SÍNTESE Nº 37 (1986) — Pág. 101-110

LINHAS PARA UMA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO NO BRASIL:

Gilson de Assis Dayrell

1. Introdução

O desenvolvimento urbano comporta dois enfoques principais: o primeiro diz respeito ao fenômeno da urbanização, suas causas e conseqüências e coloca uma questão ampla de organização do território ou de uma política de ordenação territorial a nível nacional e regional; o segundo trata da cidade que é o resultado do fenômeno de urbanização, procurando organizá-la, torná-la eficiente, melhorando cada vez mais a qualidade de vida dos seus habitantes e levanta o problema de planejar o seu desenvolvimento a partir de uma política de desenvolvimento urbano definida a nível local.

É importante notar que planejar o desenvolvimento local sem uma política de ordenação do território nacional e regional é, geralmente, tarefa incerta já que sujeita ao jogo aleatório das forças que atuam no meio urbano e que reforçam ou enfraquecem as diretrizes do planejamento local.

Outra questão que está intrinsecamente ligada à primeira é a do planejamento do desenvolvimento rural que, atualmente, se coloca sob o título de Reforma Agrária.

---

* Republicamos neste número o artigo do nosso colaborador Dr. Gilson de Assis Dayrell que erradamente foi atribuido, no nº 36, ao nosso colaborador Prof. Thierry Linard de Guertechin. Pedimos desculpas aos nossos colaboradores e aos nossos leitores por esse lamentável erro de atribuição.(NDR) Vide errata.

Na realidade essas e outras questões devem ser tratadas em um Plano Nacional de Desenvolvimento que proponha a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

A urbanização é um dos mais graves problemas que o mundo enfrenta; no Brasil, cerca de 60% da população vive hoje em cidades.

As principais aglomerações urbanas brasileiras vêm crescendo a taxas muito elevadas e não têm permitido às suas administrações atenderem às demandas por infra-estruturas e serviços urbanos em rítmo capaz de manter um bom nível de qualidade de vida.

Assim, as periferias estão cada vez mais mal atendidas, gerando o fenômeno da cidade dual em que o centro é servido e funciona nos moldes convencionais e a periferia é carente e funciona segundo modelos não convencionais.

Exatamente por ser esta a realidade mais sensível, as medidas de política urbana no Brasil vêm, lentamente, procurando atingir, prioritariamente, as cidades com programas de saneamento básico, habitação, educação, segurança pública, transportes e outros, através de aberturas de linhas de financiamento e mesmo investimento a fundo perdido e de instrumentos legais que buscam reforçar a organização da cidade, melhorando o seu nível de vida.

O ponto alto desta postura do poder público no Brasil se deu com a criação das regiões metropolitanas, quando se observou que elas estavam rapidamente deslizando para o caos. Em contrapartida, muito pouco se fez no Brasil para atingir as causas do fenômeno da urbanização e atuar no cerne do problema, o que se torna indispensável para o tratamento das questões a nível local.

2. AS CAUSAS DA URBANIZAÇÃO

A decorrência principal desta política de favorecer as cidades é que elas passam a atrair as populações rurais, movidas pelos meios de comunicação de massa e meios de transportes.

A cidade representa para muitos a possibilidade de obter um emprego e de participar do progresso.

Fica claro que, neste processo, o principal fator de urbanização é a migração do campo para as cidades, através de um fenômeno de atra-

ção e expulsão.

A expulsão se deve às más condições de vida no campo e outros fatores que basicamente estão no centro da problemática da Reforma Agrária e do planejamento do desenvolvimento rural.

Pretender solucionar os problemas das cidades sem esta visão de conjunto é cair no vazio de decisões apressadas, não condizentes com a dimensão da realidade a enfrentar.

Veja o caso de Belo Horizonte (Tabela 1), que tem mais de 50% de sua população formada de migrantes, porcentagem que vem aumentando nas últimas décadas.

Tabela 1

PROCEDÊNCIA DA POPULAÇÃO DE BH

	1970	%	1980	%
Naturais de BH	611.000	49,5	857.000	48,2
Migrantes	624.000	50,5	924.000	51,8
TOTAL	1.235.000	100,0	1.781.000	100,0

Fonte: Censos Demográficos

Ressalte-se ainda que a procedência dos migrantes tem uma componente muito forte de origem nas zonas urbanas do interior do Estado, revelando a incapacidade da rede de cidades de menor porte de reter suas populações (Tabela 2).

A Tabela 2 indica, por outro lado, que a população proveniente da zona rural aumentou a sua participação relativa na migração para a Capital do Estado, mostrando de maneira clara a forte atração da Capital e a pequena capacidade das cidades menores de reter população expulsa dos campos.

Tabela 2

PROCEDÊNCIA DOS MIGRANTES

	1970(%)	1980(%)
Zona Urbana	85,5	62,4
Zona Rural	14,5	37,6
TOTAL	100,0	100,0

Fonte: Censos Demográficos

Diante deste quadro é fácil entender o vertiginoso crescimento da Capital do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, que passou de 211.000 Habitantes em 1940 para 1.781.000 habitantes em 1980, já tendo hoje mais de 2.000.000 de habitantes.

A migração para Belo Horizonte tem ainda uma característica importante. Ela é constituida basicamente de jovens, à procura de emprego, refletindo na composição etária da população: 84,6% dessa população tem menos de 44 anos.

Ocorre que a oferta de empregos nas cidades é regida por leis econômicas decorrentes da própria aglomeração que por aí se cria.

Do ponto de vista econômico há um ganho com as economias da escala e externas. Para as empresas da base da pirâmide, o mercado é constituído das indústrias do cume, mais próximas do consumidor.

É lógica, portanto, a localização da indústria, em geral, nos centros já desenvolvidos, com a consequente criação de empregos.

Por outro lado, a situação do emprego, em 1984, em Belo Horizonte é a indicada a seguir.

Tabela 3

EMPREGO EM 1984

		%
Empregados	653.815	67,5
Sub ou Desempregados	314.185	32,5
População Economicamente ativa	968.000	100,0
Taxa de Desemprego (FIBGE)		9,72

Fonte: Cadastro do Ministério do Trabalho

A primeira observação é que a oferta de empregos não é capaz de atender à demanda. Nota-se a grande defasagem da estimativa do IBGE para a situação de subemprego ou desemprego em Belo Horizonte.

Outra análise importante é a que se pode fazer através do exame da Tabela 4.

Tabela 4

POPULAÇÃO OCUPADA

	1970	%	1980	%
Primário	3.000	0,7	3.000	0,5
Secundário	101.000	24,2	218.000	30,3
Terciário	313.000	75,1	497.000	69,2
TOTAL	417.000	100,0	718.000	100,0

Fonte: Censos Demográficos

Observa-se que o secundário está aumentando a sua participação relativa na oferta de emprego, devido à mudança no parque industrial da Capital, principalmente pela sua complementação com indústrias de transformação.

Belo Horizonte reflete, portanto, os dois fenômenos que foram apontados como causas da urbanização, isto é, a migração e a oferta de empregos decorrentes da localização industrial provocados pelas condições de aglomeração. Indica ainda que esta oferta de empregos não acompanha a demanda, havendo oferta de mão-de-obra não absorvida pelo mercado.

Se a concentração industrial traz vantagens para as empresas, pode-se dizer que ela é que confere maior eficiência à economia industrial. As economias externas que servem à indústria em geral: energia elétrica, transportes, água, esgoto, telefone, são melhor utilizados quando há concentração.

Colocado dessa forma é possível entender porque escapa ao planejamento local a fixação de políticas viáveis para a administração pública. De fato, decisões tomadas em outros centros sobre localização industrial e sobre aquisição de terras no interior por grandes empresas, por exemplo, podem provocar oferta de empregos e êxodo rural, nem sempre na mesma proporção desejável.

Portanto, a economia urbana exige para a sua análise a consideração de uma área mais ampla.

Se a repartição espacial da indústria não é controlável a nível local e isto é evidente pelo exame da situação brasileira em que mais da metade está concentrada em São Paulo, restaria verificar as consequências dessas decisões para as cidades.

3. ALGUMAS CONSEQUÊNCIAS DA URBANIZAÇÃO

A mais importante delas são os desequilíbrios inter-regionais, resultantes do funcionamento desimpedido da economia de mercado.

Torna-se evidente que a lucratividade privada, além de não ser o melhor critério para se alcançar a eficiência global de utilização dos fatores de produção (mão-de-obra e capital), não leva ao bem comum.

De fato, as grandes cidades preferidas para a localização industrial, tem os seus problemas agravados, especialmente na deteriorização do ambiente urbano, devido à distância entre o crescimento demográfico e a economia.

Daí a frustação dos migrantes que não encontram emprego, gerando a instabilidade política, a inquietude social e a instabilidade psicológica.

Isto para não falar no deficit habitacional, na carência de ruas calçadas, falta de água e redes de esgotos, transportes e energia elétrica.

A Tabela 5 mostra, em 1982, as carências em infra-estrutura de serviços urbanos em Belo Horizonte.

Tabela 5

SITUAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA URBANA EM BELO HORIZONTE – 1982

	População não atendida	%
Abastecimento de Água	370.000	19,5
Rede de Esgoto	718.000	37,5
Limpeza Pública	795.000	41,9

Fonte: PLAMBEL

No setor social a situação em 1982, em Belo Horizonte, era que, na área de saúde, havia deficit de um milhão de consultas/ano; na área de educação primária, 133.000 crianças em idade escolar sem atendimento e uma população favelada de cerca de 240.000 pessoas.

A conclusão é que, enquanto algumas regiões vão tornando-se superdesenvolvidas e ao mesmo tempo superpovoadas e vão também adquirindo uma densidade de problemas nas suas áreas urbanas e metropolitanas, outras áreas persistem em um subdesenvolvimento crônico.

Não será, portanto, apenas tratando dos problemas urbanos que se atingirá uma desejável racionalização do uso do espaço e do território do país.

A economia urbana jamais será auto-suficiente: depende da produção de alimentos na agricultura, caracterizando a divisão do trabalho na região, entre os setores produtivos que se localizam na cidade e a

agricultura.

É necessário que o Poder Público lance mão de critérios que permitam condicionar ou incentivar a iniciativa privada para atender aos objetivos maiores do desenvolvimento urbano e rural do País.

Estes critérios, no seu conjunto, constituirão as prioridades da ação política do Governo e deverão ser aprovados pela comunidade, após amplo debate com suas lideranças.

É indispensável, neste debate, estar consciente de que é necessário dar um equilíbrio ao processo de urbanização, mas, não é possível pará-lo especialmente porque a melhoria da produtividade rural é, em geral, seguida de liberação de mão-de-obra para as cidades.

4. ALGUMAS LINHAS PARA UMA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO NO BRASIL

Caberá ao Setor Público dar os primeiros passos no processo de formular e implantar uma política urbana no Brasil. A iniciativa privada deverá participar do processo, dirigindo o seu investimento para as áreas previamente delimitadas pelo Poder Público.

Como será possível ao Setor Público condicionar a iniciativa privada para torná-la participante da estratégia de ocupação do território nacional, definida no seu Plano Nacional de Desenvolvimento?

Dois serão os instrumentos de que poderá valer-se o Governo, mediante legislação adequada que acompanhará as medidas de planejamento.

Em primeiro lugar, a exemplo do que é feito pela legislação de uso do solo em cidades, introduzir o conceito de espaço no planejamento e organização do Território Nacional.

Deverá ser preparado um amplo zoneamento do País em que se estabeleçam zonas de uso agrícola, mineral, de proteção ou preservação ambiental, zonas urbanas ou destinadas à expansão urbana (aí incluídas áreas para uso industrial, comercial, etc), zonas para grandes usos institucionais e outras. Ao fixar tal zoneamento, como ampla participação dos Estados e Municípios, o Governo Federal regulará o assentamento e os usos em cada uma dessas zonas.

Existem, no Brasil exemplos de zoneamentos já implantados e que funcionam com participação do setor privado: zona de atuação da SUDENE (polígono das secas), zona franca de Manaus, zonas ou faixas de marinhas, zonas de preservação (parques nacionais) e muitas outras.

Foi graças ao zoneamento da SUDENE que Montes Claros e Pirapora, em Minas Gerais, têm sido escolhidas pelo setor privado para localização de seus empreendimentos industriais.

Da mesma forma são respeitadas as áreas de parques nacionais, com a preservação dos seus recursos naturais.

O zoneamento agrícola, por sua vez, será indispensável em qualquer plano que pretenda merecer a credibilidade pública dentro do Programa de Reforma Agrária.

De fato, as terras para uso agrícola poderão ser classificadas em diversos tipos, conforme o solo, o trato agrícola, etc., permitindo diversas alternativas para os programas de reforma agrária que somente terão sentido na medida em que permitirem acesso à propriedade de terra e introduzirem melhorias na produtividade rural global.

E aí se define o relacionamento entre política de desenvolvimento urbano e rural pois o tratamento da matéria será regionalizado.

Nas áreas rurais onde, pelas suas características físicas ocorrerá a liberação de mão-de-obra agrícolas, pela introdução de mecanização, por exemplo, haverá uma rede de cidades (zonas urbanas) pra receber as populações de migrantes, com emprego planejado para atender à demanda.

Vem então, em segundo lugar, uma política de incentivos à iniciativa privada, induzindo-a à relocação de suas indústrias.

A relocação da economia industrial mediante incentivos é prática amplamente usada no País. Trata-se de ampliar o leque de alternativas à disposição dos empresários.

Evidentemente essas medidas a nível de organização do território nacional deverão ser acompanhadas de medidas que permitam às cidades gerirem o seu desenvolvimento e aí se incluem a reforma tributária nacional e a capacitação técnica das administrações municipais para a gestão urbana.

Finalmente, a política urbana deverá estabelecer as prioridades a serem atendidas pelo setor público, através de medidas emergenciais nas áreas de habitação, saneamento, transportes, saúde e educação para as populações de baixa renda, integrando-as nos benefícios do progresso e desenvolvimento do País.

Essas linhas para um Plano Nacional de Desenvolvimento revelam, através de uma análise das repercussões espaciais dos atos econômicos, a importância das relações macro-econômicas com o espaço, tão fundamentais e tão pouco consideradas nos nossos planos de Governo.