

Projetos de urbanização integrada: uma resposta para a crise

AMM. 226
Josef Barat

mento de tarifas. Gerou-se assim, um processo "esquizofrênico" de urbanização, em que o atendimento por parte do Governo ficava aquém das pressões do setor privado.

O esquema de captação de recursos financeiros nas bolsas de seu país de origem, utilizado pelas empresas concessionárias de serviços públicos (numa fase de prosperidade do comércio exterior brasileiro) foi substituído, por sua vez, pela captação orçamentária das autarquias e empresas públicas, arcando o poder público com todo o peso dos investimentos na infra-estrutura urbana.

Com a "desintegração" do processo de urbanização entre 1940 e 1980, acumularam-se gigantescas carências de serviços públicos em nossas cidades. Do ponto-de-vista dos transportes, a substituição dos bondes e trens suburbanos pelos ônibus (único serviço urbano operado hoje por empresas privadas em regime de concorrência) permitiu, no período 1950-1970, uma certa integração dos tecidos urbanos e a viabilização das expansões das cidades através de novos loteamentos.

O transporte público predominante na década de 1970 foi o de ônibus, substituído, por sua vez, pe-

lo automóvel nas camadas de maior poder aquisitivo. Tal substituição se fez às custas de pesados investimentos na infra-estrutura viária para beneficiar a circulação dos automóveis, em detrimento de outros investimentos em serviços públicos e transporte de massa.

Com a crise do petróleo, todavia, o domínio do transporte rodoviário (coletivo e individual) nas cidades tornou-se questionável, dadas as situações de congestionamento crônico associados aos elevados preços dos combustíveis, inviabilizando, inclusive, a rentabilidade das empresas privadas de transporte coletivo no longo prazo. De um lado, a operação a custos unitários crescentes devido aos congestionamentos e de outro à fixação de tarifas levando em conta o fenômeno da pobreza urbana, são os elementos básicos da crise do transporte coletivo urbano.

É claro que dadas as escalas de atendimento envolvidas hoje pela nossa urbanização, as violentas pressões migratórias que geram bolsões de pobreza e as disparidades na distribuição de renda que escluem do mercado significativos contingentes populacionais, não se pode voltar ao esquema de participação privada

(hoje com capitais nacionais) que prevalecia no início do século. O compromisso maior de equacionar e prover fundos para o financiamento da infra-estrutura urbana caberá, sem dúvida, ao poder público.

Mas, uma participação mais ativa do setor privado é desejável diante da incapacidade governamental (nos diferentes níveis de decisão) de financiar a expansão mais racional de nossas cidades e da necessidade do próprio setor privado gerar atividades, emprego e renda neste momento de incertezas e de graves pressões sociais nas cidades. Trata-se de repensar, em profundidade, portanto, os próprios padrões que até aqui prevaleceram no nosso desenvolvimento urbano.

A alternativa que se propõe é a dos projetos de urbanização integrada, cuja conceituação pode ser assim resumida:

a. reunir e articular os interesses legítimos da engenharia de projetos e sistemas, da construção civil pesada, da construção de habitações, da incorporação e comercialização imobiliária, da produção de máquinas, equipamentos, instalações e material rodante necessários aos investimentos urbanos e da operação privada de transportes, para atuarem em projetos de interesse comum;

b. integrar, nestes projetos, a implantação da infra-estrutura urbana de serviços e acesso, necessária para viabilizar, em áreas previamente selecionadas, empreendimentos habitacionais e de serviços, centros de comércio e polos de entretenimento e lazer, criando núcleos periféricos com vida própria;

c. o que será oferecido ao consumidor final é o acesso à habitação, aos serviços, ao comércio e ao entretenimento e lazer, integradamente, como bens e serviços complementares e de consumo conjunto;

d. o investimento-chave para a viabilização desses empreendimentos, globalmente, é o transporte, para prover a acessibilidade e a mobilidade em grande escala;

e. dependendo do porte do empreendimento, propor a implantação de sistemas de veículos leves sobre trilhos (bondes) ou trolebus (de tecnologia nacional) que serão os veículos brasileiros desenvolvidos para ci-

dades de porte médio e novas áreas de urbanização nas grandes metrópoles;

f. diante da escassez de derivados de petróleo, estes veículos de características técnicas simples e baixo custo de implantação, serão a resposta para a viabilização de empreendimentos e a descentralização de atividades e empregos nas cidades.

O ponto de partida seria o desenvolvimento de um projeto de urbanização integrada em cidades de porte médio de mentalidade progressista (tipo Curitiba, Londrina, Campinas ou Ribeirão Preto) com a aquisição prévia de áreas periféricas de baixo custo, que seriam valorizadas pelos empreendimentos implantados articuladamente. No projeto já seriam desenvolvidos os protótipos dos veículos que viabilizarão o empreendimento.

Será necessário estudar, complementarmente, alguns aspectos relacionados com a privatização da operação de serviços urbanos — (especialmente o de transporte coletivo).

a. alternativas de concessão da exploração de serviços públicos urbanos à empresas privadas no longo-prazo e com garantia de estabilidade tarifária;

b. alternativas de leasing pelo Governo de instalações, equipamentos e material rodante, tendo em vista novas tecnologias de prestação de serviços públicos urbanos;

c. montagem de uma estrutura alternativa de financiamento para os serviços públicos urbanos, através de poupança vinculada ou debêntures das empresas operadoras.

Num momento em que os empresários estão conscientes dos malefícios da estatização desordenada e o Governo tenta adequar suas ações à retórica de uma privatização que leve em conta os interesses sociais, cabe perguntar quem se habilita a jogar com seriedade o jogo da urbanização moderna, menos selvagem e condizente com o estágio de industrialização atingido pelo País?

O período compreendido entre 1870 e 1930, a urbanização brasileira fez-se num quadro de reduzida intervenção do poder público. A essencialidade dos serviços urbanos canalizava a iniciativa de produzi-los para empresas privadas, organizadas para este fim mediante o mecanismo das concessões. A remuneração do capital investido se dava no âmbito das leis de mercado, através das tarifas cobradas aos usuários. Ao *laissez-faire* da industrialização, correspondia, na organização do espaço urbano, o *laissez-faire* da urbanização, através de empreendimentos privados de grande envergadura.

Deste modo, as empresas privadas concessionárias de serviços públicos tinham interesses intimamente vinculados aos das empresas urbanizadoras e atendiam não somente ao crescimento espontâneo das cidades, como induziam novas frentes de urbanização. Estas empresas, em geral estrangeiras, traziam para o Brasil, além do capital captado nas bolsas européias e norte-americanas, métodos de trabalho e tecnologias inteiramente novos, que permitiam a absorção de bens de capital produzidos nos países de origem, visando o atendimento de necessidades coletivas em grande escala.

As empresas concessionárias de serviços públicos e empresas urbanizadoras se interligavam por interesses comerciais — não raramente por interesses acionários — propiciando a expansão ordenada das cidades, através da criação de novos bairros ao longo das linhas de provisão dos serviços públicos, especialmente o transporte. Este era o caso, por exemplo, do entrelaçamento de interesses da Light e da City no Rio e em São Paulo para a provisão de serviços de bondes, força e luz, gás canalizado, água e esgoto nos novos bairros por elas urbanizados.

Tal esquema de prestação integrada de serviços urbanos com a formação de monopólios ou oligopólios, orientando a urbanização, era possível em razão dos ritmos de crescimento urbano relativamente moderados, escalas reduzidas de atendimento e ausência de grandes pressões de contingentes migratórios de baixa renda.

A pobreza era, com efeito, um fenômeno predominantemente rural, e a população urbana, em sua maioria, tinha poder aquisitivo para pagar as tarifas dos serviços públicos. As insuficiências de renda eram contornadas por meio de subsídios internos à prestação do serviço, como, por exemplo, os bondes e trens de segunda classe.

Além disso, as facilidades de importação e disponibilidade de divisas presentes na economia exportadora até a crise da década de 1930, permitiam o funcionamento das empresas concessionárias dentro dos padrões de eficiência definidos nos países industrializados.

Mas, com a crescente complexidade do processo de urbanização, as deficiências progressivas dos mecanismos de mercado em face das necessidades coletivas num quadro de insuficiência de renda, os próprios problemas relacionados com a monopolização dos serviços e garantia de tarifas, além das dificuldades do comércio exterior à partir de 1930/1940, a evolução se deu pela publicação crescente dos serviços urbanos. Estes passaram progressivamente à titularidade de autarquias ou à concessão para empresas públicas criadas por municípios e estados para este fim. Nestas categorias situam-se majoritariamente, hoje, as entidades prestadoras de serviços urbanos.

À ruptura do mecanismo espontâneo de organização urbana com base no mercado, não se sucederam, todavia, sistemas de planejamento e financiamento que pudessem orientar e induzir o crescimento de nossas cidades. A prestação de serviços públicos pelas autarquias e empresas governamentais passou a ficar a reboque das iniciativas empresariais no setor de loteamentos e incorporações imobiliárias, que, em função das oportunidades de mercado, organizava-se de forma concorrencial, abrindo um leque excessivamente amplo de pressões sobre o poder público.

Este, por seu turno, não apresentava capacidade de investimento compatível com as escalas requeridas pelas iniciativas do setor privado, devendo ainda atender populações carentes e sem capacidade de paga-