Nessa época a cidade foi saneada, seu pôrto modernizado e uma grande avenida (a avenida Central) foi rasgada para centralizar e facilitar as ligações entre as zonas norte e sul da cidade. À maneira dos boulevards de Hausmann em Paris, a avenida Central foi prevista com apenas 33 metros de largura, dimensão esta inferior às vias que se então construam em várias capitais européias e menor, inclusive, do que a avenida Afonso Pena, em Belo Horizonte, que acabava de ser construída pelo engenheiro Aarão Reis (Paulo F. Santos, op. cit.).

Duas Cidades

A área urbana aumenta constantemente, mas sem obedecer a critérios uniformes. Cresce segundo a criação simultânea de duas cidades diversas. Junto a cidade erudita, construída em acôrdo com os

últimos requisitos da técnica e atendendo a padrões de conforto correntes em áreas mais desenvolvidas, surge uma outra, tósca e primitiva, porém dotada de características novas e inusitadas.

Essa outra cidade, levantada com materiais os mais diversos - lenha de obra, madeira, papelão de engradados e embalagens, folhas de zinco, materiais de demolição, etc. - construída em terrenos de posse contestada, desconhecida ou de propriedade pública; destituída de serviços públicos e organizada segundo um sistema de vias interinas, à qual faltam as características do arruamento convencional, recebe, conforme a localização geográfica, as mais diversas denominações - favela (a mais genérica delas, comum ao Rio de Janeiro, a São Paulo, a Belo Horizonte); invasão (Salvador, Brasília); alagados (Salvador); flutuantes (Manaus); e os conjuntos de mocambos (Recife e outras cidades do litoral nordestino) ou de malocas (Pôrto Alegre).

A importância desses aglomerados subnormais de moradias é acentuada não só pelo ritmo de crescimento da população e da superfície que ocupam dentro e na periferia do núcleo urbano, como pelo reconhecimento de que esses aglomerados se constituem na única resposta possível à necessidade imediata de urbanização, de consideráveis setores da população.

A urbanização para eles se afigura como uma alternativa de sobrevivência. Assim sendo, a favela não é, na maioria das vezes, senão o estágio mais avançado de uma longa peregrinação em busca das possíveis vantagens conferidas pela vida ou pelo status urbano. Essa viagem começa quando, desiludido e sem perspectiva, no campo ou na pequena cidade do interior, o homem resolve cortar raízes e partir atrás da imagem da cidade, difundida pelas modernas técnicas de comunicação de massa. A multiplicação e expansão das vias e dos meios de transporte ajudam-no a se desenraizar. O apêlo de uma imagem urbana - muito mais atrativa do que a realidade do meio em que ele vive - difundida pelo cinema, pela televisão, pelo rádio, bem como pelos jornais e revistas, ao lado da multiplicação dos contatos com pessoas de fora, animam-no a procurar alhures a melhoria de suas condições de vida ou pelo menos ampliar as oportunidades dos seus descendentes.

As estatísticas sobre o crescimento das cidades de diferentes tamanhos demonstram que essa decisão não o leva a procurar logo a cidade grande. (Ver Quadro II). O grande salto - campo/metrópole - somente é dado pelos mais aptos, pelos que dispõem de maiores recursos,

ou pelos desesperados, que surgem, em grandes levadas, junto com as calamidades - sêcas, inundações, etc..

Charles Abrams, professor do M.I.T., um dos mais conhecidos consultores em problemas urbanos e de habitação, afirma que, durante o processo de industrialização, a "favela é um subproduto inevitável do desenvolvimento urbano, assim como a deformação abdominal precede ao nascimento e ao crescimento. A dificuldade está em que os reformadores sempre consideram essa inchação como um câncer a ser extirpado onde quer que apareça."

Charles Abrams vai mais longe, condena o esforço a que são induzidos muitos países pobres, cuja população cresce rapidamente, no sentido de querer deter a formação de favelas.

O aparecimento de aglomerados com essas características é um aspecto marcante do crescimento de nossas cidades, especialmente das que têm características metropolitanas. A vitalidade dessas formações para ou pré-urbanas é, quase sempre, bem maior do que a da própria cidade convencional ou institucionalizada. Belo Horizonte, em 1955, contava com cerca de 36,5 mil favelados, ocupando pouco mais de 9 mil barracos; em 1954, êsses favelados somavam perto de 120 mil pessoas, aos quais correspondiam cerca de 25 mil moradas. O incremento de barracos entre os dois levantamentos (1955-1964) foi de 168% e o de moradores de 229%, ambos superiores aos índices de construção de novas moradas e de habitantes da capital mineira como um todo. Em 1964, de acôrdo com Censo Escolar, a população de Belo Horizonte era de 812 mil habitantes, dos quais, portanto, 14,75% habitavam em favelas. (Levantamento da População Favelada de Belo Horizonte, trabalho elaborado pelo Departamento de Habitação Popular, sob a coordenação do arquiteto Ney Pereira Furquin Werneck IAB-MG, Belo Horizonte, 1966).

O censo de 1960 acusou, para o Rio de Janeiro, uma população de 336 mil pessoas, morando em 147 favelas. Êsses números representam sôbre o censo de 1950, um incremento de aproximadamente 100% - os favelados recenseados em 1950 foram 169 mil - e quase que a triplicação do número de favelas - em 1950, foram recenseadas 58. (Censo Demográfico de 1960 - Favelas do Estado da Guanabara, Fundação IBGE, IBE-SNR e As Favelas do Distrito Federal e o Recenseamento de 1950 - IBGE, CNE-SNR).

O mais flagrante e dramático exemplo da simultaneidade das duas formações urbanas distintas, se deu em Brasília. Na nova capital brasileira, duas cidades surgiram e se desenvolvem ao mesmo tempo. A cidade fundada eruditamente, concebida dentro dos princípios de uma das mais difundidas correntes do pensamento urbanístico contemporâneo, pronta para atender aos mais elevados padrões de conforto e para comportar com eficiência o tráfego automotor (uma das maiores e mais sérias exigências do planejamento urbano atual) e uma outra de origem natural, espontânea, popular, materialmente muito mais pobre - embora bastante diversificada e rica em aspectos sociais e humanos - constituída pelas diversas invasões.

Bem pesado, o que aconteceu em Brasília não chega, todavia, a constituir novidade. A favela, a invasão, o conjunto de mocambos, além de aparecerem como um traço característico da paisagem de quase todas as grandes cidades brasileiras de crescimento espontâneo - espelhando um processo de formação urbana infelizmente ainda pouco conhecido e estudado - estão presentes também nas cidades planejadas.

Em Belo Horizonte, outra cidade planejada e de implantação recente, as favelas mais antigas "remontam a própria origem da cidade. (1895). Os trabalhos de sua construção atraíram muitos operários, aventureiros e emigrantes, sem profissão definida. Estavam concentrados em duas zonas: o Córrego do Leitão (atual bairro do Barro Preto) e a Favela ou Alto da Estação (Hoje Santa Teresa)". (Roger Teulières, Bidonvilles du Brésil - Les Favelas de Belo Horizonte. "Les Cahiers d'Outre Mer", ps 30-35, 1955).

O aparecimento de zonas faveladas, ou melhor dizendo, de áreas de urbanização não-convencional, paralela e simultaneamente ao desenvolvimento da cidade planejada, não pode ser imputado aos planejadores ou ser interpretado como uma falha destes. Esse surgimento evidencia a existência de condições que induzem a um tipo de formação urbana diversa daquela que se faz eruditamente, dentro dos modernos princípios de planejamento de cidades. Essas condições, todavia, não foram ainda estudadas convenientemente. Pouco se conhece sobre o processo de urbanização como um todo e tampouco se sabe o elenco completo de suas conseqüências no desenvolvimento dos países em vias de industrialização.

Atraído de forma irresistível pela cidade, o homem do campo ou da pequena e média cidade, migra. Hoje - apesar de se saber que o crescimento das cidades está historicamente ligado à expansão industrial - cada vez menos se tenta correlacionar de maneira absoluta crescimento urbano com industrialização. O considerável movimento de populações das áreas rurais para as urbanas, observado tanto na África quanto na América Latina, talvez encontre outras justificativas mais convincentes que o processo de industrialização em si.

O urbanotropismo tem melhores razões: a) no aumento da taxa de crescimento da população total, resultante da diminuição da mortalidade devida às medidas de saneamento e à ampliação do arsenal médico de combate às doenças endêmicas; b) no impacto, acima referido, das modernas técnicas de comunicação de massas; c) no próprio tipo de vida agrária imperante na quase totalidade do interior do país - onde a carência e o desatendimento são a nota dominante.

Qualquer desses fatores é capaz de influenciar suficientemente o homem do campo em sua determinação de procurar a cidade. Ne-la êle consegue vêr oportunidades de sobrevivência e de elevação de nível social para seus descendentes, em relação aos quais seu habitat atual é totalmente opaco.

A Cidade do Futuro

O futuro das cidades está sendo jogado agora. Cada nova obra urbana que se inicia - avenida, estrada, viaduto, conjunto habitacional, linha de metrô ou elevador, aeroporto internacional, etc., - comprometem duramente a cidade do futuro.

A cidade do futuro - pelo menos a de um futuro próximo como o que tentamos prospectar - não será, provavelmente, muito diferente daquela que habitamos hoje. A cidade de amanhã, bem ou mal, terá feição parecida com a de hoje, assim como estas se aparentam bastante com as de 40 ou 60 anos atrás. Nenhuma cidade é produto de uma única geração, estas, ao se sucederem, é que vão marcando indelévelmente a fisionomia urbana de sua cidade.

A cidade ideal, a utopia urbana é um velho exercício a que se entregam utopistas, reformadores sociais e - por que não? - arquitetos. Inúmeros arquitetos esboçaram em desenhos - geralmente muito bons e de muita imaginação - profecias de cidades. Cidades-de

papel, arquitetura visionária, urbanismo prospectivo, são os nomes dados ao esforço desses criadores em busca do habitat urbano do futuro, ou o habitat humano ideal.

A maior parte das utopias urbanas foi concebida por reformadores sociais. Ao tentarem, no entanto, a correspondência física do seu pensamento social, conceberam - desenharam mesmo - muitas vezes algo que se aproximava provavelmente bem mais da colônia penal do que da cidade para homens livres.

A necessidade de esquematizar um complexo de relações tão rico e tão mutante, como o encerrado pela cidade, leva forçosamente a reduções perigosas e estioladoras. Tanto o utopista quanto o planejador de hoje - técnico, pragmático e tão científico quanto possível - podem findar mais próximos do tirano ou do ditador se esquecerem o homem e sua sociedade em benefício dos seus esquemas.

François Choay acentua que a contribuição técnica não se faz sem risco ideológico. Se os urbanistas "visionários" têm o mérito de haver estabelecido uma relação realista e concreta com a tecnologia, sua atitude acaba virando uma tecnolatria. São levados a propor dois tipos de estabelecimentos humanos que representam negações de cidade. Num dos casos, a cidade se transforma em um lugar indiferenciado e indefinido, um receptáculo qualquer (que pode ser ilustrado com o exemplo das cidades de Yona Friedmann). No outro, a precisão técnica conduz ao contrário, através de uma atitude mais radical, à proposição de verdadeiros protótipos. A cidade se transforma então num belo objeto técnico inteiramente determinado e acabado, ou podendo mesmo virar um belo objeto estético. François Choay acredita que, na última hipótese, isto poderia significar uma sedutora eventualidade, em matéria de abertura para as artes plásticas.

No filme "Mon Oncle", Jacques Tati satiriza a tirania a que se deixam submeter os que adotam servilmente as formas e conceitos "modernos" de morar. A sátira goza o usuário que se escraviza não só ao espaço arquitetônico arbitrariamente planejado, como a todas as armadilhas eletro-mecano-domésticas com que é brindado pela sociedade de consumo, poupando de certo modo seus criadores: o arquiteto ou o "designer".

Manfred Nicoletti não é tão benevolente com os que desejam ou concebem ciudades-de-papel, ou arquitetura visionária. Sant'Elia, Malevitsch, Mendelsohn, Tatlin, segundo êle, colocavam todo o interêsse no valor emocional da forma, evitando se acercar dos problemas urbanos e sobretudo definir um método de design. Tôdas essas construções eram sonhadas sem homens.

"É estranho - acentua Nicoletti - que a utopia extraterrestre de Flash Gordon decorra das formas criadas pelas utopias formais da década de vinte. Nela se reconhece os turbilhões, as espirais de H. Finsterlin, de Virgilio Marchi, o dinamismo de Mendelsohn e de Sant'Elia, a grandiloquência característica da utopia formal".

"Nas histórias em quadrinhos de Alex Raymond, os sonhos futuristas, construtivistas e expressionistas adquirem vida nova ou vivem pela primeira vez. Esses prédios, concebidos como alucinantes desertos arquitetônicos, são finalmente povoados por Raymond. Seus habitantes são as incríveis raças extraterrestres do planeta Mongo: homens-falcões, homens-rãs, homens-leões, enfim, gente que sempre é "homem mais qualquer coisa", ou melhor, caricaturas de homens. Ninguém poderia ter produzido uma crítica arquitetônica mais penetrante".

Pensando o homem e a sociedade, os utopistas imaginaram a cidade ideal. Hoje seria mais prático, talvez, mesmo contrariando os utopistas e o próprio Engels, pensar nas transformações que a cidade - espontânea ou planejada - fatalmente vai produzir ou está produzindo no homem e na sociedade.

O Tráfego e a Cidade

A cidade costuma ser tratada como um maquinismo que deve funcionar bem. Para tanto, é importante que todos os seus sistemas operem em regime de rendimento ótimo. Resolver o problema urbano significaria, na maioria das vezes, encontrar solução para o problema da habitação, fazer o tráfego fluir mais livremente, minimizar os aspectos mais negativos de implantação industrial, fornecer de maneira adequada certos serviços como os de abastecimento d'água, de energia elétrica, de telefone, de gêneros de primeira necessidade, etc.

Crescendo, a cidade tornou cada vez mais difícil o ato de pensá-la em termos globais, integrados e orgânicos. Conseqüentemen-

te, fragmentam-se sua teoria e sua praxis. Quase tôdas as cidades do mundo, principalmente as mais antigas, estão ainda procurando se adaptar aos efeitos do impacto da concentração populacional e das conseqüências da tecnologia. Dentre estas a que o automóvel provocou na estrutura urbana e na mudança de hábitos da população foi das mais significativas.

Em 1903, foram licenciados no Rio de Janeiro três automóveis. Em 1905, já era de 12 o número de licenças; em 1906, subiam para 66 e em 1912 já atingiam a cifra de 2.400. No período 1923 / 26, somaram 34 mil. (Nestor de Oliveira Neto, A Evolução dos Transportes in "O Rio de Janeiro em seus 400 anos, Rio de Janeiro 1965).

O violento crescimento dêsses números, associado ao fato de que um carro necessita para circular e estacionar de, aproximadamente, 100 metros quadrados de espaço viário, demonstra facilmente que qualquer plano urbano concebido 60 anos atrás - se implantado - teria que sofrer intervenções idênticas às da brutal cirurgia urbana praticada na renovação da quase totalidade das cidades de crescimento espontâneo. No início do século, poucos provavelmente poderiam pensar em dispensar ao automóvel maior importância do que a exigida pela circulação e relativo congestionamento provocado pelos veículos de tração animal da época.

O primeiro olhar lançado sôbre uma cidade de hoje, revela de imediato o vulto e a importância das obras destinadas à circulação e ao estacionamento do carro. Circulando ou parado, o automóvel individual é o maior produtor de transformações urbanas. As conseqüências do impacto dessa forma de transporte, enormemente atrativa pelo conforto que traz a seu usuário, não cessaram e provavelmente continuarão a repercutir no futuro, em conseqüência do aumento constante do número de veículos e das próprias mutações que êle mesmo está permanentemente sofrendo em sua forma e características.

"O automóvel está aí e está para ficar", afirmou o professor Colin Buchanan, arquiteto e urbanista, catedrático de transporte no Imperial College of Science and Technology de Londres e responsável por um dos mais importantes estudos sôbre tráfego já realizado, do qual resultou a publicação "Traffic in Towns".

Segundo Buchanan (Revista ARQUITETURA nº 54, dezembro de 1966, pg. 5-10), "o veículo a motor é uma invenção benéfica. Fora de qualquer dúvida é a forma mais conveniente de transporte mecânico

co já inventada e não vejo possibilidade de ser suplantada em futuro próximo por outro meio de transporte."

Em relação ao impacto determinado pelo carro na estrutura urbana, Buchanan é de opinião que o problema de manejar o tráfego "dentro da cidade é muito mais difícil "pela simples razão de que o advento, em grande número, de veículos rápidos, pesados e perigosos tornou rapidamente anacrônicos nossos planos urbanísticos tradicionais". (O problema do tráfego nas áreas urbanas existentes revela-se através de dois aspectos distintos: "a frustração do maior benefício trazido pelo veículo a motor: o transporte porta a porta; e o prejuízo causado ao meio ambiente pelos veículos e que se manifesta através do perigo (especialmente para os pedestres) da inquietação, do barulho e da fumaça.) Buchanan, em seu célebre relatório estimou que êsses dois aspectos custam à população britânica enorme quantia em dinheiro - uns 500 milhões de libras, talvez.

Buchanan acredita que não haveria necessidade de fazer maiores objeções ao incremento do tráfego motorizado se as "viagens, facilitadas pelos veículos a motor, se dessem entre cidades ou fôsssem viagens rurais em vez de se processarem dentro das cidades. O grande volume de viagens começa, termina, ou está inteiramente contido dentro dos limites das cidades, onde estão concentradas as atividades. De minha parte, não consigo ver como possa o tráfego motorizado ser encorajado por um lado, sem que se aceite, por outro lado, a responsabilidade de adaptar as cidades à sua eficiente acomodação."

Buchanan lembra que há 80 anos passados, quando surgiu o primeiro veículo a motor, a Inglaterra possuía um sistema ferroviário tão desenvolvido que qualquer pessoa que o visse poderia dizer: "Este país tem tudo o que poderia desejar de um sistema de transportes - os veículos a motor não são necessários, deveriam ser suprimidos." O carro, no entanto, oferecia uma nova espécie de serviço e uma nova maneira de viver, logo ambicionados por uma população que tinha recursos para utilizá-los. O veículo a motor prevaleceu e, assinala Buchanan, enquanto levava as ferrovias à beira da falência, trouxe enormes vantagens econômicas ao país como um todo, e teria o seu desenvolvimento ulterior plenamente justificado se tivesse sido previsto desde o início. Ante a idéia de restringir o uso do automóvel, Colin Buchanan comenta com certa amargura: "Quando se abre para nós a possibilidade de lidar criativamente com os veículos motorizados e um vasto programa de renovação urbana se apresenta, dizem nos para dar marcha-a-ré."

"Gostaria que os economistas que seguem essa linha de pensamento compreendessem que as cidades estão aqui para serem habitadas e causar prazer a seus habitantes e para nenhum outro propósito. Fizemos cidades antes muitas vezes, agora se abre ante nós a possibilidade de tomá-las e refazê-las segundo nossa conveniência e prazer. Podemos fazer isto como um ato deliberado de fé e de criação."

A Tentativa de Planejamento

A maioria das novas cidades brasileiras, da mesma maneira que as antigas, são de formação espontânea. Não temos nenhum programa de criação de novas cidades. Mesmo o micro-urbanismo, o planejamento de unidades urbanas de destinação específica dentro das cidades - conjuntos habitacionais, centros cívicos, etc., - não têm sido dos mais frequentes entre nós, se o quisermos considerar como alguma coisa além da mera iniciativa de levantar um determinado número de prédios. A noção do planejamento urbano e da sua necessidade não é das mais difundidas entre nós. As razões disso podem ser atribuídas não só à relativa novidade da problemática urbana no país, como ao fato de que se temos uma tradição neste campo esta seria, como já ficou evidenciado, a da espontaneidade da formação urbana. Nos países de colonização espanhola, ao contrário, as cidades nasceram pautadas nas ordenações filipinas (Ordenanzas para descubrimientos, poblaciones y pacificaciones, expedidas por Felipe II, em 1576), onde se recomendava que "sin perjuicio de los indios y naturales, o con libre consentimiento, se haga la planta del lugar, repartiéndola por sus plazas, calles y solares, a cordel e regla, comenzando desde la plaza mayor y de allí sacando las calles y caminos principales, y dejando tanto campo abierto, que aunque la población vaya en crecimiento, se pueda siempre proseguir en la misma forma ...". Outras recomendações eram feitas quanto a escolha do sítio, que deveria apresentar condições apropriadas de salubridade, fertilidade e proximidade de terras para lavoura e pasto. Bastantes outros requisitos relativos ao agenciamento do espaço e das funções, a dimensões de praças e ruas deveriam ser atendidos.

Inquérito promovido em 1958, pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), na totalidade dos municípios então instalados no país (2.423) e respondido por 2.340 dos inquiridos, ou seja 96,6% do total, serve para indicar com bastante precisão o estado em que se encontra o planejamento urbano no Brasil. Investigando a existência de legislação, serviços e órgãos destinados a assegurar à sede municipal normas básicas de urbanismo, o inquérito "foi promovido através de seis perguntas específicas sobre a manutenção de órgãos de planejamento e urbanismo e a existência de planta cadastral, plano-diretor, código de obras e leis de zoneamento e de loteamento, já aprovados.

O inquérito revelou que apenas 11,6% dos municípios brasileiros mantinham ou dispunham de órgãos de planejamento e urbanismo, valendo ressaltar o caráter ainda otimista deste índice, uma vez que, - esclarece o IBAM - "ao informarem a existência de órgãos de planejamento e urbanismo, é provável que tivessem em vista, não um órgão específico, mas o órgão de obras públicas, em geral".

Dentre as iniciativas vinculadas ao agenciamento, à tributação e ao controle da ocupação do solo e da edificação, figurou a planta cadastral, assinalada em 33,3% das prefeituras, isto é, 780 municípios brasileiros possuíam planta cadastral da sede municipal. Paralelamente, a iniciativa de menor incidência entre as prefeituras brasileiras era, em 1958 (e não há muita razão para acreditar que o quadro tenha se modificado substancialmente dessa data para cá), a que dizia respeito a existência de plano diretor. Apenas 14,2% dos municípios, 333 cidades portanto, informaram dispor de plano diretor destinado a orientar o desenvolvimento urbano do distrito-sede. O IBAM recomenda tomar esse dado com a devida cautela, pois "deve-se levar em conta que para muitas autoridades municipais (...) planta cadastral é sinônimo de plano-diretor, o que não é de estranhar num país como o Brasil, em que não estão devidamente difundidos o conceito, as idéias e as técnicas do moderno planejamento urbano".

O inquérito revelou, ainda, que 31,7% dos inquiridos (742 cidades) dispunham de legislação regulando a localização das atividades e funções urbanas; 24,4% dos municípios apenas regulavam o parcelamento de suas terras e, finalmente, 22,8% dos municípios in

quiridos eram dotados de "um código regulador das obras de construção, reconstrução, modificação ou demolição de prédios." (IBAM, Municípios do Brasil, Organização e Atividades Governamentais, Rio de Janeiro, 1960).

O quadro III, a seguir, mostra o resultado geral do inquérito do IBAM em números absolutos e em números relativos e segundo a distribuição em regiões fisiográficas que são as adotadas pelo IBGE.

Instrumentos Legais

O Governo brasileiro frente ao problema do crescimento urbano e da ausência generalizada de instrumentos em planejamento local, procura se aparelhar para enfrentar uma situação cuja tendência, frente a crescente tendência de urbanização observada nos últimos anos, é a de agravamento. Com esta finalidade, atribuiu-se ao Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - autarquia criada pela lei 4.380 de 1964, juntamente com o Banco Nacional de Habitação - a função de coordenar, delinear e promover a política de desenvolvimento urbano e local no país. Esta política é definida como sendo a que deve promover "o desenvolvimento sócio-econômico das comunidades brasileiras a nível de municípios, grupos de municípios ou micro-regiões e áreas metropolitanas. (H.J. Cole, in entrevista concedida à Revista AGENTE nº 6, ano 2, p.50). O SERFHAU é provido de recursos pelo BNH para gestão do Fundo de Financiamento de Planos Locais Integrados (FIPLAN) e até agora recebeu "um conjunto de pedidos - cerca de 64 - de grupos de municípios, totalizando 200 municípios brasileiros que estão se preparando e alguns já realizando, os seus planos de desenvolvimento integrado." (H.J. Cole, op. cit). O primeiro município a concluir um plano dessa natureza, financiado e orientado pelo SERFHAU, foi o de Feira de Santana, na Bahia.

Não resta dúvida de que se está dando um passo adiante no processo de equacionamento dos problemas de desenvolvimento urbano e local a nível municipal. A par da ação desenvolvida pelo SERFHAU, é possível observar uma acentuada propensão das municipalidades em procurar se aparelhar com instrumental que as capacite a responder as exigências e necessidades colocadas por novas e constantes mudanças operadas no quadro urbano e pelo aumento incessante de sua população. Esse instrumental inclui a adoção de programas mais ou me-

Q U A D R O I I I

MUNICÍPIOS DOTADOS DE ORGÃOS ESPECÍFICOS E DE NORMAS DE URBANISMO

ESPECIFICAÇÃO	Informante		Orgão de Urbanismo		Planta Cadastral		Plano Diretor		Código de Obra		LEIS DE			
											Zoneamento		Loteamento	
	AB	%	AB	%	AB	%	AB	%	AB	%	AB	%	AB	%
BRASIL	2 340	100	271	11,6	780	33,3	333	14,2	534	22,8	742	31,7	594	25,4
REGIÃO NORTE	96	100	6	6,3	16	16,7	6	6,3	8	8,3	18	18,8	26	27,1
REGIÃO NORDESTE	504	100	37	7,3	87	17,3	31	6,2	41	8,1	113	22,4	45	8,9
REGIÃO LESTE	777	100	85	10,9	342	44,0	125	16,1	215	27,7	198	25,5	183	23,6
REGIÃO SUL	783	100	130	16,6	291	37,2	151	19,3	245	31,3	365	46,6	270	34,5
REGIÃO CENTRO-OESTE	180	100	13	7,2	44	24,2	20	13,9	25	13,9	48	26,7	70	39,9

1 - Fonte IBAM - Municípios do Brasil, organização e atividades governamentais, IBAM, Rio de Janeiro, 1960

2 - Coluna AB dá os resultados absolutos

3 - Coluna % dá os resultados relativos

nos sofisticados que se estendem desde a elaboração de um ainda pouco definido plano de desenvolvimento local integrado, até a realização de projetos setoriais de tráfego, de localização industrial, de saneamento e abastecimento d'água, de renovação urbana, de habitação e bastantes outros. Muitas prefeituras estão elaborando seus planos de desenvolvimento urbano, de caráter global ou não, sem recorrer aos meios postos à disposição dessa finalidade pelo SERFHAU e pelo FIPLAN, cujas condições de financiamento são consideradas muito elevadas.

Face a essa preocupação das prefeituras, um número crescente de profissionais tem se mobilizado para preencher o novo campo de trabalho, até aqui praticamente virgem no país - o do planejamento urbano e do planejamento local integrado, o qual consiste numa tentativa de planejamento global do território municipal ou da micro-região, em todos os níveis: econômicos, sociais, culturais e físicos. A demanda de trabalho neste campo levou profissionais de variada formação - arquitetos, geógrafos, economistas, sociólogos, engenheiros e muitos outros - a se associarem em equipes interdisciplinares e, em conjunto, enfrentarem a problemática do planejamento urbano dentro das condições brasileiras, buscando o estabelecimento da metodologia, da linguagem e das diretrizes que deverão utilizar para tornar viáveis soluções e propostas de modernização e de expansão do quadro urbano brasileiro e da criação de novas áreas que a ele serão incorporadas.

O momento que vivemos parece-nos, assim, decisivo. Estamos iniciando as primeiras experiências no campo do equacionamento dos problemas urbanos, atingindo quase que simultaneamente todos os tipos de cidades brasileiras, desde as pequenas e médias cidades até as grandes metrópoles nacionais.

O Rio de Janeiro contratou, sob enorme e candente protestos de todos os arquitetos brasileiros, anos atrás, uma equipe de planejadores estrangeiros para elaborar o plano de desenvolvimento urbano do Estado da Guanabara. Dêste trabalho resultou um volume, em inglês, com cerca de 600 páginas com mapas e gráficos "Guanabara, a plan for urban development", elaborado pela Comissão Executiva para o Desenvolvimento Urbano (CEDUG) - hoje extinta - e Dixie Associates, Consultants on Developments and Ekistics, que constitui um dos mais importantes repositórios de dados levantados sobre o Rio de Janeiro com o propósito do planejamento urbano,

Curitiba, logo depois, tratava de equacionar os problemas decorrentes de seu desenvolvimento urbano, preparando-se para o futuro. Para tanto, recebeu a colaboração do arquiteto Jorge Wilhelm. Recentemente, São Paulo selecionou consórcio de firmas de planejamento para tratar dos problemas da região metropolitana de São Paulo ou do chamado Grande São Paulo. Além dessas, inúmeras outras cidades pelo Brasil afora estão convocando equipe de profissionais para participar da elaboração de seus planos de desenvolvimento urbano.

O trabalho que agora prossegue com maior constância e sistematizada só adquirirá verdadeira consistência a partir de sua indispensável complementação - a implantação desses planos. Somente então, feita a avaliação dos trabalhos, estaremos em condição de poder falar em um pensamento brasileiro de planejamento urbano. Paralelamente, precisamos investir muito mais em estudos dessa natureza, pois é na cidade que se realizam hoje quase todas as aspirações da humanidade. Apesar disso, o que se gasta ou investe em estudos urbanos, não só no Brasil como no mundo inteiro, comparado com o que se investe em qualquer outro campo de conhecimento ou da atividade humana é simplesmente irrisório.

Arquitetura e espaço urbano

O Brasil, na década de 20 e mais acentuada ainda na de 30, iniciou seus primeiros passos na criação de uma linguagem arquitetônica contemporânea. Os homens que tentavam naquela época implantar os princípios da arquitetura contemporânea no Brasil, procuraram, sem dúvida, evidenciar os problemas urbanos e pregaram a adoção dos princípios urbanísticos que começavam então timidamente a tomar corpo na Europa e nos Estados Unidos.

Seus esforços, todavia, foram em vão quanto ao planejamento urbano. Conseguiram firmar os princípios da arquitetura contemporânea, construindo uma obra nova, mais próxima de nós, de nossas necessidades, de nosso clima e de nossa cultura, mas tiveram que fazê-la assente numa estrutura urbana de característica ainda colonial ou ocupando espaços abertos pela cirurgia urbana radical, à maneira de Haussmann.

Até a construção de Brasília, a arquitetura contemporânea se viu frustrada na vontade de crescer segundo uma trama urbana com a qual mantivesse maior vinculação e coerência. Antes de sua implan-

tação, a obra arquitetônica brasileira contemporânea teria que ser baseada no meio de uma massa indiferenciada de construção que satisfazia apenas à especulação imobiliária.

Com efeito, não é possível estabelecer uma correlação perfeita entre o que se convencionou chamar de arquitetura contemporânea e a trama urbana sobre a qual ela assenta. As formas arquitetônicas evoluíram em função do emprêgo de novas técnicas de construir e das novas necessidades de uma sociedade que se concentra e transforma seus hábitos com rapidez. O suporte urbano dessa arquitetura, no entanto, continua sendo o mesmo que serviu a casa de poucos pavimentos, levantada em alvenaria, salvo os rasgos abertos pela cirurgia urbana de urgência feita para permitir a circulação dos novos veículos a motor, os quais, desde seu aparecimento, vêm transformando celeremente o cenário da cidade e o habitat do homem urbano.

Coexistem, por assim dizer, sobre uma mesma base - espontânea na maior parte das vezes e em poucas outras algo planejada - construções e equipamentos diversos formando espaços urbanos que não guardam entre si maior coerência.

O sociólogo Maurício Vinhas de Queiroz - em um dos poucos estudos de interpretação sociológica da arquitetura produzidos entre nós - denomina as obras de maior valor arquitetônico feitas pelos arquitetos de vanguarda do movimento moderno, de arquitetura de elite, reservando a designação de arquitetura de carregação para o restante da edificação que, embora de caráter erudito quanto ao processo construtivo, não tem outro intuito senão o da edificação em si ou da especulação imobiliária, ficando imune a qualquer intenção plástica.

A essas duas arquiteturas - se é que se pode nomeá-las assim da mesma maneira - deve-se juntar uma outra de característica bem mais simples e pobre, que se expressa através de processos construtivos bem mais primitivos, nos quais são utilizadas técnicas e materiais hoje arcaicos na área urbana - taipa, adobe e outros - de forma rudimentar ou são empregados materiais circunstanciais os mais diversos, na edificação improvisada de um abrigo tósco.

A arquitetura de carregação constitui, quase sempre, o grosso da edificação de nossas cidades. Dispõe-se ao longo das ruas

que perderam muito da sua antiga função para se transformar em canais através dos quais se escôa o caudal do tráfego motorizado, formando quadras fechadas e paredões de concreto ou circundam praças, largos e outros vazios que são ocupados para estacionamento de veículos. Essa arquitetura caracteriza o espaço ou a área urbana que chamamos de institucional ou cidade convencional para diferenciá-la da outra que cresce junto com ela, porém de uma maneira completamente nova e inusitada, a favela, à qual já nos referimos anteriormente.
