Curam – se cidades
uma proposta urbanística da década de 70

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
Universidade de São Paulo
São Paulo, Junho de 2004

Curam – se cidades
uma proposta urbanística da década de 70

Autora: Maria Cecilia Lucchese

Dissertação de Mestrado
Área de Concentração: Estruturas Ambientais Urbanas
Departamento de Planejamento

Orientador: Prof. Dr. Antônio Cláudio Moreira L. Moreira

*O arquiteto sempre reivindicou o direito ao controle da forma urbana;
e é preciso admitir que, da mesma forma, este direito
lhe foi sempre negado.*

Ludovico Quaroni em “La Torre de Babel”

Agradecimentos

A todos aqueles que colaboraram para o desenvolvimento desse trabalho, seja com sugestões e críticas, seja com incentivos, principalmente nos momentos de desânimo e cansaço.

Meu particular agradecimento às bibliotecárias Dina E. Uliana (da FAUUSP – Cidade Universitária), Inerilda Fagundes dos Reis, Dagmar Lima da Silva e Jamile de Faria Mussi (dos Centros de Documentação da Caixa Econômica Federal de São Paulo e Rio de Janeiro), à Profa. Dra Maria Lúcia Refinetti Martins (da FAUUSP) e ao Prof. Dr. Carlos Roberto Monteiro de Andrade (da EESCUSP) pelas proveitosas sugestões na qualificação e a José Eduardo da Silva Farias que gentilmente me enviou sua dissertação de mestrado para consulta.

Agradeço ainda a Marlene Fernandes, Carlos Alberto Silva Arruda, José Eduardo de Oliveira Penna e Sonia de Paiva Cole pois sem os seus depoimentos muito faltaria a esse trabalho.

À amiga Rossella Rossetto, pelos comentários criteriosos e sugestões valiosas. À Luis Eduardo Baptista, o amigo Dudu, pela acolhida generosa em minhas idas ao Rio de Janeiro para realização desta pesquisa. À querida sobrinha Cristina Lucchese Piccolotto por me ajudar com o Abstract.

Ao amigo e chefe, Gabriel Blanco, pela compreensão e apoio.

Ao querido orientador Antônio Cláudio pelas críticas, sugestões e principalmente pelo carinhoso incentivo, principalmente quando na redação deste trabalho eu me desesperava e tinha vontade de jogar tudo fora.

Aos meus irmãos Jorge, Stella e Helena, pela imensa paciência nos meus piores momentos. Só eu sei o quanto vocês me ajudaram a chegar até aqui.

Índice

1. Introdução	p. 11
2. A política federal de desenvolvimento urbano	p. 24
3. Vamos curar as cidades: mais que um método, uma visão de cidade	p. 67
4. Leituras de um programa: uma linha de financiamento	p. 110
5. Leituras de um programa: projetos Cura	p. 145
6. Conclusão	p. 179
7. Bibliografia citada	p. 187
8. Anexos	p. 194
8.1. A estrutura do BNH	
8.2. Documentos do BNH no acervo da Caixa Econômica Federal	

Lista de Figuras

Lista de Tabelas

Lista de Siglas

Resumo

Este trabalho trata do Programa Cura, proposta urbanística desenvolvida pelo Arquiteto carioca Harry James Cole em 1972, que visava propiciar a qualificação de bairros claramente delimitados, através da implantação de redes de infra-estrutura, equipamentos públicos – escolas, creches, hospitais, postos de saúde, terminais de ônibus, etc., e “equipamentos comunitários” – atividades comerciais e de prestação de serviços diversificadas.

Foi transformada em linha de financiamento pelo Governo Brasileiro, sendo operada pelo grande agente implementador da política urbana do período, o Banco Nacional da Habitação – BNH, a partir de 1973. O Cura atendeu a mais de uma centena de municípios até 1985, quando o Banco foi formalmente extinto.

A proposta pode ser considerada avançada para a época, seja por representar uma proposta de transição entre o “planejamento urbano” e o “urbanismo pós-moderno” que se consolidaria na década seguinte, seja por propor a participação da iniciativa privada no planejamento da cidade ou seja por propor como mecanismo para conter a valorização imobiliária das áreas “curadas”, o aumento progressivo no tempo do imposto territorial urbano para os lotes vagos.

Nosso trabalho procura mostrar essas várias facetas do Programa Cura, além de se preocupar em entender as possíveis consequências para as cidades e para os seus moradores da implantação de Projetos Cura.

Para isso, estudamos várias análises do Programa, inclusive estudos de caso de Projetos Cura implantados em São Paulo (SP), Presidente Prudente (SP), Londrina (PR) e João Pessoa (PB).

Nos preocupamos em realizar uma análise abrangente dessa proposta urbanística, que por sua qualidade e inovação, merece, em nossa opinião, o olhar atento dos estudiosos do urbanismo brasileiro.

Abstract

This paper analyzes the Cura Programme, an urban proposal developed in 1972 by the Brazilian architect Harry James Cole, which aimed at offering a kind of urban renewal of well-delimited neighborhoods through the implementation of infrastructure, public facilities – such as schools, nurseries, hospitals, health care centers, bus stations, and “community equipment” – commercial activities and services.

The programme was turned into a credit line by the Brazilian Government in 1973, and the National Housing Bank (BNH) was assigned to manage it. The Cura Programme supported more than a hundred cities until 1985, when the Bank was formally extinguished.

The programme was considered advanced for its time not only because it represented a transition proposal between “urban planning” and “post-modern urbanism, which would be consolidated in Brazil in the following decade, but also because it proposed the private initiative participation in the planning of cities, and a mechanism to hold back the real state valorization, the annual increase of urban land taxes for not built up lots.

This paper also shows many aspects of the Cura Programme and it tries to understand possible consequences of the Cura Programme to the cities and their inhabitants.

For this reason, several studies of the programme were analyzed, including case studies of Cura Projects implemented in São Paulo (SP), Presidente Prudente (SP), Londrina (PR) and João Pessoa (PB).

This study focused on carrying out a broad analysis of this urban proposal, which deserves, due to its quality and innovation, a close look from Brazilian urbanism experts.

1. Introdução

Em 1973 o BNH – Banco Nacional da Habitação criou uma nova linha de financiamento urbano, o Programa Cura. Proposto para financiar a implantação de infra-estrutura e equipamentos urbanos em bairros claramente delimitados e carentes dessas melhorias, a idéia de criar uma linha de financiamento com esta característica surgiu nas conversas em quentes madrugadas cariocas entre um arquiteto urbanista e um engenheiro¹, que tinham como preocupações racionalizar o uso dos recursos públicos e melhorar a feição da cidade industrial brasileira, curando-a *das várias mazelas que afligem o Brasil urbano*².

Essa idéia foi implantada pelo BNH graças ao esforço pessoal do engenheiro, uma vez que segundo seu depoimento³ a proposta entrou em reuniões de diretoria para ser discutida inúmeras vezes até que se desse a criação da linha de financiamento, que vigorou até a extinção do Banco, atendendo quase duas centenas de municípios.

A cidade que se pretendia curar era a cidade criada pelo desenvolvimento industrial, que tinha um crescimento populacional e territorial vertiginoso, fruto das modificações econômicas que o país sofrera naquelas décadas.

Se em 1950 o Brasil tinha quase 52 milhões de habitantes, onde 18,7 milhões moravam em cidades (36%) e 33,1 milhões moravam no campo (64%), em 60 a maior parte da população ainda morava no campo (55%), mas o crescimento da população urbana era já assustador (enquanto a população crescera 27% em dez anos a população urbana crescera 41%). E finalmente em 1970 a proporção entre campo e cidade se invertera: dos 94,5 milhões de brasileiros, 52,9 moravam em cidades (55,9%) e 41,6 moravam no campo (44%). Entre 1960 e 1970 a população urbana cresceu 39,5% enquanto a população brasileira crescera 25%.⁴

Este crescimento populacional tem suas origens nas mudanças que começam a ocorrer no final da década de 40. O pós-guerra correspondeu a um momento de intenso crescimento da economia mundial, cujo dinamismo atingiu os países em industrialização. Esse crescimento acelerado foi até a década de 70.

No Brasil, a partir da década de 50, o processo de crescimento foi intensificado pelo forte estímulo a entrada do capital estrangeiro no país. Emergiam como centros urbanos polarizadores dessa industrialização, cidades de porte médio e grande, onde o passado mercantil criara uma série de condições para o desenvolvimento da indústria, entre elas, a concentração de mão-de-obra especializada, a diversificação do setor terciário, e a presença de facilidades de transporte e telecomunicações. Entre esses centros se destacaram as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro.

Os anos 60 se caracterizaram pela continuidade do rápido processo de crescimento urbano brasileiro, tendo como principais características o aumento da importância das cidades grandes na recepção de fluxos migratórios, gerando o fenômeno da metropolização, principalmente no Rio, São Paulo, Belo Horizonte, Salvador e Recife; a crescente importância das cidades médias, como locais de intercâmbio comercial e de fluxos migratórios de cidades pequenas; e o crescente esvaziamento do campo.

¹ Falamos respectivamente de Harry James Cole e José Eduardo de Oliveira Penna.

² JB, 26/02/1973.

³ Ver CARVALHO, 1982

⁴ Ver REIS, 1996.

Nesta década houve ainda, ideologicamente, uma clara mescla entre as noções de crescimento urbano e desenvolvimento urbano. Desta forma, na década de 50 e 60, a urbanização era vista somente como um benefício, uma passagem do modelo econômico agro-exportador e monocultor para um modelo mais avançado, o industrial. E o crescimento das cidades apareceu somente em seu aspecto modernizador, ou seja, o crescente aumento das oportunidades de negócios e emprego nas cidades.

Mas é na cidade, local privilegiado das contradições inerentes ao modo de produção capitalista, que sobressai a luta das classes baixas e médias: por salários mais justos, contra a carestia, por habitação e transporte, pelo socialismo.

E esta luta se acentuaria com a crise econômica que se instalaria a partir de 1962. Essa crise teve características bastante complexas, e que surgem a partir do governo de JK.

“Em primeiro lugar, deve-se dizer que as presidências Quadros e Goulart na verdade foram prisioneiras da crise que começou a detonar no último ano da presidência Kubitschek; a política econômica do Governo Quadros, se é que se pode situá-la nesse nível, seja pelo seu curtíssimo prazo, seja pelo caráter browniano de que se revestia, apenas consegue confundir ainda mais o quadro: sua chamada *verdade cambial* introduziu um elemento a mais no já perturbado clima, tornando extremamente erráticos os preços relativos entre os diversos setores da economia.” (OLIVEIRA e MAZZUCHELLI, 1977, pg.122)

O esgotamento do modelo econômico de substituição de importações – política industrial iniciada pelo Governo Vargas e com continuidade até o governo JK onde foi incentivada a abertura de indústrias de bens de consumo, principalmente alimentos - com suas consequências no âmbito da economia – diminuição das taxas de crescimento econômico, aumento da inflação, diminuição da capacidade de investimento do Estado; um panorama internacional favorável – no campo das idéias – à superação da dependência dos países subdesenvolvidos, através da implantação de medidas nacionalistas e autônomas; os movimentos de esquerda no continente, apoiados pela União Soviética, e um necessário alinhamento de países ao lado de um dos dois grandes blocos econômicos e políticos do período da “guerra fria”, levaram a desdobramentos políticos na América Latina e no Brasil, que culminaram com a implantação de regimes políticos autoritários de direita, aqui capacitado para favorecer a passagem da economia brasileira de uma fase capitalista concorrencial para monopolista e inseri-la no bloco econômico liderado pelos Estados Unidos da América.

O final da década de 60 e a década de 70 representaram assim uma fase especial e particular do desenvolvimento industrial no Brasil – a fase monopolista do capitalismo; e que se caracterizou, nas economias dependentes, pela implantação de plantas industriais desenvolvidas nas economias centrais, ou seja, pela abertura de “filiais” de indústrias já consolidadas em outros países.

Este desenvolvimento industrial não se caracterizava pelo desenvolvimento paulatino de atividades industriais de um determinado ramo, mas sim pela implantação de todo um setor industrial de uma única vez, com plantas industriais – ou arranjos de produção, condizentes com economias desenvolvidas; e que tinham necessariamente de se adaptar às novas condições de produção, mas não podiam por outro lado abarcar todas as fases de produção que o seu desenvolvimento já tinha superado.

Assim ao se implantarem em centros urbanos melhor equipados, que caminhavam para sua transformação em cidades de economia predominantemente industrial, acabavam atraindo outras indústrias complementares. Iniciava-se, portanto, um movimento de concentração territorial da indústria, que por sua vez dinamizou o setor terciário nestas cidades, e que teve também como consequência o aumento dos postos de trabalho.

Contudo foi a partir da década de 70 que a expansão de ocupações de alta qualificação e renda elevada criou uma demanda intensiva por serviços especializados, alterando as características do terciário nos grandes centros, o que levou a alterações no panorama econômico de São Paulo e de sua região metropolitana a partir de meados da década seguinte.

Por outro lado, nestas décadas, foi desenvolvida uma política de Governo que incentivou a desconcentração industrial, o que levou ao crescimento das cidades médias e à formação de pólos regionais. Após 70, o crescimento econômico principalmente no interior dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, foram devidos aos maciços investimentos estatais em infra-estrutura energética e de transportes, e no Estado de São Paulo ao crescimento da agroindústria (cana e laranja).

Esta desconcentração econômica foi controlada pelo capital industrial paulista, pois o atendia à medida que possibilitava o aumento da acumulação intensiva e perseguia o enfraquecimento do poder dos sindicatos da capital que vinham se fortalecendo paulatinamente a partir de meados da década de 70.⁵

Foram todos esses movimentos que levaram ao crescente e rápido aumento populacional das cidades médias e grandes, através de migrações de populações atraídas por um significativo aumento do número de empregos, um consequente aumento dos salários nesses centros, e um aumento de seus serviços de educação, saúde e lazer.

As maiores cidades brasileiras, nestes dez anos (60 a 70), tiveram um crescimento comparável ao crescimento da população urbana: São Paulo passou de 3,1 milhões de habitantes para 5,2 milhões (cresceu 40%), Rio de Janeiro foi de 3,3 milhões para 4,3 milhões (aumento de 23%), Belo Horizonte foi de 642 mil para 1,1 milhão (aumento de 43%), Recife foi de 788 mil para 1 milhão (aumento de 26%) e Salvador foi de 630 mil para 1 milhão (aumento de 38%).

Este rápido crescimento continuou durante toda a década de 70, sendo que em 1980 a população urbana representava 67,5% dos 121 milhões de brasileiros. Já as cidades mais populosas absorveram a maior parte deste crescimento: São Paulo teve um aumento de 1,8 milhão de habitantes, Rio de Janeiro 700 mil e Salvador 500 mil. As outras capitais que citamos acima tiveram um aumento inferior a 100 mil habitantes.⁶

“Porém, o fato mais notável na evolução do sistema urbano brasileiro foi a emergência das cidades de porte médio. Já na década de 50 surgiam os centros médios localizados na periferia das grandes cidades, que posteriormente formariam com estas as atuais áreas metropolitanas. Fenômeno ainda mais recente, da década de 60, é o destaque dos centros médios distantes dos grandes núcleos metropolitanos. Assim, por exemplo, o número de cidades pertencentes ao estrato de tamanho entre 100 e 250 mil habitantes passou de 14 em 1960 para 32 em 1970.” (TOLOSA, 1978, pg. 22)

⁵ Ver SHIFFER, Sueli – “São Paulo como pólo dominante do mercado unificado nacional”, 1999, Apud MOREIRA e LEME, 2001.

⁶ Para esses dados ver REIS, 1996.

A especialização do trabalho, tanto na atividade industrial quanto na de prestação de serviços, levou ao surgimento de um tipo de trabalhador altamente remunerado – com habilidades técnicas ou gerenciais – que configurou naquelas décadas nestes centros uma classe média e urbana.

As cidades brasileiras, principalmente as localizadas no centro-sul, vão então refletir de forma acentuada as contradições desse desenvolvimento, com uma concentração cada vez mais crescente do desenvolvimento econômico nos centros urbanos “modernos”, e internamente passaram a espelhar o modelo de forte concentração de capital e renda; com a rápida expansão espacial dos locais de moradia das classes de menor renda, formando as “periferias” urbanas que reproduziam – em sua feição - a pouca capacidade aquisitiva desta classe.

Periferia neste trabalho é um conceito que não se prende necessariamente a localização geográfica de um determinado bairro, mas sim a ausência de infra-estrutura – esgoto, drenagem, pavimentação, iluminação pública e de equipamentos públicos. Normalmente essa situação de área urbana desprovida de urbanização acontece em porções espacialmente localizadas nas bordas de uma cidade, ainda que este tipo de localização não ocorra em todos os casos.

Como evolução desse modelo, na década de 70 temos a continuidade de uma política econômica voltada para facilitar a industrialização (com o financiamento público de infra-estrutura de energia e transporte e o desenvolvimento de uma série de incentivos ou subsídios à atividade industrial). A concentração desses investimentos em infra-estrutura nas regiões Sul e Sudeste, e finalmente uma política agrícola privilegiando a produção monocultora para exportação em grandes propriedades, teve como consequência uma forte concentração das populações urbanas em poucas cidades, localizadas em sua maioria, na região Sudeste do país e em poucas capitais nordestinas, nestes casos em parte como desdobramento da política agrícola e em parte devido ao desenvolvimento de pólos industriais na Bahia (Camaçari) e concentração de atividades gerenciais de empresas públicas no Recife.

Esse crescimento populacional ocorreu paralelamente à crescente concentração de renda nas cidades, com a consolidação de uma burguesia nacional industrial e o surgimento de uma classe média de alta renda, renda que seria paulatinamente concentrada na população de maior escolaridade. De 1960 a 1970 a renda no campo cresceu 7% enquanto que na cidade teve um crescimento de 38%.

Já ao considerarmos o nível de instrução, a população com escolaridade de nível primário teve um aumento de renda de 14%, a de nível médio teve um aumento de renda de 9%, a de nível secundário 28% e a de nível superior 52%.⁷

⁷ Escolaridade de acordo com a divisão do ensino em 1978: primário (1º ao 4º ano do nível básico), médio (5º ao 8º ano do nível básico) e secundário (nível médio). Para esses dados ver CAVALCANTI, 1978.

Entre 1960 e 70 tivemos a seguinte alteração na distribuição por classe de renda:

Classe de renda (US\$)	1960 (%)	1970 (%)
Até 21	25,2	28,6
De 21,1 a 33	17,1	21,9
De 33,1 a 45	13	17,9
De 45,1 a 60	15,2	6,1
De 60,1 a 100	16,7	12,1
De 100,1 a 200	9,1	8,3
De 200,1 a 500	2,9	3,9
Mais de 500	0,5	1,1

* US\$ 1 = Cr\$ 4,63 (1º de Setembro de 1970)

Fonte: CAVALCANTI, 1978 pg. 185

Estes dados mostram uma significativa modificação nestes dez anos, com um aumento da pobreza (os que ganham até US\$ 45 passam de 55,3% para 68,4%) e a manutenção da população que auferir as maiores rendas (os que ganham acima de US\$ 100 passam de 12,5% para 13,3%), enquanto que a população de renda média diminuiu (entre US\$ 45 e US\$ 100 temos 31,9% dos rendimentos em 60 e 18,2% em 70). Apesar da concentração de renda que ocorre nestes anos, a porcentagem dos que auferem os maiores rendimentos (acima de US\$ 500) aumenta mais de 50%, caracterizando a formação de uma classe assalariada de média alta renda, a que já nos referimos.

Estudos da época também apresentam dados que confirmam essa concentração de renda.

“ Em termos agregados, o Coeficiente de Gini⁸, utilizado como medida da pobreza relativa no setor urbano, elevou-se de 0,48 em 1960 para 0,55 em 1970, significando um acréscimo de quase 15% na década. Outros indicadores de pobreza relativa parecem confirmar a tendência no sentido da concentração da renda urbana.” (TOLOSA, 1978, pg.28)⁹

“Em contraste, os índices de desemprego aberto mostram-se extremamente baixos pelos padrões dos países em desenvolvimento. Os índices de desocupação urbana dificilmente se elevam acima da marca de 4%, situando-se em torno de 2,5% para o país.” (TOLOSA, 1978, pg. 28)

Havia portanto uma situação diversa da que vivemos hoje - o número de empregos oferecidos nos centros urbanos era relativamente grande, capaz de absorver grande parte da força de trabalho, o que explica o poder de atração que as cidades, principalmente as grandes, sobre contingentes populacionais, ainda que os rendimentos fossem baixos.

“... pode-se afirmar que nas principais cidades brasileiras, entendidas como aquelas com população acima de 50 mil habitantes, cerca de 40% da população economicamente ativa

⁸.Coeficiente de Gini é uma escala de 0 a 1, na qual 0 representa a igualdade perfeita, e 1, a desigualdade máxima.

⁹ Contudo ainda tínhamos uma sociedade um pouco mais igualitária do que a dos dias atuais. Recentes dados do IBGE, a partir do Censo de 2000, apontam para o Brasil um Coeficiente de Gini de 0,602, e de 0,594 na área urbana (FSP, 27/12/03) Não encontramos essa informação disponibilizada no site do IBGE.

possuem renda abaixo de um salário mínimo local e igual percentagem de famílias recebe menos de dois salários mínimos. Não obstante, como já foi mencionado, existem importantes diferenciações regionais. Em termos simples, pode-se dizer que nas regiões onde a renda média é alta as desigualdades de renda são pronunciadas e naquelas onde a renda é baixa a pobreza urbana é bem distribuída." (TOLOSA, 1978, pg. 32/33)

Esta cidade cuja população crescia vertiginosamente e em sua maioria auferia pouca renda, também se espalhava por todos os lados, crescendo horizontalmente em escala muito maior do que seria necessário para abrigá-la. Os loteamentos surgiam em todos os lados, entre eles, grandes glebas eram deixadas para serem parceladas no futuro, quando o Poder Público tivesse trazido a água e a luz, formando o que ficou conhecido na época como "vazios urbanos". Era todo um movimento especulativo, favorecido de um lado pela inexistência de legislação de parcelamento do solo na maioria das cidades que coibisse os abusos, e de outro pela grande procura de lotes de menor valor.

"... de modo especial até o final dos anos 70 /.../ que a mancha urbana da Região Metropolitana possuía mais de 1.700 quilômetros quadrados, área dez vezes superior à imperante em 1930, e que somente na década de 80 se expandiu em 500 quilômetros quadrados..." (KOWARICK, 2000)

Construíam-se assim as periferias, que aos poucos iam sendo incorporadas ao tecido urbano, deixando de ter tão fortemente as características de periferias, quando alguns melhoramentos chegavam e a cidade crescia para um pouco mais longe, recriando-se mais longe a periferia.

O Estado agia tentando evitar o crescimento destes "tecidos doentes". De um lado tentava ações de desfavelamento, através da remoção dos moradores de favelas localizadas em áreas mais centrais e habitadas por populações de renda média e média alta.

"No começo da década de 1960, acontece uma reação à permissividade urbana predominante nos anos que vão de 1930 a 1950, época em que se alastraram favelas nas áreas cênicas de quase todas as grandes cidades. O Estado, primeiro através dos governos locais e logo através da ação centralizadora do Governo federal, iniciou um ataque em massa às favelas, pretendendo erradicá-las todas. Para fazê-lo, contava com grande parte dos recursos técnicos e financeiros de uma instituição criada para atender aos problemas e necessidades de moradia: o Banco Nacional da Habitação. Aos favelados eram oferecidas moradias novas especialmente construídas em conjuntos habitacionais, afastadas do local onde moravam antes." (SANTOS, 1981, pg. 18)

Contudo, essa ação não era suficiente para suprir as necessidades de moradia. Desta forma além do crescimento das favelas surgiam aos milhares, os denominados loteamentos de periferia. É na década de 60 que estes loteamentos expandem rapidamente o tecido urbano. E não havia obrigatoriedade legal de implantar qualquer infra-estrutura nestes loteamentos. Mesmo em municípios onde a legislação municipal exigia obras, loteamentos regulares eram abertos sem elas.

" Enfim, sabe-se que as normas legais, tanto no que diz respeito ao tamanho mínimo dos lotes, quanto às obras de infra-estrutura básica, são transgredidos em algum grau, na maioria dos loteamentos destinados aos setores populares. Um dos loteadores entrevistados, por exemplo, informou ser comum obter-se a aprovação do loteamento mediante a assinatura de um termo de compromisso, através do qual fica estabelecida a posterior realização ou complementação das obras requeridas." (CHINELLI, 1981, pg. 53)

Cresciam assim as áreas urbanas desprovidas de pouca ou de nenhuma infra-estrutura e sem equipamentos públicos. São áreas também sem serviços e comércio de primeira necessidade. As casas são construídas aos poucos pelos moradores, caracterizando uma paisagem de casas em construção, ocupando quase todo o lote, também irregulares.

“Ainda que o crescimento das camadas populares, sob forte impacto do fluxo migratório, possa explicar grande parte dessa proporção (*2/3 de novas unidades habitacionais eram produzidas clandestinamente na década de 50 em Salvador*), a verdade é que também se “resolviam” então, por ocupação simples do solo e por construção clandestina, os problemas de camadas de pequena classe média, deslocadas das áreas centrais da cidade pelas transformações do centro e sua repercussão sobre o preço do solo. Sintomaticamente, atrás da linha de frente dos grupos de mais baixa renda, na conquista de áreas residenciais, seguia-se imediatamente a substituição dos primeiros por grupos de renda mais alta, mas incapazes de poder competir por lotes regularmente comercializados.” (BRANDÃO, 1981, pg. 134)

A insalubridade e a precariedade das condições de moradia da população de menor renda são assim apresentadas num trabalho de 1978:

“Como ilustração lembre-se que nas áreas desse tipo, que envolvem a Grande São Paulo, são desoladores os níveis de saúde (mortalidade infantil crescente entre 1962 e 1974, atingindo os piores níveis internacionais) provocados pela subnutrição e por péssimas condições de saneamento básico (80 a 100% dos poços contaminados, rede de água de pouco alcance, esgotos inexistentes). O quadro geral de precariedade abrange os equipamentos sociais de educação, lazer e assistência social, as condições de abastecimento alimentar e as condições de segurança, influenciadas pela ausência de iluminação pública e comunicações telefônicas.” (LAMPARELLI, pg. 87)

Esta cidade informal que crescia, se não possuía infra-estrutura e equipamentos sociais, muito menos tinha uma certa legibilidade. Era uma sucessão de terra dividida em lotes, em processo de ocupação e construção, uma paisagem cor de terra e tijolo. Ainda que essa imagem nos faça lembrar a periferia de São Paulo ou das cidades da Região Metropolitana dos dias de hoje, essa feição era novidade em termos urbanos e crescia a taxas muito elevadas, muito maiores que as atuais. Nas regiões menos industrializadas, onde a pobreza era maior, a situação do tecido urbano conseguia ser ainda mais precária.

“No que se refere às comparações entre regiões, o setor urbano do Nordeste, tal como havia ocorrido com os índices de subemprego e da distribuição da renda nominal, apresenta as condições mais precárias de acesso à infra-estrutura urbana. Mais precisamente, do total de domicílios em 1973 na região cerca de 63% não possuíam ligação com a rede de água, 90% com a de esgotos e 46% com a de iluminação, números estes considerados altos quando comparados às médias nacionais, respectivamente de 40, 64 e 22%.” (TOLOSA, 1978, pg. 29)

Se esta era a cidade com a qual nos deparávamos nas décadas de 60 e 70, o que torna pertinente a preocupação em melhorá-la fisicamente, entender como essa preocupação pode se transformar em uma linha de financiamento público remete-nos a entender a conjuntura política que tornava favorável a adesão a uma proposta técnica. Precisamos vislumbrar o que era o Governo Militar Brasileiro, e em especial o de Emílio Garrastazu

Médici, terceiro presidente militar após 64 e que governou o Brasil na época em que ficou conhecida como “Milagre Brasileiro” ou como “os anos de chumbo”¹⁰.

Enquanto que o Estado capitalista dos países centrais se desenvolvia com a consolidação das democracias representativas e com o atendimento a uma série de reivindicações das classes trabalhadoras – dando origem ao Estado do bem-estar; nos países latino-americanos vigoravam regimes autoritários e excludentes, ainda que buscassem o desenvolvimento de políticas sociais redistributivas, como forma de legitimar sua ação política. Exemplo claro dessas políticas no Brasil seria a atuação do Banco Nacional da Habitação e o forte incentivo à aquisição da moradia.

O projeto político implantado pelos militares contou, em sua gênese, com o apoio da maioria das elites econômicas nacionais. Contudo, para estas, a permanência dos militares no poder, era vista como um mal necessário, mas transitório, de pequena duração, e esperavam que após uma pequena permanência dos militares no poder, este seria devolvido aos civis.

Mas em 67 os militares, com o Ato Institucional n.º 2, criando as eleições indiretas para os cargos majoritários, inclusive para Presidente da República, demonstrariam que tinham vindo para ficar, e que não pensavam em abdicar do poder político tão facilmente. O apoio da sociedade civil à continuidade no poder dos militares, dependia sobremaneira da possibilidade dessas elites em obter vantagens econômicas. E elas seriam asseguradas pelo financiamento massivo à atividade econômica, principalmente à indústria nacional, atuasse ela na produção de alimentos ou na construção civil.

Mas 1968 seria um ano no Brasil, assim como em todo o mundo, que os protestos ao governo militar se intensificariam, surgindo inclusive ações terroristas engendradas pelas organizações da esquerda brasileira. Esse movimento, e principalmente a repressão que ele teria, levaria a um desconforto por parte das elites na manutenção de seu apoio aos militares, e neste ano pareceria que a sociedade civil reagia à ditadura. A partir de 69, contudo, o AI 5 garantiria o domínio sobre as lideranças políticas regionais, fossem essas coniventes ou opositoras ao regime, e o controle sobre a sociedade civil, principalmente através da censura à imprensa além da intimidação de seus proprietários.

Também o aumento da concentração de recursos públicos na mão do governo federal garantiu a conivência das lideranças regionais com a política desenvolvida nesta fase, inclusive com sua aparência mais perversa, aquela que extravasava dos porões da ditadura através da prática sistemática da tortura.

“A principal característica da atividade legiferante que se seguiu à edição do AI 5 foi a expansão do controle da sociedade pelo Estado. Os mecanismos que permitiam cassar e demitir serviam para purificar e atemorizar o elenco, mas as alterações tributárias e administrativas sugeridas já na noite de 13 de dezembro de 1968 pelo ministro Delfim Netto destinavam-se a mudar o enredo. Duas semanas depois da edição do AI 5, ele foi buscar o *suficiente*. Fechou o guichê que pagava, impondo uma severa política de contenção de gastos públicos que previa, até o final do ano seguinte, uma redução de 10% na folha de pagamento de pessoal de 1968. Em seguida, baixou o Ato Complementar n.º 40, alterando a política de redistribuição de tributos federais. Diminuiu a participação dos estados e municípios na partilha dos impostos de renda e produção industrial

¹⁰ As duas faces mais visíveis deste governo, de um lado as altas taxas de crescimento do PIB e de outro a forte repressão aos movimentos de esquerda.

(equivalentes a 70% da receita de impostos federais). Pela Constituição de 1967 eles tinham direito a 20% do dinheiro recolhido. Com o golpe da caneta, os repasses caíram à metade. Em todos os casos, a liberação dos recursos dos fundos dependia da aprovação de Brasília, *com base nas diretrizes e prioridades estabelecidas pelo Poder Executivo Federal.*" ¹¹

Se o crescimento econômico acelerado a partir de 70 contribuiu para a manutenção da estrutura de poder, a crise mundial que se alastrou a partir de 1974, levou o governo a necessitar estabelecer novas alianças políticas, para garantir sua permanência no poder. Assim a partir da metade da década de 70 o Regime passou a fazer alianças com as lideranças regionais, através de acordos para a liberação de recursos para os "currais eleitorais" destes caciques.

Contudo, na época de formulação da idéia que originaria o Programa Cura (1972) o crescimento econômico se dava a taxas de 10% a.a., não havendo qualquer expectativa negativa que levasse a supor que o crescimento econômico brasileiro viria a sofrer reveses, e nesse sentido fazia sentido se imaginar que poderia se investir continuamente nas cidades brasileiras, transformando-as em locais com boa infra-estrutura e com equipamentos urbanos adequados.

Desde 64 este Regime se amparava no planejamento, como forma de legitimar socialmente suas políticas. O planejamento era visto como ferramenta, isto é, método científico para atingir os fins propostos: o desenvolvimento econômico comparável ao dos países centrais. Apoiava-se numa burocracia altamente técnica e também autoritária, que acreditava ter as respostas para levar o país a este patamar ¹².

As questões prioritárias, que incorporavam o projeto político dos militares, passavam, desta forma, por ter racionalidade técnica, e chegavam ao grande público como despidas de intenções e interesses políticos.

É possível considerar, que o planejamento estatal, ainda que tenha se efetivado no Brasil, como método de intervenção na realidade, no Plano de Metas do Governo Kubitschek (1957) ¹³, é em nosso país uma característica dos governos militares pós 64.

Contudo, o planejamento não era invenção, ou mesmo um método perseguido só pelos militares.

Ainda que a noção de planejamento esteja em sua gênese, relacionada à constituição do pensamento iluminista, onde se procurava estabelecer a ruptura com a metafísica, a partir do desenvolvimento do método científico, e à formulação de conceitos como evolução e progresso, é no positivismo de Comte que o planejamento encontra sua concepção primeira. "O lema positivista por excelência é: saber para prever, prever para prover". ¹⁴

O planejamento econômico como método para atingir um determinado patamar de desenvolvimento era recomendado enfaticamente pelos pensadores do Cepal em 50, e influenciaram o Plano de Metas de Juscelino.

¹¹ GASPARI, A Ditadura Escancarada, 2002, pg. 232.

¹² Confira em SAES, 1985.

¹³ SOUZA, 1968, aponta que o planejamento econômico dá os primeiros passos no Brasil com o Plano de Obras e Equipamentos, elaborado em 1943 no Governo Vargas, mas segundo este autor, até a elaboração do PAEG do Governo Castello Branco, pouco se pode falar em real planejamento econômico.

¹⁴ CHAUF, 1982, pg. 27.

Com a influência do positivismo e das idéias do Cepal no pensamento latino-americano¹⁵, teríamos a formação de uma geração de especialistas, civis e militares, que carregariam a crença do papel crucial a ser desempenhado pelo planejamento, e essa conjunção de fatores levaria a sua fácil utilização pelo Regime Militar, ainda que parte dos planos de governo (inclusive dos PNDs) não fosse estratégica, e jamais chegou a ser implantada.

Neste caminho, a nós interessará a vertente do planejamento territorial e urbano, intensamente comentado, elaborado e analisado nestes anos. Afinal o Programa Cura também é um rebento de planejadores, ainda que sua concepção traga características de projeto.

Uma das características da relação do Estado com o Urbano nesta época é que a concepção de "idéias de cidade" é pública e o investimento é essencialmente público, ainda que seja pensado como "investimento", isto é, com retorno dos recursos desembolsados, mas a taxas menores que as de mercado. Assim, o planejamento urbano, o planejamento habitacional ou o planejamento de saneamento básico são políticas públicas por excelência.

O Estado não somente ocupa os espaços econômicos desprezados pelo capital privado, mas necessários à sua reprodução, como a intervenção deste Estado propicia que determinados setores do capital tenham benefícios diretos, apropriando-se de lucros decorrentes da atividade estatal.

Entre as intervenções no urbano que propiciam lucros a agentes privados podemos citar a produção de localizações vantajosas a partir do investimento em vias de transporte e infra-estrutura urbana, a produção de diferenciações entre terrenos através de legislação urbanística e a produção de localizações habitacionais diferenciadas pela implantação de equipamentos públicos.

Poderíamos então concluir a partir dessas colocações que se o Estado atua em função da reprodução do capital, no caso da intervenção no urbano, essa atuação estaria voltada ao atendimento do capital imobiliário.

Contudo esta afirmação tem que ser vista com o devido cuidado, uma vez que não leva em consideração os conflitos existentes entre os diversos setores do capital, os interesses divergentes na luta por localização urbana entre o capital produtivo (industrial, imobiliário) e o capital improdutivo (fundário), conflito em que o Estado tem necessidade de intervir. Não leva em conta também a necessidade do Estado intervir para garantir a reprodução da força de trabalho, nem os outros agentes que atuam no mercado imobiliário como os próprios usuários de moradia, os incorporadores imobiliários e as instituições financeiras.

Assim, temos que admitir que o Estado, ao implantar equipamentos públicos e infra-estrutura, também atua em função das lutas urbanas e da diversidade de poder de mobilização política de cada grupo ou classe.

O Programa Cura, ao propor o investimento para "equipar determinados bairros urbanos", podia vir a atender a vários desses interesses. Ainda que os seus formuladores acreditassem que mecanismos tributários poderiam conter a valorização do solo urbano

¹⁵ Temos também que considerar a influência da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, criada durante o Governo Dutra, que levou a elaboração de consistentes relatórios sobre a situação sócio-econômica brasileira e que resultou na criação do BNDES.

nas áreas de investimento, os Projetos Cura, nas áreas em que foram implantados, ajudaram a dinamizar o mercado imobiliário.

Como, em todos os casos que conhecemos não eram realizados por solicitação da população moradora, mas eram a ela impostos, podemos dizer que os Projetos Cura atenderam aos interesses de políticos, de proprietários fundiários ou do mercado imobiliário ao invés dos da população moradora, principalmente em áreas que continham características que as tornavam atraentes ao mercado.

O Programa Cura, enquanto método, propunha uma atuação planejada, onde se faria uma avaliação preliminar de vários bairros (um macro-diagnóstico físico e sócio-econômico das cidades), e em seguida os hierarquizaria, visando estabelecer uma seqüência para o investimento Cura. Havia assim, na proposta técnica, uma opção pela escolha técnica, onde o método garantiria a isenção na eleição das áreas de intervenção.

Mas enquanto intervenção municipal o Programa Cura representou atuações populistas e que eram legitimadas pela aura de planejamento que a proposta conduzia.

CINTRA (1978) é outro autor que discute a questão da aderência ao planejamento urbano por parte do Governo Militar. Ainda que suas considerações apontem para a pouca adesão a um planejamento compreensivo ou global por parte do Regime, enumera o que denomina de demandas por uma política propriamente urbana.

“Em nossa opinião, várias correntes de interesses uniram-se para exigir uma política urbana, embora não estejam, necessariamente, de acordo em relação às alternativas que tal política possa implicar.

- a) A inspiração “pró-planejamento” do regime, ...
- b) A preocupação com as cidades, preocupação essa que os últimos dias do populismo parecem ter justificado, ... /.../
- f) ... o impacto previsto do BNH sobre as estruturas urbanas, particularmente depois que os recursos do FGTS foram para ele canalizados, tem constituído motivo de preocupação para alguns grupos, especialmente o dos arquitetos-planejadores, dando-lhes, assim, maior credibilidade aos reclamos de uma política urbana centrada no planejamento urbano e territorial. ...
- g) A preocupação existente entre os importantes grupos militares, com a integração territorial, a ocupação do interior do país e o crescimento regional integrado contribui para uma estratégia consciente dos investimentos públicos ... Em razão do papel das cidades no processo de desenvolvimento, tal estratégia leva, também, à aspiração de uma política urbana, orientada para os níveis “macro” e “micro” (este último porque os investimentos implicam, em última análise, uma microlocalização), e tendo um enfoque que James Gardner caracteriza como “interiorizante”.
- h) A presença, na estrutura administrativa do Governo federal (e o mesmo se pode dizer em relação aos governos estaduais), de órgãos aos quais faltou (ou falta) uma função “nobre” de “alto nível”. ... Naturalmente, esses Ministérios encararam a causa da política urbana como meio de adquirirem maior prestígio e poder institucional.
- i) Finalmente, tem sido marcada a presença, ao longo dos anos, de um grupo articulado e ativo, ou seja, o dos arquitetos-planejadores, fazendo constante pressão em favor de uma política de planejamento. Ocupando cargos estratégicos na burocracia federal e estadual, não deixam escapar qualquer oportunidade de chamar a atenção para o que

consideram distorções e anomalias no processo de urbanização do país. Esse grupo tem servido, de fato, para despertar parcelas relevantes da opinião pública para as políticas necessárias às cidades.” (pg. 216/220)

Tenham ou não essas condições e atuações um papel fundamental, a realidade é que foi implantada uma política para as áreas urbanas principalmente através do BNH, e o Programa Cura é a melhor expressão de um discurso que clamava por planejamento urbano e que propunha o incentivo a ações com esta característica. Era assim um programa modelo, pedagógico, que se propunha a ensinar os prefeitos e os técnicos municipais a planejar suas cidades.

Diremos aqui inúmeras vezes que a idéia original do Programa Cura propunha uma “qualificação” da estrutura urbana, dos bairros. Neste trabalho entendemos como qualificação urbana uma intervenção na estrutura física das cidades que vai um pouco além da colocação de toda a infra-estrutura e implantação de equipamentos urbanos. Além desta ação, a qualificação tem uma faceta estética, isto é, as obras não só complementam as carências urbanas, mas criam uma legibilidade urbana, com um desenho de vias que por si as hierarquizam, com preocupações com o paisagismo urbano, propondo desenhos de edifícios públicos que contenham elementos de “projeto de autor”: diversidade, monumentalidade e diferenciação do entorno. A qualificação busca, dessa forma, criar marcos na paisagem, diferenciando os vários territórios urbanos.

O Regime Militar desenvolveu uma sólida política para as áreas urbanas, ainda que esta tenha sido setorial e a proposição de integração das políticas tenha ficado somente ao nível do discurso.

Criou-se um gestor de recursos públicos para investimentos urbanos (BNH), estabeleceram-se fontes para captação destes recursos (FGTS), e criou-se um aparato de ajuda à formulação de políticas locais, com dois objetivos: dizer que se estabelecia para o planejamento das cidades um método, uma racionalidade técnica, ao mesmo tempo em que se vinculava as políticas públicas locais aos interesses estratégicos do governo central.

Dessa forma, o planejamento, e especificamente o discurso da adoção do planejamento urbano, é estabelecido como um método não questionável de implantação de políticas, através do qual o Estado objetiva aglutinar esforços (neste caso, públicos) para implantar um determinado tipo de desenvolvimento: industrial e capitalista.

O discurso sobre ser o plano um instrumento confiável, infalível e somente técnico, e que deve ser adotado para poder resolver os problemas das cidades brasileiras, é que apóia a grande importância que se dava ao planejamento urbano nestas décadas. Desta forma é vinculada a idéia de que a responsabilidade pelas “mazelas das cidades brasileiras” cabem principalmente às administrações locais que não fazem ou não tem competência para fazer o correto plano urbano, que não se atém aos bons princípios do planejamento urbano.

A proposta Cura carregaria essa aura de ser planejamento urbano, e foi vista por seus idealizadores e pelo staff do BNH como a solução técnica para que as cidades pudessem começar a ter bairros urbanos completos e qualificados, com qualidade urbana, curados.

Dessa forma, teria um papel a desempenhar no panorama das políticas para as áreas urbanas daquele Regime, e não surpreende que tenha tido a adesão dos militares que nele se propuseram investir parte dos recursos do BNH.

Como foi formulado o Programa Cura, quais suas características e consequências? É sobre esses tópicos que passaremos a discorrer a seguir.

No capítulo 2 – A política federal de desenvolvimento urbano, apresentamos um panorama das principais características da política urbana do Governo Militar. Mostramos como esta política se apoiou em três vértices: as diretrizes territoriais estratégicas expressas nos Planos Nacionais de Desenvolvimento, na atuação voltada para o planejamento local do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo que foi desenvolvida por um curto período e no financiamento às políticas setoriais e de planejamento urbano pelo Banco Nacional da Habitação.

No capítulo 3 – Vamos curar as cidades, apresentamos as características da proposta do Programa Cura desenvolvida por Harry Cole, e procuramos mostrar como essa proposta está vinculada ao pensamento urbanístico do arquiteto e de que forma pode ser considerada como um marco no panorama da história do urbanismo no Brasil.

O capítulo 4 – Leituras de um programa – a linha de financiamento do BNH, traz as características que o programa passou a apresentar quando foi transformado em uma linha de financiamento do BNH, e as modificações pelas quais passou com o passar dos anos de sua aplicação. Conta também o resultado da análise do programa, publicada em 1987, e que foi desenvolvida pela equipe técnica da Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, órgão de pesquisa e planejamento ligado ao Governo do Estado de São Paulo.

O capítulo 5 – Leituras de um programa – os projetos Cura, relata estudos de caso desenvolvidos por diversos pesquisadores para Projetos Cura implantados em 5 municípios, procurando mostrar como a linha de financiamento foi utilizada pelas Prefeituras e de que forma serviu as necessidades do Poder Público Local, ao mesmo tempo que apresenta um panorama diversificado dos resultados alcançados pelo Projeto.

Esperamos que este trabalho possa contribuir para a reflexão sobre os rumos que o planejamento urbano começou a tomar no Brasil a partir da década de 70, e principalmente sobre as possíveis consequências – boas e más - do investimento público em áreas ocupadas por população de baixa renda.

2. A política federal de desenvolvimento urbano

A política territorial e urbana desenvolvida pelos governos militares esteve amparada em propostas técnicas configuradas em planos, como os Planos Nacionais de Desenvolvimento – PNDs e em específico o Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano; em atuações de órgãos normativos como o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU; em investimentos em políticas setoriais e de planejamento urbano, principalmente através do Banco Nacional de Habitação, que a partir de 1968 ampliaria seus investimentos para linhas de financiamento denominadas urbanas.

Podemos dizer que o planejamento territorial (com os planos), a tentativa de controle das atuações dos prefeitos no urbano (através do SERFHAU e da liberação de recursos federais) e o investimento propiciado pelo BNH sintetizariam as diretrizes da política federal de desenvolvimento urbano.

Havia assim três tipos de atuação do governo federal na execução da política. A principal em nossa opinião estava configurada pelas ações estratégicas de governo enunciadas nos PNDs, que quanto a aspectos urbanos teríamos, por exemplo, ações como o maciço financiamento às cidades-pólo¹, localidades que passariam por grandes transformações devido a causas diversas, seja a implantação de pólos petroquímicos (Camaçari) seja a construção de grandes usinas hidrelétricas (Foz do Iguaçu). Em comum, estas cidades teriam o fato de geograficamente estarem longe dos centros econômicos mais dinâmicos.

Teríamos uma atuação mais segmentada e de pouca importância estratégica, desenvolvida pelo SERFHAU e a partir dos recursos de uma linha de financiamento que este operava – o Programa de Ação Concentrada, que exigia o desenvolvimento de planos para que os recursos fossem contratados. Havia assim uma clara preocupação em obrigar as Prefeituras a planejar suas obras e investimentos, o que por outro lado respaldava os investimentos públicos federais como “técnicos”, ou seja, como legítimos. Além disso o SERFHAU tinha uma atuação de órgão de pesquisa e divulgador de estudos e técnicas, o que difundia a metodologia do planejamento estatal e urbano.

E finalmente tínhamos uma atuação em maior escala, através do financiamento à construção de moradias e à indústria da construção civil pelo BNH. Esta política, ainda que setorial, contribuiria em grande medida para a alteração de trechos da paisagem urbana, através do financiamento à construção de imensos conjuntos habitacionais, localizados quase sempre em bairros periféricos. Posteriormente, com o investimento em linhas de financiamento urbanas – saneamento, drenagem e pavimentação, equipamentos sociais e praças, e transporte coletivo – o BNH se transformaria no principal agente implementador da política urbana do Regime.

Chamamos essa política de *política de desenvolvimento urbano*, que teria investimentos setoriais em áreas urbanas – *o planejamento do urbano*, e investimentos em *planejamento urbano*. Para que fique clara essa sutil distinção, para este trabalho é entendido como **planejamento urbano a atuação planejada e integrada do poder público num território urbano delimitado**, seja ele um bairro, um conjunto de bairros, uma cidade ou uma região metropolitana. Também é considerado como **planejamento urbano o desenvolvimento de planos integrados**, mesmo que estes não conduzam a ações efetivas. Já uma política habitacional por exemplo, seja ela federal,

¹ Estas cidades (Foz do Iguaçu, Carajás, Tucuruí, Camaçari, São Simão, Vitória, Recife e Manaus) receberam nos anos estudados (1974 a 1984) mais de 600 milhões de dólares.

estadual ou municipal, é por nós entendida como **planejamento setorial**, ou **do urbano**, pois ainda que possa levar em conta outros insumos necessários a sua aplicação, como a existência ou a carência de redes de infra-estrutura, não considera todos os aspectos necessários à vida urbana.

Uma compreensão mais aprofundada da política de desenvolvimento urbano exige que nos detenhamos um pouco nos PNDs, no caso o I proposto no Governo Médici e o II – do Governo Geisel, uma vez que o III, publicado no Governo Figueiredo, não teve o mesmo significado para a atuação das políticas que os primeiros.

2.1 I e II PND – diretrizes para uma política de desenvolvimento

Os dois primeiros Planos Nacionais de Desenvolvimento estabeleceram as diretrizes de governo para o período de 1972 a 1979. Iniciava-se uma sistemática de gestão que transformava uma proposta programática de ação governamental em lei federal.

A elaboração e implementação dos Planos Nacionais enfrentariam conjunturas diversas. Enquanto o I foi instituído em uma época (1971) onde o crescimento econômico propiciava uma visão de futuro com crescimento contínuo, o que justificava uma série de obras de grande vulto, de infra-estrutura econômica; o II, elaborado em 1973 para passar a vigorar no ano seguinte, já foi pensado em plena crise mundial do petróleo, advinda do aumento de preços adotado pelos países produtores em 1973 e da falsa escassez resultante. Mesmo assim, o II PND propunha também uma série de projetos vultuosos, e de certa forma avaliava a crise econômica como uma situação passageira e contornável, e centrava suas preocupações, em relação à crise, principalmente na manutenção do equilíbrio da balança de pagamentos.

A maioria de suas diretrizes foi realmente implantada, resultando no desenvolvimento de projetos nacionais, ainda que as do II PND o tenham sido, em seus anos iniciais, através de um crescente endividamento externo, permitido pelos fartos recursos dos países árabes (petrodólares) que os bancos europeus gerenciavam.

Os documentos que trazem as diretrizes dos planos, relativamente extensos, tecem considerações sobre a situação do país em vários campos: desenvolvimento econômico, industrial, agropecuária, social e urbano (este último, somente no II PND).

A partir dessas considerações apontam diretrizes e metas, onde está presente sempre a proposta "desenvolvimentista", amparada numa atuação do Estado que visa privilegiar a "modernização" das estruturas econômicas, entendida como a inserção cada vez maior da economia brasileira na economia mundial; seja através da integração de parcelas do território (atrasadas) na economia de mercado capitalista, seja através da dinamização das áreas "modernas", visando permitir a recuperação da economia brasileira no sentido de equipará-la aos dos países industriais desenvolvidos. Em síntese, propunha um projeto, cujo objetivo maior era mudar a "classificação do país" de *em desenvolvimento* para *desenvolvido*.

Podemos de certa forma vislumbrar aí uma visão de intervenção estatal, que se aproxima do que OLIVEIRA (1972) denomina de visão dualista, ou seja, incapaz de perceber que a dualidade subdesenvolvido/desenvolvido ou moderno/atrasado, não é uma singularidade ou característica específica de um determinado momento do desenvolvimento, mas sim uma relação dialética, uma vez que o próprio modo de produção capitalista gera a necessidade da manutenção de estruturas "subdesenvolvidas" em países periféricos, ou

"atrasadas" no interior desses países, como forma de garantir a acumulação ampliada de capital.

"... o processo real mostra uma simbiose e uma organicidade, uma unidade de contrários, em que o chamado "moderno" cresce e se alimenta da existência do "atrasado", /.../ O "subdesenvolvimento" pareceria a forma própria de ser das economias pré-industriais penetradas pelo capitalismo, em "trânsito", portanto, para formas mais avançadas e sedimentadas deste: sem embargo, uma tal postulação esquece que o "subdesenvolvimento" é precisamente uma "produção" da expansão do capitalismo." (OLIVEIRA, 1972, pg.7/8)

Mas seria a "modernização" o que seria buscado na atuação dos militares e das elites que os apoiavam. Neste sentido é importante trazer a reflexão realizada por CAMPOS (2001) sobre o conceito de modernização:

"O conceito de modernização surge no pensamento sociológico para descrever processos de transformação resumidos na passagem para a sociedade moderna, ou seja, industrializada e desenvolvida em moldes ocidentais. A ótica da modernização analisa tais processos com base num padrão comum, subjacente a todo percurso de desenvolvimento social, político e econômico, expresso em variáveis de evolução previsível. O caminho percorrido pelos países centralizadores da economia capitalista, na Europa Ocidental e América do Norte, é erigido em modelo a ser seguido pelas demais sociedades. Na acepção leiga modernizar significa atualizar os elementos da vida social, cultural, política e material no sentido sinalizado pelos países *adiantados*." (pg. 579)

Se há a crença na capacidade do país em superar as contradições do desenvolvimento capitalista, por outro lado os Planos fazem a defesa de uma atuação centralizadora do Estado, como condutor dessa "queima de etapas", através de uma atuação que cria as condições gerais para a reprodução do capital – através do investimento em infraestrutura econômica, característica comum às diretrizes do I PND; e da implantação de setores industriais de longa maturação e retorno de capital, necessários à expansão do capital, mas não interessantes ao capital privado – como a criação de indústrias de base e de bens de capital, e o financiamento à formação de oligopólios industriais, características presentes no I PND, e amplamente reforçadas no II. Justifica-se assim o subsídio estatal à acumulação privada do capital.

O resultado desta atuação seria a "modernização autoritária excludente": o desenvolvimento de estruturas capitalistas no país com uma acentuada concentração de renda, e que conduziria, na década de 80, a uma séria crise econômica, devido a uma conjuntura de escassez de crédito internacional, mas propiciada principalmente pela política econômica e de endividamento desenvolvida nos anos 70, que retiraria do Estado qualquer possibilidade de investimento.

2.1.1 O I Plano Nacional de Desenvolvimento

A diretriz mais importante do I PND seria a consolidação de um "modelo econômico de mercado".

Entendia-se que a consolidação de uma economia de mercado se viabilizaria uma vez dadas condições para a *modernização, dinamismo e competição* do setor industrial, tendo o Estado o papel de subsidiar este setor, por meio de políticas fiscal e monetária; ao mesmo tempo em que investia em infraestrutura econômica e em condições gerais de reprodução da força de trabalho.

Entre as “realizações nacionais” previstas para acontecerem no período de sua vigência, teríamos:

“Implantação de novos instrumentos para **modernizar a empresa nacional**, fortalecendo-lhe a capacidade competitiva e eliminando as condições de desigualdade em que opera, relativamente à estrangeira”. (BRASIL (UNIÃO), I PND, pg. 7, grifado no original)

É, portanto, como já dissemos, uma opção por subsidiar a acumulação e concentração do capital. Com o desenvolvimento industrial resultante esperava-se aumentar o mercado interno para produtos industriais e agrícolas, através da incorporação de um maior número de trabalhadores ao mercado de trabalho formal; seja pelo aumento do número de empregos industriais, seja pela expansão territorial deste mercado, a partir da integração das regiões Nordeste e da Amazônia, à economia capitalista. É uma época do capitalismo em que o aumento de produtividade industrial se faz com o aumento do número de trabalhadores na linha de produção.

A estratégia agrícola, por sua vez, previa duas situações diferenciadas: no centro-sul, área onde a agricultura caracteriza-se pela produção monocultora para exportação, propunha-se o investimento em infra-estrutura: estradas, centrais de estocagem e abastecimento e modernização do sistema portuário, visando dinamizar esta produção de exportação e criar estruturas empresariais agrícolas.

Já no Nordeste e Amazônia – “área do Programa de Integração Nacional”, previa-se, através de política agrícola, a ocupação dos “vazios populacionais”, numa estratégia combinada de reassentamento e construção de rodovias; e o incentivo à implantação de agroindústrias, como forma de transformar a agricultura de subsistência em economia de mercado.

Como elemento do Programa de Integração Nacional, era proposto o desenvolvimento de pólos econômicos, agrícola-industriais no Sul e Nordeste; e agrícola-minerais no Planalto Central e Amazônia. A política de integração nacional é uma política fortemente territorial, denominada na época de “ocupação dos vazios populacionais”. Várias de suas ações estratégicas serão desenvolvidas, onde a mais emblemática seria a construção da Transamazônica, escolha tecnicamente discutível principalmente porque na época o Ministério dos Transportes, através de seu órgão técnico (GEIPOT), recomendava nessa região o desenvolvimento do modal fluvial como solução de transporte de carga e de passageiros.

“Os Estados mais desenvolvidos do Centro-Sul, notadamente São Paulo, deverão colaborar com o Governo Federal na política de integração nacional, apoiando o esforço aplicado no Nordeste e na Amazônia, até mediante cooperação financeira por intermédio dos bancos oficiais daqueles Estados.

Por um lado, o Centro Sul continuará, como é natural, a absorver a maior parcela do capital físico do País em equipamentos, instalações e edificações, tanto na Indústria, quanto na Agricultura. Para garantir as altas taxas de crescimento aí vigorantes, os novos programas relativos ao Nordeste e à Amazônia, como já ocorreu relativamente ao PIN e

ao PROTERRA, deverão ser custeados, em princípio, pelos incentivos fiscais já existentes." (BRASIL (UNIÃO), I PND, pg. 26)²

"O BNDE e outros órgãos financeiros oficiais darão apoio à industrialização do Nordeste, financiando diretamente os projetos de grande dimensão – sal-gema, potássio, cobre, conjunto petroquímico da Bahia – e realizando repasses para bancos regionais e estaduais de desenvolvimento." (BRASIL (UNIÃO), I PND, pg. 28)

Desta forma, as estratégias econômicas redesenhavam o espaço nacional, onde, com justificativas técnicas, contemplavam-se os interesses das elites econômicas industriais do Sudeste, das oligarquias do Nordeste³, e os interesses geopolíticos dos militares, de ocupação do território nacional.

Ainda assim, os interesses da elite industrial do Sudeste teriam predomínio na decisão sobre as estratégias de investimento.

Para o Nordeste, Norte, Centro-Oeste e Planalto Central, precisamente para as áreas menos densamente povoadas e economicamente menos significativas, propunha-se a criação de projetos de caráter regional (que se sobrepõem às políticas estaduais) e o desenvolvimento de cidades-pólo, muitas vezes levando à criação de enclaves econômicos regionais, como a criação da região Geo-Econômica de Brasília, com a abertura da Belém-Brasília, o financiamento à industrialização e o desenvolvimento de infra-estrutura para viabilizar a agricultura de mercado na zona do semi-árido do Nordeste, a construção da Transamazônica e da Cuiabá-Santarém, do aeroporto internacional de Manaus, o reaparelhamento dos portos de Belém, Manaus e Santarém, e os incentivos ao desenvolvimento dos pólos industriais de Manaus e Belém, além da criação da Zona Franca.

Enquanto proposta o I PND procura compatibilizar o crescimento da economia nas regiões onde esta era (e é) mais dinâmica, com a transformação das estruturas econômicas das regiões menos dinâmicas, propondo-se em última instância a homogeneização econômica do país.

Enquanto método ele é um conjunto de diretrizes, de intenções claramente expressas, teoricamente pactuadas com a sociedade civil – através da aprovação do Plano pelo Congresso Nacional, e que seriam detalhadas e transformadas em investimentos concretos nos gabinetes dos Ministérios, sem qualquer participação social.

Em relação à ótica que mais nos interessa, ou seja, a questão do planejamento do espaço físico, o I PND fundamenta uma visão geográfica de intervenção no território, que entende que a partir de uma atuação concreta é possível inserir transformações de vulto em espaços sócio-econômicos, criando uma nova rede de oportunidades econômicas, que em tese, abre-se a todas as classes sociais⁴.

² PIN – Programa de Integração Nacional, PROTERRA – Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulos à Agroindústria do Norte e do Nordeste.

³ Para o favorecimento das oligarquias do Nordeste, veja GUNN, 1991.

⁴ Podemos citar os seguintes programas como possibilitadores de transformações regionais: programas de colonização e irrigação nos vales úmidos no NE – São Francisco, Parnaíba, etc.; instalação de sistemas de telecomunicações entre a Amazônia e o resto do país e criação do Programa RADAM, seleção de pólos de desenvolvimento e de integração na Amazônia para concentração das aplicações, desenvolvimento de programas de colonização na Amazônia, implantação de corredores de transporte no Nordeste, implantação de projetos agrícolas com sentido empresarial no Nordeste e Norte – Jarí, por exemplo, etc.

Representaria assim a predominância na década de 70 de uma visão dualista, onde se acreditava existirem oposições plenamente superáveis, visão que negava que as oposições eram contradições do modo de produção, ou seja, de que as desigualdades eram produzidas pelo desenvolvimento econômico, e não estavam, portanto, a caminho de serem superadas.

2.1.2 O II Plano Nacional de Desenvolvimento

Elaborado no âmbito das preocupações trazidas pela crise do petróleo, o documento é otimista em relação à capacidade de crescimento da economia brasileira, e mesmo apontando a existência da crise internacional, propõe como solução interna o crescimento do mercado nacional e o incentivo ao desenvolvimento de indústrias de base (bens de capital e eletrônica pesada) e de insumos básicos. Espera com isso manter as altas taxas de crescimento industrial e a ampliação do número de empregos urbanos, e também que o incentivo às indústrias de base leve à diminuição das importações desses produtos e uma conseqüente melhora no saldo da balança de pagamentos.

Aos desafios econômicos (entre eles a economia frágil do semi-árido do Nordeste, a baixíssima taxa de ocupação populacional da Amazônia, e a sobrevivência de bolsões de pobreza no Centro-Sul industrializado: o Vale do Jequitinhonha, o Vale do Ribeira, as áreas economicamente decadentes do Rio de Janeiro) elege-se como estratégia prioritária, a "preservação do crescimento acelerado, como política básica: para um país que ainda está construindo seu empresariado e sua estrutura industrial, um recuo pode significar violento traumatismo para a organização empresarial e a viabilização nacional do desenvolvimento" (BRASIL (UNIÃO), II PND, p. 21).

O maior objetivo é, portanto, garantir as taxas de desenvolvimento industrial a qualquer preço, o que significa garantir altas taxas de acumulação de capital, ao que todos os outros elementos da política passam a ser subordinados.

Para sustentar esse objetivo, o documento apresenta as seguintes diretrizes: consolidação de uma "economia moderna de mercado", incentivo à criação de "fortes estruturas empresariais", e a adoção de prioridades para atuação de novas empresas estrangeiras no país.

A estratégia adotada "faz uma clara opção pelo grande empreendimento da fase monopolista do capitalismo, a partir de capitais privados nacionais e estrangeiros, tendo atrás de si estímulos governamentais de todo tipo, além de investimentos em infra-estrutura". (COSTA, 2000)

Para as regiões de economia pré-capitalista, Nordeste, Norte e Centro-Oeste; seriam formulados dois novos programas especiais, o POLOAMAZÔNIA e o POLOCENTRO, que previam a concentração de recursos, em alguns locais estratégicos, apoiando os objetivos já expressos no I PND, e ouvindo-se as oligarquias regionais, expressando a preocupação de obter respaldo político.

As diretrizes para essas regiões estão contidas no capítulo de Política de Integração Nacional e Ocupação do Universo Brasileiro, que é a expressão de uma política territorial, exprimindo uma concepção de espaço nacional.

As diretrizes mais importantes para cada região são as relacionadas à política industrial, como a garantia de recursos para a industrialização do NE, com a implantação do pólo petroquímico, do pólo de fertilizantes, o complexo metal-mecânico e eletro-mecânico e o

fortalecimento das indústrias tradicionais (têxtil e couros). Para a região Norte propõe-se a implantação do complexo minero-metalúrgico da Amazônia Oriental, em Carajás, Trombetas-Belém e na região Araguaia-Tocantins; e os programas setoriais de base empresarial e de colonização ao longo dos eixos viários da Transamazônica, Belém-Brasília e Cuiabá-Santarém.

Ainda que as diretrizes expressassem uma proposta autoritária de governo, elas se articulavam com um projeto político maior, no sentido de permitir o avanço do capital local vinculado prioritariamente à indústria e ao setor financeiro, ao mesmo tempo, que os investimentos federais eram repactuados pontualmente, no sentido de permitir a manutenção das estruturas de poder regional, fiéis ao regime.

"... a montagem do pólo petroquímico de Camaçari inicialmente poderia ser vista como uma mera *extensão* de Aratu. A tramitação inicial do projeto envolveu embates intra-regionais intensos no âmbito da Sudene e depois no âmbito do governo central. A decisão de relocar a sede da CHESF, fora do Rio de Janeiro para um local do Nordeste iniciou embates entre Recife e Salvador para sediá-la numa época em que os próprios dados da CHESF indicavam o consumo baiano de energia elétrica para fins industriais superando, pela primeira vez, o consumo equivalente para Pernambuco. Com a implantação de Camaçari iniciada no Governo Médici, sua implantação definitiva ficou realizada durante a *marcha forçada* do Governo Geisel. Foi neste governo que o Ângelo Calmon de Sá desempenhou a função de ministro da Indústria e Comércio. Mas a decisão a favor de Camaçari permitiu que o General Geisel se decidisse, no caso da CHESF, a favor de Recife na repartição territorial de investimentos federais entre as duas metrópoles nordestinas." (GUNN, 1991, pg. 68)

As intenções, portanto, por mais que se negasse não eram só técnicas, mas políticas. Paralelamente a este tipo de racionalidade da política econômica, a política urbana expressa no II PND – que dedicaria a ela um capítulo – estaria imbuída por um viés extremamente técnico⁵, mostrando o completo isolamento dos técnicos desta área, em relação às decisões tomadas nas antecâmaras do poder.

De certa forma, o fracasso na implementação das diretrizes urbanas, é ainda visto por muitos, mais como uma postura metodológica incorreta (estruturalista e positivista), do que como uma postura ingênua, pois acreditava ser possível implementar ações sem levar em conta os interesses das elites nacionais e regionais e as estratégias dos militares.

Ainda assim, a proposta de política para as cidades brasileiras, expressa uma vertente do planejamento territorial e urbano da época, e será parte do discurso dos agentes públicos nestas décadas.

2.1.3 As diretrizes de Política Urbana

As diretrizes da política urbana do II PND surgem a partir de um profundo diagnóstico elaborado nos anos precedentes, e que levariam a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) em 1973.

O PNDU, extenso documento elaborado por técnicos renomados do país apresenta, acima de tudo, as preocupações da época em relação ao desenvolvimento urbano,

⁵ Como exemplo, temos como diretriz estratégica da política urbana de se coordenar os investimentos em infra-estrutura e a regulamentação do uso do solo, de modo a conter a taxa de crescimento populacional nas regiões metropolitanas de São Paulo e Rio, ou disciplinar a urbanização da orla marítima brasileira.

principalmente inter-urbano, e o embate entre posições técnicas diferenciadas que então se colocavam.

Nas palavras de uma das formuladoras do PNDU (SOUZA, 1999) "ficavam desde logo evidentes duas concepções: uma globalista e outra setorialista⁶. Uma procurando lidar com o espaço brasileiro como uma totalidade manifesta no território, e outra, com uma visão segmentada do urbano, entendido como a somatória da habitação, do transporte, do saneamento básico, da gestão administrativa, das finanças. Visão que propiciava de imediato uma ação sobre a política urbana dos distintos grupos de interesse em cada um desses aspectos. /.../ A visão globalista, portanto geográfica, foi derrotada." (p. 114)

Podemos perceber que a visão setorialista propiciava melhor o investimento do Estado, de acordo com interesses locais, uma vez que permitia a articulação de demandas sociais, sem contrariar os interesses econômicos presentes no urbano. Esta visão representava uma postura adequada e complementar às diretrizes econômicas do Estado, onde, por trás de um discurso de atendimento às demandas sociais da população urbana de menor renda, fazia-se a dinamização de todo um setor econômico (o imobiliário), e o favorecimento de interesses dos capitais nacionais ligados à construção civil.

O PNDU se preocupou em propor diretrizes para a "rede de cidades" brasileira, apostando ser possível ao mesmo tempo privilegiar o crescimento dos centros urbanos de porte médio, e conter o crescimento das metrópoles que então se estabeleciam, principalmente as do Rio e São Paulo.

A estratégia de desenvolvimento regional do PNDU, definiria tipologias de intervenção que deveriam ser aplicadas à rede de cidades de acordo com o "futuro almejado" para cada região. Assim, estariam previstas as seguintes tipologias:

- "(a) contenção – em áreas que já conhecem um alto nível de urbanização e apresentam indicadores de deseconomias de aglomeração;
- (b) controle – naquelas áreas que conhecem um intenso processo de urbanização e onde medidas de controle do uso do solo e de crescimento devem ser tomadas a fim de evitar o surgimento, a curto prazo, de problemas semelhantes aos das áreas de contenção;
- (c) dinamização – nas áreas que deverão desempenhar um papel importante na consolidação dos grandes objetivos da política nacional de desenvolvimento urbano; nelas estão incluídas as cidades do interior de grande e médio portes;
- (d) promoção – em diferentes tipos de subáreas (periféricas, cujo processo de urbanização é extremamente frágil; especiais, vinculadas aos grandes investimentos públicos; subáreas turísticas; e subáreas estagnadas). (FRANCISCONI, 1976, pg. 187)

Estabelecia como arcabouço da análise urbana, a questão do desenvolvimento econômico, fazendo com que as diretrizes tivessem em grande parte este conteúdo. Como exemplo, temos a diretriz de "reforçar a base econômica industrial de apoio ao setor primário e à infra-estrutura urbana das cidades de grande e médio portes, principalmente as capitais estaduais, fortalecendo suas funções no arcabouço urbano regional e definir política de

⁶ Esta classificação, que de certa forma adotamos, também é usada por CINTRA e HADDAD (1978): "No caso dos planejadores, temos em mente não os planejadores 'setorialistas' que existem em qualquer um dos campos específicos de política setorial, mas sim os 'globalistas', os que se valem das categorias macroeconômicas, no planejamento nacional global e no planejamento regional, e dos modelos de plano 'compreensivo' ou 'integrado', no planejamento urbano. (pg.8)

emprego que favoreça o desenvolvimento dos núcleos interiorizados, através de programas agrícolas e agroindustriais, visando atenuar o crescimento das áreas metropolitanas" (FRANCISCONI, 1976, pg. 188), para o Nordeste ou "conter o crescimento econômico das áreas metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro, através da aplicação diferencial de critérios relativos à localização de atividades econômicas, principalmente industriais e de serviços" (FRANCISCONI, 1976, pg. 189) para o Sudeste.

Essa forma de organizar o pensamento sobre as cidades e sobre as proposições para as cidades, é uma das marcas do pensamento desta época, década em que o planejamento regional vai estar em grande evidência, e quando os planos regionais, e mesmo os urbanos, vão se tornar uma coletânea de diagnósticos e diretrizes sócio-econômicas.

Não que este pensamento não fosse alvo de críticas no meio técnico especializado. À construção de planos – nacionais, regionais ou locais, construía-se paralelamente a crítica, principalmente porque as boas intenções dos planejadores não resultavam em transformações significativas da realidade⁷.

Um bom exemplo da discussão então presente nos meios técnicos sobre o planejamento municipal é o trabalho de LAMPARELLI (1978):

"Seria indispensável uma análise mais cuidadosa dos resultados da produção deste período (1967-1973) de intensa atividade de planejamento urbano, em especial como soluções e projetos implementados nas zonas metropolitanas e nas cidades médias.

A nossa hipótese é de que a transformação conseguida no panorama urbano foi muito semelhante ao modelo dicotômico de Brasília, reproduzindo, também, o nosso modelo de "Milagre Brasileiro": preparando a cidade para a expansão da indústria automobilística, para a especulação imobiliária através da multiplicação das obras públicas urbanas de grande porte, enquanto a periferia se instalava e se arranjava como podia para reproduzir a força de trabalho, indispensável ao novo modelo de acumulação capitalista que chegava aos níveis máximos de exploração." (pg. 106/107)⁸

Uma outra visão do insucesso da atividade de planejamento pode ser buscada em CINTRA (1978):

"Portanto, a menos que os planejadores abram mão de seus escrúpulos em renunciar a um papel predominantemente técnico e assumam papel político mais ativo como iniciadores de debates, 'corretores' políticos, agitadores de questões, formadores de coalizões e mobilizadores de apoio, estarão condenados ao fracasso, devido às próprias características do cenário em que se desenvolve o planejamento do tipo integrado ou compreensivo, ainda quando em versões atenuadas. Isso não quer dizer que a ênfase na capacidade técnica deva desaparecer, totalmente, no desempenho de suas funções, mas que, também, deve ser convertida em recurso político básico. Não obstante, o papel

⁷ Com exceção de Curitiba, que nestes anos firmou-se como o grande exemplo brasileiro da capacidade do planejamento em tornar as cidades eficientes e agradáveis. Contudo, neste caso, havia uma real integração entre posturas técnicas e políticas, representadas pela liderança política local, o arquiteto e prefeito Jaime Lerner; aliada às especificidades sócio-econômicas do município, já amplamente estudadas por vários especialistas. Cf em SÁNCHEZ, 2003.

⁸ Afinal na década de 70, em municípios de grande e médio porte, foi comum a implantação de planos viários nas áreas mais centrais, de grande impacto na estrutura urbana, e na remodelação de todo o seu entorno. Era o urbanismo modernista com sua face monumental que se instalava, na sua missão de garantir a implantação de infra-estrutura necessária à cidade industrial.

político tem seus custos. Os planejadores politizados não estariam sacrificando a maior parte de seus ideais de planejamento?" (pg.251/252)

Com posturas técnicas, melhor dito tecnocráticas, no II PND estariam sintetizadas as diretrizes para o desenvolvimento da rede de cidades brasileiras, a partir daquelas estabelecidas no PNDU. Apontavam-se como necessários de correção os seguintes processos: a proliferação de grandes aglomerados urbanos de forma prematura e a excessiva pulverização de pequenas cidades, sem um número adequado de cidades médias; uma distribuição espacial das cidades excessivamente concentrada nas faixas litorâneas do país; além da excessiva concentração de população e de indústrias na região Sudeste.

A estratégia proposta para perseguir estas "correções" é basicamente gerencial ou operacional. Desta forma, o documento propõe que se defina "a estrutura urbana que se deseja estabelecer nacionalmente, **concebida em função** dos objetivos e programas de desenvolvimento nacionais e regionais. A cidade irá, então, situar-se dentro do planejamento do pólo econômico em que se encontra, definindo-se a sua função econômica e social e, só então, passando a definir-se sua configuração físico-urbanística" (BRASIL (UNIÃO), II PND, p. 79) (grifo nosso)

Percebe-se, que a concepção de um novo desenho da rede urbana, surge de uma mera "acomodação" de cada cidade ao destino definido pelos planejadores que elaboraram as diretrizes urbanas do PND. Nas palavras de SOUZA (1999), "a visão da cidade era fenomenológica e funcionalista" (p.119). Pensava-se ser possível propor uma nova estruturação do território e da economia, através de uma atuação planejada do Estado.

Em nossa opinião, não eram levados em conta os interesses de classe presentes na sociedade e as dinâmicas próprias do desenvolvimento econômico. E ainda que tivessem sido desenvolvidos programas capazes de estruturar uma rede de cidades mais harmoniosa – onde o Programa de Cidades Médias é o melhor exemplo – a aplicação de recursos do Estado não poderia deter o fenômeno de concentração da população nas grandes cidades.

Mesmo assim, as diretrizes regionais da política apontavam para a contenção do crescimento dos grandes centros urbanos através do incentivo à desconcentração industrial e, para a expansão dos limites das cidades propunha-se utilizar como instrumento o "disciplinamento", isto é, o desenvolvimento de legislação urbanística, pensada como forma de conter não só a expansão desordenada, mas a própria expansão das cidades. Carregavam a idéia de que soluções simplistas – como os já conhecidos "cinturões verdes" – criadas a partir de uma legislação de zoneamento, poderiam conter essa expansão horizontal.

Em relação às cidades médias a preocupação se dava no sentido de propor a prévia ampliação da infra-estrutura. Dessa forma um futuro crescimento idealizado pelo plano dar-se-ia de forma planejada, sem desigualdades intra-urbanas tão acentuadas. Um exemplo típico desta "preparação das cidades para o futuro", seria a implantação pelas prefeituras, na maioria dos municípios paulistas de médio porte, de distritos industriais, onde os lotes ficariam durante anos esperando as indústrias que não chegavam. A questão de conseguir recursos para ampliar a infra-estrutura de uma cidade pouco dinâmica economicamente parecia não ser considerado.

E a proposta de descentralização populacional e urbana de certa forma contradiz a política expressa, e prioritária, de incentivar os grandes conglomerados econômicos no país, espacialmente concentrados nesta fase do capitalismo; e no caso brasileiro, concentrados espacialmente na região Sudeste, na região metropolitana de São Paulo especificamente⁹. Ainda que os incentivos federais pudessem, em certos casos, favorecer a desconcentração industrial, ao possibilitar a instalação de filiais das grandes empresas em outras regiões; que saibamos não existiam critérios no estabelecimento de incentivos que levassem a este movimento, como não havia qualquer controle sobre a política privada das grandes corporações.

As propostas que seriam de fato efetivadas estavam de acordo com as políticas econômicas. Até a atuação das lideranças municipais em conflitos de abrangência local que contrariassem a diretriz federal foram fortemente coibidas.

“Por exemplo, quando há algum tempo, o Prefeito de Contagem, município da Região Metropolitana de Belo Horizonte, decidiu, com base em posturas municipais e velhas cláusulas contratuais, forçar uma fábrica de cimento a instalar filtros antipoluentes, sob pena de fechamento, a competência de legislar sobre o problema da poluição passou ao Governo federal. Temia-se, caso o Governo federal não tomasse tal decisão, que outros prefeitos, decididos a tirar proveito da reação pública favorável à iniciativa de Contagem, pusessem em perigo a política nacional de desenvolvimento industrial.” (CINTRA, 1978, pg. 226)

Apoiar a diretriz econômica mais ampla seria o caso da promoção de uma base econômica durável para o núcleo urbano que se amplia pela implantação de Itaipu (Foz do Iguaçu teria grandes investimentos dentro do programa de cidades pólos); ou ainda o desenvolvimento de programas de planejamento integrado e reforço da infra-estrutura econômica e de equipamentos sociais das cidades que recebem grandes projetos industriais no Nordeste, como a Região Metropolitana de Salvador – pólo petroquímico de Camaçari, e a cidade do Recife - o porto de Suape. Recife seria ainda especialmente contemplado pelo financiamento de vários projetos Cura.

De qualquer forma a maior parte dos investimentos públicos privilegiaram as regiões metropolitanas. Bom exemplo disso são os dados de 1975 elaborados por SCHIMIDT (1983) e apresentados a seguir.

⁹ No Estado de São Paulo, por exemplo, a política de governo (federal e estadual) de “interiorização do desenvolvimento”, faria com que a descentralização industrial caminhasse para municípios relativamente próximos da cidade de São Paulo, como Campinas, Sorocaba e São José dos Campos, formando o que se denominaria a partir da década de 80 da “macro-metrópole”.

Distribuição Comparativa dos Investimentos
(média de investimento per capita – Cr\$/habitante, 1975)

Regiões	Indústrias CDI 1969- 76	Indústrias Banco do Brasil 1972-75	Desenvolvi- mento Urbano BNH 1972-75	Transporte Urbano BNH 1972-76	Saneamento BNH 1972-76	Habitação BNH 1972 - 76
Pará (1)	4,11	15,80	0,16	--	0,74	15,50
RM Belém	--	41,64	0,55	--	2,58	53,91
Resto	--	5,35	--	--	--	--
Ceará	2,71	66,35	0,18	--	2,07	6,33
RM Fortaleza	--	183,68	0,88	--	9,64	30,55
Resto	--	35,66	--	--	0,09	--
Pernambuco	15,98	181,25	0,02	--	31,66	17,87
RM Recife	--	508,66	0,06	--	87,48	48,49
Resto	--	21,32	--	--	4,40	2,92
Bahia	197,49	28,95	1,43	--	28,12	5,56
RM Salvador	--	123,40	9,52	--	170,16	36,82
Resto	--	12,13	--	--	2,82	--
Minas Gerais	515,25	48,82	1,30	--	10,85	4,23
RM Belo Horizonte	--	136,80	8,24	--	61,14	18,33
Resto	--	33,39	0,08	--	2,03	2,34
Rio de Janeiro	437,58	99,21	0,77	25,46	9,85	17,40
RM Rio de Janeiro	--	82,11	0,94	32,50	12,58	21,68
Resto	--	160,98	0,16	--	--	1,92
São Paulo	561,83	197,21	3,08	14,43	50,02	6,95
RM São Paulo	--	246,39	4,07	30,78	98,72	0,68
Resto	--	152,71	2,18	--	5,97	12,56
Paraná	63,43	47,55	2,51	--	17,82	15,35
RM Curitiba	--	137,37	10,35	--	120,79	66,61
Resto	--	39,03	1,68	--	6,92	9,92
Rio Grande do Sul	158,21	100,56	3,78	--	15,17	20,64
RM Porto Alegre	--	178,61	17,08	--	63,76	57,45
Resto	--	79,26	0,15	--	1,91	10,66
Estados metropolitanos	316,55	104,85	1,87	6,93	24,14	10,84
Outros Estados	86,91	82,89	18,24	--	21,17	20,45
Regiões metropolitanas	--	110,33	4,52	20,77	65,37	20,93
Brasil	261,59	99,63	6,07	5,27	19,53	13,15

(1) – Os investimentos referenciados no campo "nome do Estado" são aqueles em que o autor não soube em que parte do Estado foram aplicados.

Excetuando São Paulo e Rio de Janeiro, cujos Estados receberiam investimentos significativos, os outros Estados teriam praticamente todos os recursos deste ano investidos na Região Metropolitana.

O II PND proporia ainda os seguintes mecanismos gerenciais para efetivação de sua política urbana: institucionalização da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPUR)¹⁰, com o propósito de coordenar as ações de planejamento para

¹⁰ A CNPUR foi criada pelo Decreto n.º 74.156/74. Suas funções, segundo o Decreto, eram acompanhar a implantação do sistema de regiões metropolitanas e propor diretrizes, estratégia e instrumento da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar sua execução e articular-se com ministérios, superintendências de desenvolvimento regional e demais órgãos governamentais. Criada após a extinção do SERFHAU e com *status* superior ao dele, em que pese suas atribuições grandiloquentes, teve pouca efetividade, talvez por ter sido por muito tempo fonte de disputas entre vários ministérios pelo poder que poderia representar. A idéia inicial de uma gestão metropolitana surgiu no primeiro governo militar, quando Roberto Campos à frente do Ministério do Planejamento contratou o geógrafo francês Rocheford para

estas regiões; uso coordenado dos fundos de desenvolvimento urbano já criados e realização de Programa de Investimentos em Desenvolvimento Social Urbano.

Mas os investimentos seriam basicamente setoriais, o que segundo SOUZA (1999) é resultado de disputas entre os formuladores da política.

"Claro está que o desdobramento da política passou também a ser uma luta permanente entre essas duas visões.[a globalista e a setorialista] Aquela mais estratégica, que eu defendia, propunha, por exemplo, o Programa de Cidades Médias como grande instrumento de descentralização dos investimentos e do emprego pelo país afora. O seu desenvolvimento e a sua manipulação política abortaram, no entanto, essa minha concepção original/.../A política urbana que acabou sendo implementada, ainda que sob o rótulo de programas estratégicos como o foi o das cidades médias, foi de caráter estritamente setorial e já era na época um retrocesso em relação às visões que se tinham de políticas urbanas nos países que nos inspiravam, como era o caso da França e da Inglaterra." (p. 118)

Concluindo, os PNDs são expressão de um planejamento de ações estratégicas de governo, ações voltadas à sustentação e desenvolvimento da economia. Contudo é muito mais do que planejamento econômico. Afinal, a elaboração de diretrizes especificamente econômicas, descoladas de uma proposição espacial, não requereriam a formulação destes planos, mas somente de programas de investimentos. Dessa forma os PNDs consolidam um projeto político específico dos militares, um projeto geopolítico de ocupação do território nacional que se exprime como uma proposta de "integração nacional".

Integração ou modernização que seria de fato realizada, pela integração das economias pré-capitalistas que se mantinham na maior parte do território brasileiro à economia capitalista do centro-sul, e com um conseqüente "espraçamento" da feição típica da cidade capitalista para os núcleos urbanos menos dinâmicos.

Seria através desse instrumento de planejamento estratégico econômico e territorial que os militares buscariam legitimar o seu projeto político. Infelizmente o amalgamento entre a ditadura militar e a idéia de planejamento territorial, conduziria, após a derrocada do regime, o planejamento do território nacional à aposentadoria precoce, levando a uma pulverização¹¹ dos poucos recursos públicos que seriam investidos nas décadas seguintes.

2.2 A indução a uma política urbana municipal

A política federal que apoiava o planejamento urbano não ficaria contida às diretrizes macro-territoriais, mas se preocuparia em desenvolver estratégias para poder intervir no

identificar pólos nacionais e regionais. A idéia de uma lei para as áreas metropolitanas foi de Paulo Assis Ribeiro, então presidente do INCRA, e como se estava preparando a Constituição de 1967 solicitou-se à Hely Lopes Meirelles que formulasse os dispositivos referentes à questão. A partir daí seria travada no Governo uma batalha em torno da natureza e conteúdo de tais dispositivos, e a decisão seria adiada até 74 quando se criaria a CNPU. Para aprofundar esse assunto ver CINTRA, 1978.

¹¹ Poderíamos contrapor a essa idéia o fato de que após a redemocratização do país, a distribuição dos recursos federais seria mais democrática, de acordo com as necessidades colocadas pelas lideranças políticas regionais. Acharmos que essa questão merece aprofundamento teórico, uma vez que fica claro que não houve um "projeto para o país" após essa fase de nossa história. Se não houve a possibilidade das lideranças que estiveram no poder de construir um projeto hegemônico, parece-nos que os recursos investidos durante todos esses anos obedeceram a projetos de algumas lideranças locais, tendo um caráter basicamente clientelista ou populista. Assim, um planejamento, ainda que não tecnocrático, permitiria a construção de consensos sobre como deveria se dar a atuação do executivo federal.

aparelhamento dos municípios, principalmente através do financiamento ao planejamento urbano e às políticas setoriais urbanas.

VILLAÇA (1999) entende que não se deve chamar de planejamento urbano os investimentos oriundos de políticas setoriais. “Talvez não tenha havido ação estatal que tenha afetado mais o espaço urbano de nossas cidades grandes e médias, nos anos 70 e 80, do que a ação do governo federal nos campos do saneamento, transportes e habitação. Pergunta-se então: essa ação real do Estado brasileiro sobre o urbano insere-se no âmbito do que tem sido recentemente chamado no Brasil de planejamento urbano? Nesta obra a resposta é negativa, pois o objetivo dos planos federais de saneamento, transportes ou habitação não foi – e nem podia ser – a organização do espaço intra-urbano” (pg. 172). Compartilhamos desta idéia de que planejamento urbano é uma ação de organização do espaço urbano – ainda que não necessariamente do espaço denominado intra-urbano, e que nos leva a defender, neste trabalho, como políticas federais de planejamento urbano, aquelas que permitiam ou subentendiam esse ordenamento. Como já dissemos as políticas de habitação ou saneamento, por exemplo, ainda que tenham sido objeto de ações planejadas por parte das companhias de habitação ou saneamento, resultaram em planejamento habitacional ou em planejamento de saneamento, mas nunca em planejamento urbano.

Para o planejamento urbano o Governo criaria fundos específicos, como o FIPLAN (Fundo para Financiamento do Planejamento Local Integrado), que premiava a concepção de planejamento urbano como o desenvolvimento de ações integradas, o que se apoiava no conceito de “comprehensive plan”¹².

A tentativa de controle sobre a atuação de prefeitos, na implantação de políticas urbanas de caráter municipal, seria realizado pela indução à instituição do planejamento urbano, ou do Plano de Desenvolvimento Local Integrado - PDLI, sendo o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU (ligado inicialmente ao Ministério da Integração Regional e posteriormente ao do Interior) o agente federal de instituição do planejamento urbano municipal.

O SERFHAU foi criado pela Lei n.º 4.380, juntamente com o Banco Nacional da Habitação. “A lógica administrativa e de planejamento sugeria, na realidade, que o BNH, encarregado de um programa setorial, específico, se subordinasse ao Serfhau, órgão normativo, de planejamento e de pesquisa. Entretanto, mesmo antes de transformar-se no “império” que é atualmente, o BNH, através de sua primeira presidente, Sandra Cavalcanti, defendeu sua autonomia, não aceitando subordinação ao Serfhau, inicialmente imaginado como um conselho normativo e regulador.” (CINTRA, 1978, pg.203/204)

Durante três anos (até 1967) funcionou como um órgão de pesquisa de apoio ao BNH e ao primeiro sistema habitacional montado, o PLANHAP. Com a criação do FGTS o volume de recursos carreados para o Banco teria um aumento considerável – “de fevereiro para março de 67, foram dobradas 10 vezes” (ABREU, 1972) – o que levaria a criação de outras

¹² O termo “comprehensive planning” é de origem anglo-saxão e surge na década de 1940, e enquanto idéia de planejamento pressupõe “um *tratamento relacionado*, no diagnóstico e na proposição, de problemas. A compreensividade seria do planejamento, enquanto *instrumental* de tratamento de problemas, seja para a elaboração de diagnósticos ou para a formulação de propostas.” (CARVALHO, 2001, pg. 983) Segundo VILLAÇA (1999) na década de 1940 e 50 cresceria o número de urbanistas formados dentro dessa idéia, e a visão de que planos diretores seriam a solução para problemas urbanos era cada vez mais difundida. Neste sentido ainda, naquele trabalho, VILLAÇA conceitua os planos elaborados no período do SERFHAU como “superplanos”, dado o seus extensos diagnósticos que abarcariam todas as questões urbanas.

linhas de financiamento e ao redimensionamento do órgão. Passaria, nesta nova fase, a ser assistente técnico dos municípios na elaboração de documentos que exprimissem a política local.

“O problema passou a ser, nesta fase, um caso típico de assimilação a curto prazo, de recursos com correção monetária e juros reais. E assim, nessa ocasião, os estudos realizados chegavam à conclusão de que a aplicação dessa gama de recursos não poderia ficar apenas na construção de casa, mas deveria evoluir para a aplicação de recursos num sistema maior e mais completo. O sistema habitacional, assim como o de abastecimento d’água, esgotos sanitários, FIPLAN, RECON, saneamento básico e outros, passariam a formar subsistemas do grande sistema de desenvolvimento urbano nacional. Dentro desse quadro, em 1967, sofreu o SERFHAU uma reformulação /.../ se transformando num instrumento de apoio ao planejamento urbano e local no Brasil, gerindo um fundo especial, o FIPLAN, e recapacitado para promover e apoiar tecnicamente um sistema nacional de planejamento urbano, em projeto e em estruturação” (ABREU, 1972, pg. 243)

“Foi durante o Governo de Costa e Silva que o Serfhau deu os primeiros passos para tornar-se o órgão responsável pela política urbana nacional. Era então dirigido pelo urbanista (arquiteto) Harry Cole, membro do EPEA, ex-consultor de Campos, e participante da equipe de estudos que preparou o Decreto 59.917 de regulamentação das atividades do órgão.” (CINTRA, 1978, pg. 204)

Mesmo analisando e propondo alterações nos planos municipais (PLDIs, PDDIs, etc.) não tinha autonomia decisória, pois estes tinham que ser aprovados pelo Banco.¹³ Também os recursos do FIPLAN seriam captados por meio do BNH.

Para ter acesso aos recursos do Fundo, os municípios precisavam dispor de instrumentos de planejamento, sendo que a partir da metade da década de 60 começariam a florescer os planos diretores municipais, pomposamente denominados de Planos Locais de Desenvolvimento Integrado ou Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado, produzidos em escritórios privados de arquitetura ou planejamento aos milhares, e que se destinaram tão somente, na maioria dos casos, a enfeitar as prateleiras dos gabinetes dos Prefeitos.¹⁴

“No âmbito do Serfhau, as políticas nacionais urbana e de planejamento urbano estruturaram-se em consonância com as regras impostas pelo Estado, isto é, decididas em círculos estreitos da burocracia pública, pouco atenta às demandas da sociedade”. (CARVALHO, 2001, pg. 984)

¹³ Para um aprofundamento da atuação do SERFHAU, ver VIZIOLI, 1998.

¹⁴ Segundo VILLAÇA (1999) existe a afirmação, em trabalhos de vários autores, de que para conseguir recursos federais do BNH era necessário ao município ter Plano Diretor, o que é enfaticamente negado por ele. CINTRA (1978) diz que a existência, ou posterior elaboração, de um plano municipal, era fator importante na alocação de recursos, de acordo com a Resolução 101 da Diretoria do BNH, enquanto que COLE (1971) diz que, por influência do jurista Hely Lopes Meirelles, o Estado de São Paulo era o único que em 1971 dispunha de legislação que exigia que os municípios apresentassem planos de desenvolvimento integrado como condição para o repasse de recursos do governo federal. Neste sentido MOREIRA (2001) informa que a lei estadual que exigia plano diretor era a Lei 9.842/67 – Lei Orgânica dos Municípios, contudo esclarece que a exigência condicionava somente o repasse de recursos estaduais. Em relação aos recursos do PAC, a que nos referimos neste parágrafo, estes só eram liberados mediante a apresentação de planos, que poderiam ser “Relatório Preliminar, Plano de Ação Imediata ou Plano de Desenvolvimento Local Integrado”, de acordo com o porte e a complexidade do município.

Mas ainda que a crítica a esta atuação começasse a ser feita nos anos seguintes, os planos apareciam, na época de sua produção, como instrumentos de planejamento, e faziam crer que as decisões locais estavam imbuídas de razões técnicas. Dessa forma, apoiados e financiados pela União, os municípios ingressavam na era do planejamento urbano e passavam a contar com extensos diagnósticos sócio-econômicos e físicos, que apontavam futuros esperançosos, desde que as mazelas do desenvolvimento fossem corrigidas a tempo.

Sobre esta fase particular do planejamento local, interessante é reler LAMPARELLI (1978):

“ Instala-se uma nova fase de planejamento centralizado e autoritário, que incorpora o planejamento urbano como um aspecto particular de penetração de cima para baixo de novas práticas administrativas.

Novos instrumentos obrigatórios deverão ser introduzidos na administração local. Os orçamentos – programas, planos e projetos – passam a orientar o processo de planejamento municipal, a partir do Sistema Nacional de Planejamento, através dos Superintendentes Regionais e dos Agentes Financeiros e seus programas.

Estamos na segunda metade da década de sessenta quando assistimos à proliferação dos organismos de planejamento. ‘Além do reaparelhamento do serviço administrativo municipal, multiplicam-se também nos organismos regionais, estaduais e nacionais voltados para a difusão dessas técnicas e para o incentivo à sua adoção, constituindo-se o que se poderia chamar de doutrina do planejamento revestida de um certo dogmatismo que preceituava verdadeiros cânones a serem seguidos como garantia de sucesso’.

Tornar-se-ia cansativo enumerar a infinidade de P.D.D.I.S., PMDI, P.U.B., etc. que surgiram pela mobilização de grande quantidade de técnicos, especialistas e profissionais do planejamento urbano, agrupados em empresa de consultorias, organismos públicos normativos e de assistência, financiadores, fiscalizadores, todos promotores e difusores do planejamento urbano”. (grifado no original, pg. 106)

O que foram e para que serviram esses planos? Para praticamente nada, a não ser enfatizar o discurso ideológico de que o com o plano os municípios estariam a meio caminho de resolver os seus problemas de desenvolvimento.

CARVALHO (2001) cita que Eurico Andrade Azevedo, pesquisador da UFSCAR, orientou em 1975 um estudo abrangendo 107 municípios paulistas, que revelou uma realidade de fartura de planos sem utilidade.

“Quanto ao seu conteúdo, o estudo concluiu que os planos elaborados: constituíam sobretudo diagnósticos das condições locais, apresentando poucos elementos que assegurassem sua operacionalidade; encontravam-se distanciados das realidades locais, pois os programas propostos mostravam-se inadequados à disponibilidade de recursos existentes; foram acentuadamente setoriais, com pouca atenção ao caráter integrado contido em suas recomendações; marcaram-se por um enfoque nitidamente urbano e privilegiaram os aspectos físico-territoriais; as diretrizes de desenvolvimento econômico visavam incentivar a industrialização, recomendando-se a reserva de áreas destinadas à implantação de distritos industriais, dentro da tônica dominante de promoção do desenvolvimento.” (pg. 985)

Também é importante registrar que ao citar esta pesquisa a autora parece compartilhar da visão de que os municípios não minimizaram os problemas da maioria da população

porque os planos eram ruins, ao invés, como é nossa opinião, disto se relacionar às especificidades da atuação política dos prefeitos.

O SERFHAU, além de financiar esses planos realizava seminários, encontros, congressos onde a metodologia do “plano” era discutida e divulgada.

“Trouxe ainda o SERFHAU uma série de técnicos consultores de outros países entre os quais Violich para a formação de técnicos, Turner, especialista em habitação, Friedman em planejamento regional e Barry, geógrafo especialista em critérios para definição de Regiões Metropolitanas.” (LOEB, 1975, pg. 157)

Em relação à política federal de habitação suas competências eram de ordem gerencial (coordenar e prestar assistência técnica a programas regionais e municipais de habitação de interesse social, etc.) e de pesquisa sócio-econômica (déficit habitacional). Em relação à política de desenvolvimento local, desempenhava funções técnicas de planejamento territorial apoiando os municípios.

Em 1970 as atribuições do SERFHAU seriam redimensionadas, e sua função passaria a estar restrita a promoção de Planos de Desenvolvimento Local Integrado de acordo com as diretrizes do planejamento nacional e regional. Para isso exercia dois tipos de controle, um através das linhas de financiamento do Plano de Ação Integrada - PAC, uma vez que aprovava os documentos técnicos produzidos pelos municípios e só então liberava recursos; e outro através da criação de um sistema de informações municipais, no CIDUL – Centro de Informações para o Desenvolvimento Urbano e Local.

O SERFHAU controlava ainda a contratação pelos municípios de “serviço técnico terceirizado”, a partir de um cadastro de técnicos e escritórios especializados em planejamento. Esse cadastro seria assumido posteriormente pelo BNH, e utilizado, por exemplo, no Programa Cura.

Segundo Harry Cole a atuação do SERFHAU não tinha real importância para o BNH.

“Uma de nossas idéias era a de que a responsabilidade de escolher a consultoria tinha de ser do próprio mutuário e não do financiador. Só quando a equipe escolhida era inidônea é que intervinhamos. Fizemos o cadastro de profissionais e de firmas, para fazer os cruzamentos e não haver muita superposição, pouca gente pegando tudo.

Fundamentalmente, tentamos envolver o município na idéia de planejamento. A idéia de que quem estivesse mais adiantado em planejamento teria preferência foi pegando. Junto aos pedidos de financiamentos, havia um formulário bem simples, onde o município se autocolocava quanto a planejamento (uma escala). Nossa idéia era a de que o setor imobiliário ia pressionar as prefeituras para planejarem. Mas o BNH não levava o negócio muito a sério.” (entrevista com o arquiteto em 9/12/1975 Apud CINTRA, 1978)

Na proposta tecnocrática do SERFHAU, o planejamento era visto como método, como instrumento técnico para atender determinados objetivos, e estes por sua vez emanavam da esfera federal.

“O SERFHAU tinha, como um dos seus objetivos, a integração das três esferas de governo e a integração de diferentes setores de desenvolvimento. Para tanto, contou com uma infra-estrutura organizacional complexa e hierárquica e com apoio financeiro federal. Acreditou na necessidade de informações, reunidas pelo Governo Federal, sobre o desenvolvimento dos Municípios, como forma de continuidade e avaliação do

planejamento em implantação e, principalmente, contribuiu para a discussão dos problemas urbanos e do próprio planejamento."(VIZIOLI, 1998, p. 48)

Também o planejamento regional era objeto de estudos e propostas do SERFHAU. A visão que se tinha nesta época em relação às atribuições das várias esferas de governo no planejamento metropolitano pode ser assim explicada: "A ação planejadora do Estado seria a de adaptar e complementar o que fosse feito na esfera federal, sendo seu papel no planejamento social mais relevante que o das demais esferas de governo; menor seria sua atuação nos campos físico e institucional. Já o planejamento municipal incidiria principalmente nos campos físico e institucional da região metropolitana."¹⁵

Via-se assim como ideal o encaminhamento de ações regionais, apoiadas pela contribuição dos vários agentes públicos, de acordo com suas competências. Pelo arranjo institucional de poder brasileiro, caberia ao ente Estado (unidade da federação) o papel de coordenador das ações regionais na região metropolitana.¹⁶

Em 1974 o SERFHAU seria extinto e parte de suas atribuições seria dada à Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), criada na mesma época. Contudo, sua esfera operacional, seria absorvida pela Carteira de Desenvolvimento Urbano do BNH, também criada em 1974, e que também desempenharia o papel de órgão de estudos e pesquisas de planejamento.

Parece-nos que até sua extinção o SERFHAU representou para a política de desenvolvimento urbano um papel secundário¹⁷, mas de grande apelo ideológico. Foi o responsável pela divulgação da idéia da importância do planejamento urbano na condução do destino das cidades, e como forma de tornar seu discurso institucional conseqüente veio a financiar o desenvolvimento de um instrumento de planejamento urbano – o plano compreensivo, para uma série de municípios.

Havia, neste sentido, uma correspondência entre o discurso do Governo Federal pelo planejamento urbano com sua ação de financiamento do plano de desenvolvimento. Mas como o plano nada representaria para o principal financiador das políticas para o urbano – o BNH, o financiamento ao planejamento urbano restringiu-se ao financiamento do documento que encerrava o PLANO, além de outras ações também pouco representativas por parte do BNH, como veremos a seguir.

2.2.1 O financiamento às políticas setoriais urbanas – a criação do BNH

O Banco Nacional da Habitação foi criado pela Lei n.º 4.380, de 21 de Agosto de 1964. Esta lei criava também o SFH - Sistema Financeiro da Habitação, instituído com recursos públicos da União e uma retenção compulsória de 4% dos valores de aluguéis recebidos pelos proprietários urbanos, através da emissão de Letras Imobiliárias.

Em 1967, a partir de modificações na legislação trabalhista, seria criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, que passava a ser uma forma de indenização do

¹⁵ LORDELLO DE MELLO em Curso realizado pelo SERFHAU em 1972, Apud Vizioli, 1998, pg.55.

¹⁶ A idéia de uma gestão regional fortemente centralizada nas mãos do Estado teve tanta aderência, que a Constituição do Estado de São Paulo de 1989 por exemplo, ao definir seus entes regionais centralizou todas as competências destes entes nas mãos do Governo do Estado, ainda que tenha sido elaborada na esteira da democratização do país.

¹⁷ COLE (1971) diz que em 1967 o SERFHAU quase chegou a ser extinto pois não se sabia o que este poderia fazer no campo específico do planejamento urbano. Essa afirmação mostra a pouca importância dada à agência.

trabalhador que fosse demitido sem justa causa. Este Fundo remunerando o depósito devido a cada trabalhador a taxas de juros baixíssimas, viria a incorporar os recursos para financiamento através do SFH, sendo seus recursos geridos pelo BNH, e possibilitando a partir daí o desenvolvimento de uma abrangente política de financiamento.

No mesmo ano, complementando estes recursos, seria incentivada a realização de poupanças voluntárias, criando-se o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE, que passou a ter grande repercussão pelo fato destes depósitos passarem a ser garantidos por Letras do Tesouro Nacional. A garantia da correção monetária dos depósitos da caderneta de poupança tornou essa aplicação atrativa para os pequenos poupadores, levando à canalização de um montante significativo de recursos para o SFH.

Estavam assim dadas as condições financeiras para a implementação de uma política habitacional e urbana abrangente.

Com estas fontes de recursos, o BNH passou a financiar a construção de habitações em todo país, a implantação de serviços de saneamento básico (1968), e a partir de 1971 instituiu outras linhas de financiamento, que com saneamento eram denominadas de desenvolvimento urbano (drenagem urbana, transporte, urbanização de áreas urbanas pouco equipadas, equipamentos comunitários, etc.) até 1986, quando foi formalmente extinto e incorporado à Caixa Econômica Federal.

"A motivação principal para a criação do Banco Nacional da Habitação foi de ordem política. Segundo os mentores do BNH, o desempenho marcante na produção de casas populares, deveria permitir ao regime militar emergente, obter a simpatia de largos setores das massas que constituíram o principal apoio social do governo populista, derrubado em 1964." (AZEVEDO, 1988, p. 109)

Sua criação foi inspirada num modelo apresentado por Carlos Lacerda (então Governador da Guanabara), um dos apoiadores do golpe militar de 1964.

"Se por uma parte a política urbana emerge com o propósito de contribuir para a 'estabilidade social' ou para criar 'aliados da ordem'¹⁸, não quer dizer que estes tenham sido os únicos e exclusivos efeitos perseguidos. A geração de novos empregos, a mobilização da construção civil para atenuar a crise econômica e as vantagens táticas de sua utilização para sanar crises localizadas, tiveram peso ponderável na concepção da política urbana, e foram desde início percebidos como um dos papéis principais..." (ANDRADE, 1976, p. 121)

A criação de um Banco e a conseqüente centralização dos recursos para investimento em habitação e desenvolvimento urbano no governo federal, possibilitou a implantação das políticas federais consideradas estratégicas (moradia e abastecimento de água), além de permitir o controle político de prefeitos em todo o Brasil. Afinal, com o crescimento populacional intenso da maioria das cidades, e com o volume de recursos das administrações locais extremamente reduzido, a possibilidade de conseguir recursos junto ao BNH poderia significar a sobrevivência política de uma determinada liderança local.

Criado para financiar exclusivamente a produção de habitações, a partir de 1968 o Banco passaria a operar outras linhas voltadas para desenvolvimento urbano, e entre elas a de

¹⁸ ANDRADE cita Roberto Campos, que em Seminário promovido pelo Instituto de Engenharia de São Paulo e pelo BNH em 1966 diria: "A solução do problema da casa própria contribui muito mais para a estabilidade social do que o imóvel de aluguel. O proprietário da casa própria pensa duas vezes antes de se meter em arruaças ou depredar propriedades alheias e torna-se um aliado da ordem." (Apud CINTRA, 1978)

saneamento básico, que logo passou a rivalizar com as habitacionais em volume de recursos disponibilizados.

A idéia de que era necessário financiar “complementações à moradia” além da própria habitação, era uma idéia antiga. Em 1946, o Decreto-lei que criou a Fundação da Casa Popular, já mencionava obras urbanísticas como indispensáveis para que a Fundação pudesse atuar no oferecimento de moradias. “Ela deveria financiar a construção de redes de água, esgotos e eletricidade, o serviço social, bem como outros programas ‘destinados à melhoria das condições de vida’ e ao ‘bem estar das classes trabalhadoras’, especialmente nos municípios de minguadas receitas públicas. Além disso, seriam necessários estudos que tornassem possível classificar os tipos das chamadas casas populares, à luz das tendências arquitetônicas, hábitos, condições climáticas e higiênicas, recursos materiais e humanos das principais regiões do país. Esses estudos e pesquisas deveriam visar métodos e processos capazes de baratear a construção.” (CINTRA, 1978, pg. 186)

“Cerca de quinze anos mais tarde, durante a curta permanência de Jânio Quadros na Presidência, constituiu-se o *Conselho Nacional de Planejamento de Habitação Popular*. Seus objetivos eram um pouco mais ambiciosos que os da Fundação da Casa Popular. /.../ Dele se esperava ‘a execução de planos regionais de urbanização e ajardinamento com a localização de parques proletários e conjuntos de habitações populares’, e que procedesse a ‘estudos e pesquisas sobre os planos de urbanismo e habitação popular tendo em vista seu aspecto social e as necessidades das classes menos favorecidas’. A idéia de financiar as iniciativas do setor privado foi retomada. Esperava-se que o Conselho sugerisse e adotasse ‘normas de incentivo e amparo à iniciativa particular e à indústria de materiais de construção, visando o barateamento da habitação popular, através da produção normal e padronizada de elementos e da pré-fabricação’. O Conselho deveria, ainda, ‘sugerir a legislação adequada à humanização do aproveitamento da terra, especialmente no que concerne à habitação popular.’ (Op. Cit., pg. 186/187)

Sem ser novidade, o financiamento ao desenvolvimento urbano inovava ao aplicar recursos com o objetivo de retorno, que assim como na política habitacional, particularizaria e elitizaria os possíveis mutuários.

A política de desenvolvimento urbano, que começou a ser implementada a partir de 1968, com a criação do Financiamento ao Saneamento - FINANSA, foi firmemente apoiada, com a destinação a partir de 1974, em média, de 30% dos recursos orçamentários para Desenvolvimento Urbano (a maioria para a linha de financiamento ao saneamento).

Para exercer essa política ampliada, o BNH exercia simultaneamente três papéis: era o órgão central do Sistema Financeiro da Habitação (e posteriormente do Sistema Financeiro do Saneamento e sistemas financeiros conexos), era o órgão gestor do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, e era ainda o órgão de crédito responsável por estimular e controlar a formação, mobilização e aplicação de poupanças e outros recursos.

Os recursos para investimento do Banco, e as áreas em que esses seriam aplicados, eram definidos internamente pelo próprio Banco, que em todos os anos de sua existência, mesmo durante a curta existência do SERFHAU, foi realmente o formulador da política que implementava. Se houve ingerência política, essa se deu na facilitação da contratação dos recursos pelos agentes promotores.

E após a extinção do SERFHAU, esse caráter de formulador da política foi fortemente acentuado¹⁹, quando o Banco passou a desenvolver e a patrocinar uma série de estudos e pesquisas sobre habitação e desenvolvimento urbano.

Após 1978 o "... BNH... especialmente colaborando com a CNPU – Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana. Tal colaboração, que se ampliou no correr dos anos, levou o BNH a realizar estudos específicos sobre mecanismos tributários e de controle do uso do solo, de modo a se poder reforçar o poder público municipal, naquelas tarefas que são de seu peculiar interesse e a patrocinar congressos e seminários para a discussão do tema." (BNH, Relatório de Atividades, 1978, p.10)

"Com o BNDE, vem mantendo o BNH entrosamento no sentido de se permitir uma complementação de recursos das duas instituições no financiamento de infra-estrutura urbana necessária ao desenvolvimento industrial, através da definição de critérios e prioridades para a localização industrial e respectivo apoio urbano e habitacional.

E mais recentemente, com a Secretaria de Planejamento da Presidência da República, vem o BNH colaborando no sentido de que sejam aperfeiçoados os instrumentos existentes de controle do uso do solo e de tributação, para permitir aos Municípios um controle mais efetivo do processo de crescimento urbano." (Op. Cit., p. 11)

Dessa forma podemos concluir que o BNH foi mais que um órgão de financiamento e implementação da política, aos poucos estabeleceu todos os mecanismos necessários para sua formulação. Essa alteração se concretiza em 1974, quando documento do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral estabelece que:

"... o BNH evoluirá de agente setorial da Habitação ou Saneamento para agente da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Isto tem como consequência lógica que a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano passará a ser gerida de fato pelo Conselho do BNH, ou seja, o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e o sistema de atuação do BNH se mesclarão fortemente." (Diretrizes Gerais para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, Apud FORTUNA, 1975)

A União, através do BNH, era a mentora das políticas setoriais urbanas.

A participação da iniciativa privada na produção do urbano²⁰ não era sequer cogitada: "ainda não foi possível viabilizar formas de co-participação da iniciativa privada com o Estado em termos de promoção do desenvolvimento urbano.

No contexto atual existe uma resistência por parte do Estado em abrir ou devolver espaços para a iniciativa privada agir, havendo mais uma tendência dos mais progressistas dentro do Governo de permitir e/ou estimular o Poder Público a atuar com critérios empresariais, isto é, com objetivos de lucro." (FERNANDES, 1980, p. 25)²¹

¹⁹ De fato o que se acentuava era a possibilidade do BNH justificar tecnicamente com maior vigor as decisões gerenciais tomadas pelo seu *staff*, acentuando o aparente caráter tecnocrático das decisões.

²⁰ Entendendo aqui produção do urbano, enquanto ação planejada de planejamento urbano, de alteração de determinadas estruturas urbanas. Obviamente havia outro tipo de participação da iniciativa privada, quando ela era contratada pelas Cohabs ou Companhias de Saneamento para execução das obras.

²¹ Esta preocupação de Marlene Fernandes é importante para este trabalho, principalmente porque ela trabalhou na equipe responsável pela concepção do Programa Cura, que em sua idéia inicial propunha a participação da iniciativa privada na implantação do programa, como veremos.

Na verdade havia uma postura, então majoritária, que só admitia o planejamento urbano como atuação do Estado. E o que se exigia era um Estado ainda mais atuante, e com o desenvolvimento de políticas implementadas com recursos praticamente a fundo perdido.

“Dir-se-á que haverá sérias dificuldades de caráter administrativo e institucional, inclusive para um nível mais eficaz de controle público da ação governamental neste novo campo. Todos esses problemas são porém superáveis se se entender que não há alternativa para o atendimento das necessidades da população urbana majoritária, fora de uma política de fortalecimento da ação do estado na produção habitacional e de serviços urbanos (o que de resto seria fundamental para a dinamização da indústria de construção). Essa opção foi basicamente seguida por vários países capitalistas europeus que desenvolvem importantes programas habitacionais e de urbanização.” (LAMPARELLI, 1978, pg.100)

Os investimentos do Banco eram definidos em "Carteiras", cada uma delas vinculada a um tipo específico de financiamento. Assim tínhamos a Carteira de Operações de Natureza Social - COS, voltada especificamente para o atendimento habitacional do mercado de baixa renda através de companhias estatais; ou a Carteira de Desenvolvimento Urbano - CDUR, voltada especificamente para o atendimento de Estados e Municípios, no financiamento de empreendimentos considerados urbanos²².

Contudo a Carteira de Operações de Natureza Social, financiava além de habitação a colocação de infra-estrutura em conjuntos habitacionais financiados com recursos do BNH. Se houve uma tentativa de atuação integrada em relação à intervenção habitacional (com o financiamento de serviços complementares à habitação) o mesmo não acontecia em relação aos financiamentos urbanos, que não eram integrados. Assim financiava-se transporte urbano, mas não habitação no entorno das linhas de transporte, ou se financiava saneamento básico, mas não equipamento social para as áreas que estavam tendo implantação de infra-estrutura²³.

Enquanto que a habitação para população de baixa renda era subsidiada com taxas de juros inferiores, o saneamento básico tinha uma única taxa por região: a companhia de saneamento de um Estado pagava a mesma taxa de juros, quer estivesse implantando redes em áreas de moradia de população de baixa renda, quer em distritos industriais; quer em um município com poucos recursos ou quer em outro com muitos. Caberia portanto ao Estado estabelecer uma política de subsídios para o saneamento.

Mesmo havendo uma política de juros subsidiados²⁴, o objetivo era, em nossa opinião, possibilitar a contratação do empréstimo e o retorno financeiro, muito mais do que desenvolver uma política social e urbana. A implantação da política, possibilitou a coexistência de linhas de crédito de certa forma contraditórias²⁵: ao mesmo tempo em que se financiava o investimento em áreas urbanas pouco ocupadas visando seu adensamento (CURA), financiava-se a implantação de novos loteamentos urbanos (PROÁREAS e PROFILURB), ou seja, a expansão horizontal das cidades. Poderíamos

²² Para um maior aprofundamento da estrutura do BNH, consulte o Anexo I deste trabalho.

²³ Era possível financiar, por exemplo, habitações ao longo de linhas de transporte. Mas neste caso, dever-se-ia entrar com a solicitação de outro financiamento, que seria analisada por outra área do Banco e de forma independente daquele liberado.

²⁴ Estados ou municípios das regiões Norte e Nordeste, por exemplo, pagavam taxas de juros inferiores aos das regiões Sul e Sudeste nos financiamentos de saneamento e desenvolvimento urbano.

²⁵ Apesar de que se avaliarmos as diferenças regionais, a complexidades das questões urbanas nas diversas cidades brasileiras, teremos que aceitar que linhas diferenciadas propiciariam atendimento maior a uma multiplicidade de situações.

argumentar, neste caso, que havia uma política para o urbano das classes médias e outra para as classes de menor renda.

A tipologia habitacional fortemente implantada pelos programas habitacionais de baixa renda através das Companhias de Habitação incentivava a construção de grandes conjuntos em áreas periféricas, privilegiando a expansão horizontal das cidades, a criação de áreas exclusivamente residenciais e desprovidas de equipamentos públicos e serviços, e a uniformização da paisagem urbana, levando a que fossem produzidos espaços simbolicamente segregados.

É essa imagem de cidade e de periferia que os recursos investidos pelo BNH vão criar nestas décadas, ainda que uma boa parte dos recursos do Banco tenha sido aplicado em moradias para classes de renda superiores.

2.2.1.1 A Carteira de Desenvolvimento Urbano

O financiamento ao Desenvolvimento Urbano era realizado por duas carteiras, que permaneceram até a extinção do Banco: a Carteira de Saneamento – COSAN, e a Carteira de Desenvolvimento Urbano – CDUR.

A COSAN era responsável pela aplicação do Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, criado em 1970. Era operado através de um fundo, o FAE – Fundo de Financiamento para Água e Esgotos, com recursos do governo federal (BNH), estados e municípios. Este fundo foi criado em cada Estado, e seus recursos só poderiam ser operados por Companhias Estaduais de Saneamento.

Garantia-se assim a aplicação da política do governo federal nesta área, uma vez que ela seria implantada diretamente pelos Estados, cujos governadores eram escolhidos pelo Governo Militar. Assim, uma constatação que se pode fazer a respeito da política de saneamento é que ela foi extremamente centralizada nas mãos da União.

Os objetivos iniciais do PLANASA eram abrangentes²⁶, seja em termos territoriais ou de população a ser atendida, e até em relação ao conceito de saneamento. Em 1975 procedeu-se a uma revisão destes objetivos, quando a grande meta do PLANASA passou a ser a expansão do abastecimento de água, preferencialmente nas regiões metropolitanas e nas cidades de portes grande e médio, estabelecendo-se uma meta de atender 80% da população urbana brasileira com rede domiciliar de abastecimento de água num período de 10 anos, o que foi cumprido pelo Governo.

A Carteira de Desenvolvimento Urbano - CDUR aplicava recursos de linhas de financiamento genericamente consideradas como de desenvolvimento urbano.

Em 1974 era integrada pelos programas de Financiamento para o Transporte Urbano – FITURB, que através do sub-programa FETRAN – Financiamento para sistema ferroviário de transporte urbano de passageiros, viria a financiar a operação de linhas ferroviárias de subúrbio nas regiões metropolitanas, e posteriormente a construção dos metrô do Rio e São Paulo; Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Pólos Econômicos - PRODEPO, que permitiu o investimento em cidades pólo como Itaipu, Carajás e Tucuruí; e o Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada – CURA.

²⁶ Entre eles, podemos citar: eliminação do déficit do setor de saneamento básico; atendimento de todas as cidades brasileiras, mesmo as mais pobres; instituição de política tarifária, de acordo com as possibilidades dos consumidores e com a demanda de recursos e serviços; etc.

Ainda tínhamos o Programa de Financiamento para o Planejamento Urbano – FIPLAN, que financiava a realização de estudos e pesquisas para a melhoria da qualidade de vida urbana, e especificamente aqueles necessários à contratação de empréstimos por outras linhas de financiamento. Seria operado inicialmente pelo SERFHAU e após sua extinção pelo BNH.

No final da década de 70 e com aporte de cerca de 35% dos recursos pelo Banco Mundial, seria criado o Programa Cidades de Porte Médio, que contemplaria investimentos em geração de emprego e renda, infra-estrutura urbana e comunitária, e capacitação financeira e gerencial da administração municipal. Em 1982, entre outras, as seguintes cidades estariam incluídas no Programa: Natal (RN), Campina Grande (PB), Juiz de Fora (MG), Florianópolis (SC), Petrolina (PE), Juazeiro (BA), Vitória e Vila Velha (ES), Pelotas (RS), Teresina (PI), São José do Rio Preto (SP) e Campo Grande (MS).

Foi também implantado um Sistema Nacional de Fundos para o Desenvolvimento Urbano – os Fundos Regionais, um voltado para o atendimento da Amazônia Legal e operado através do Banco da Amazônia S/A - BASA, outro voltado para o Nordeste e operado pelo Banco do Nordeste do Brasil – BNB, e o terceiro para as outras regiões do país (Centro, Leste e Sul), operado pelo Banco do Brasil - BB.

Os Fundos financiavam projetos de implantação de "infra-estrutura básica, serviços essenciais de utilidade pública e equipamento comunitário; implantação ou remanejamento de rede viária urbana e suburbana; tratamento e manutenção de rios e vias navegáveis, integrados no contexto urbano; recuperação de alagados e áreas degenerescentes; renovação e reequipamento de áreas específicas,..." (KLUMB, 1973) ²⁷

Ou seja, todos os equipamentos públicos e serviços urbanos eram financiáveis, excetuando-se habitação. Como exemplo das possibilidades de utilização destes recursos, podemos citar o fato do Fundo operado pelo Banco do Brasil ter financiado, na região Sudeste, a construção da Ponte Rio - Niterói.

Algumas características do funcionamento das linhas de financiamento podem ser visualizadas na Tabela 1, a seguir.

²⁷ Segundo FRANCISCONI e SOUZA (1976) o BNB financiou basicamente a implantação de sistema viário e urbanização, o BASA equipamentos como a instalação de sede de corpo de bombeiros em Manaus e Cuiabá, de baixo efeito multiplicador da melhoria da qualidade de vida da região e o BB rede viária e obras de arte.

Tabela 1 – Linhas de financiamento de Desenvolvimento Urbano - Características

Programa/ Sub-programa	Finalidade	Fonte de Recursos	Condições Operacionais (BNH/ agente financeiro)			Condições Operacionais (Agente financeiro /beneficiários finais)
			Valor financiável	Juros	Prazo de amortização	Juros
FINURB	Investimentos em infra-estrutura urbana, para cidades de porte médio, novas cidades, expansão de áreas urbanas, recuperação e renovação de áreas urbanas deterioradas e ampliação de terrenos urbanizados	BNH	50% do investimento global	Máximo 8% ao ano	18 anos	Não definido
CURA	Elevar os padrões habitacionais de áreas específicas já ocupadas	BNH	Pré-investimentos: até 100% dos investimentos necessários Obras: até 90% dos investimentos necessários	Pré-investimento: 2% ao ano Obras: de 2 a 7 % ao ano (*)	Pré-investimento: 10 anos Obras: 20 anos	Pré-investimento: até 4% Obras: acréscimo de no máximo 1% ao ano
FINANSA (REFINAG, REFINESG, FINEST)	Implantação, ampliação e melhoria de sistemas de água e esgoto	BNH Governos Estaduais Origens diversas (a fundo perdido)	(1)	De 2 a 7% ao ano (*)	18 anos	Acréscimo de no máximo 1% ao ano
FITURB (FETRA)	Implantação ou melhoria de transporte coletivo ferroviário ou assemelhado	BNH	Até 50% do investimento	No máximo 8% ao ano	18 anos	Acréscimo de no máximo 2% ao ano
FUNDOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO URBANO	Atender as cidades de porte médio	BNH Caixa Econômica Federal Recursos próprios do Fundo	----	8% ao ano	7 anos	10% ao ano
PRODEPO	Investimentos em equipamentos urbanos e serviços de infra-estrutura, unidades residenciais e instalações complementares em cidades pólo	BNH	No máximo 60% dos investimentos	No máximo 7% ao ano	15 anos	Acréscimo de no máximo 1% ao ano
FIPLAN	Financiamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano	BNH	100% dos investimentos	No máximo 2% ao ano	10 anos	Acréscimo de no máximo 2% ao ano

Fonte: Linhas de Financiamento do BNH, 1981

(1) Não é informado o valor financiável. Contudo, informa-se que empreendimentos compreendidos nas áreas de atuação da SUDAM e da SUDENE, terão as seguintes condições especiais:

- financiável até 100% do investimento,
- taxa de juros reduzida de 50%,
- prazo de amortização de 25 anos.

(*) O cálculo dos juros é realizado de acordo com a Receita Tributária e Densidade Demográfica do Estado onde se localiza o empreendimento, e de acordo com a seguinte fórmula:

$(RTE \times 10^{-6}) \times HAB \times 10^{-3} / km^2$	JUROS (% a. a.)
< 0,12	2
0,12 a 0,24	3
1,24 a 0,70	4
0,70 a 1,40	5
1,40 a 6,00	6
> 6,00	7

É interessante notar a baixíssima taxa de juros com que era operado o FIPLAN e o fato de financiar inteiramente o trabalho técnico contratado para o desenvolvimento de projetos, o que de um lado estimulava a contratação de trabalhos técnicos e de outro garantia o desenvolvimento dos trabalhos necessários à contratação dos recursos disponíveis. Garantia-se assim a “competência técnica” como elemento para a contratação de recursos, permitindo a municípios menores a contratação de técnicos experientes e reconhecidos, ainda que parte dos trabalhos técnicos desenvolvidos tenha sido esquecida em gavetas, uma vez que era uma exigência para a contratação de recursos e não uma necessidade da administração.

Podemos perceber também que municípios em Estados onde a receita tributária era baixa ou a densidade demográfica era alta, poderiam contratar o Cura a taxas de juros baixíssimas.

2.2.2 O BNH e o planejamento local integrado

FERNANDES (1980) mostra em seu trabalho como o Estado estimulou neste período o endividamento municipal ao invés da ampliação da arrecadação de recursos próprios.

A centralização dos recursos na União, como forma de garantir recursos para investimento nas "prioridades nacionais (primeiro crescer para depois distribuir)" (pg. 28), tem como consequência um esvaziamento do poder dos municípios, que frente às demandas por melhorias nos serviços urbanos, tem que caminhar para o endividamento.

Salienta ainda o que chama de "baixa produtividade dos tributos locais", mostrando a incapacidade – política ou técnica – dos municípios aumentarem as arrecadações próprias.

As constatações da autora mostram que o Poder Local na década de 70 faz uma opção pelo atendimento às necessidades da população via endividamento a ser pago pelas gerações futuras, e portanto, sem desgastes acentuados por parte dos administradores no confronto com as forças políticas locais. E a atuação do governo federal nesta década apóia-se no investimento de recursos onerosos e, portanto, reembolsáveis, privilegiando municípios com uma dinâmica econômica mais acentuada.

Contudo essa política de endividamento não é só do governo local, mas do Estado como um todo. Como aponta SCHMIDT (1984), a partir de 1980 o governo brasileiro cada vez mais dependeria das agências internacionais para implantação de suas políticas urbanas: "... é possível também verificar a profunda dependência dos investimentos nacionais frente ao BIRD (46,1% dos investimentos em 1982; 50,5% em 1983; 39,4% em 1984)." (pg. 100)

FERNANDES (1980) aponta ainda que em função da política federal "... o município sofre em seu território o impacto de um processo acelerado de crescimento, cujas causas escapam ao seu controle, já que é responsabilidade da União a definição de políticas de localização industrial, de ocupação do território, política salarial, etc." (p. 38)

"Pesquisa realizada em 1974 concluiu que a tendência observada quando o governo local presta o serviço [água e esgoto] é no sentido de atendimento mais amplo, tarifas mais baixas e o órgão responsável é deficitário. A tendência era contrária quando o estado era o prestador do serviço. O estado tendia a assumir uma atitude empresarial e o município, uma atitude basicamente social, independente das implicações de manutenção de um serviço subsidiado, procurava atender o maior número de pessoas." (p. 39)

Dessa forma, FERNANDES (1980) caracteriza em seu trabalho diversas atuações do Estado no Urbano, onde o Estado central e os governos estaduais (cujos governadores são escolhidos pelo governo central), atuam de forma desvinculada das reais necessidades das populações mais pobres, enquanto que os governos municipais têm uma maior visão social.

Ainda que essas constatações pequem pela generalidade, elas nos revelam atuações diferenciadas por parte do Poder Público, contradições entre atuações vistas como mais técnicas ou mais políticas, que permeará a implantação de melhorias urbanas nestas décadas (1964 a 1984).

Ou seja, não existe uma relação única entre o Estado e o Urbano durante o Regime Militar, mas relações estabelecidas de acordo com o grau de legitimidade de cada governo municipal²⁸.

Ainda assim, o Estado central tenta impor sua visão gerencial e técnica, usando para isso os recursos para investimento em suas mãos.

"Essa ênfase do Governo federal na instituição de mecanismos de financiamento revela, como já vimos, uma intenção de influir deliberadamente no processo de alocação de recursos a nível local, estimulando programas e projetos de desenvolvimento urbano de interesse da União."(FERNANDES, 1980, pg. 43)

Portanto o controle das ações de outras esferas de governo se dá a partir do controle dos recursos disponíveis, o que nos permite supor que o Estado viria a se esconder atrás do Planejamento Urbano para negar recursos aos gestores que não compartilhassem de suas posições políticas²⁹.

Durante toda a década de 70 e 80 o BNH e o governo federal irão fazer o discurso do planejamento urbano, da preocupação com o desenvolvimento urbano e a qualidade das cidades.

Esse discurso em parte se traduz na instituição de linhas de financiamento urbano pelo BNH, principalmente porque o Governo Militar reconhecia a incapacidade financeira dos municípios para fazer frente às demandas por transporte, educação, saúde, áreas de lazer, etc.

Por outro lado, a atuação dos órgãos de planejamento federais e do próprio BNH, insinuava que mesmo que os municípios tivessem estes recursos, eles não saberiam aplicá-los, uma vez que não dispunham de competência técnica. Para isso precisariam inicialmente ter instrumentos técnicos, isto é, "planos e projetos".

É a partir de 1972 que o BNH vai fazer insistentemente o discurso da necessidade de um planejamento urbano integrado, e da intervenção do Banco em prol da instituição desse planejamento.

"O Desenvolvimento Urbano passa a ser objetivo maior do Banco..."(BNH, Orçamento Plurianual 1973/75, 1973), "Observe-se que a política de desenvolvimento urbano se propõe solucionar estes problemas de forma *integrada e harmônica*" (BNH, Relatório de Atividades 1974), "O BNH tem como objetivo promover o desenvolvimento urbano integrado..." (KLUMB, 1973). O acirramento desse discurso coincide com a extinção do SERFHAU, em 1974.

Em conjunto com este discurso de incentivo ao planejamento urbano integrado, o Banco desenvolve também o discurso da catástrofe iminente.

Mesmo quando, em 1972, o presidente do Banco, Rubens Vaz da Costa (COSTA, 1972) dizia que urbanização era sinônimo de industrialização e desenvolvimento e, portanto, uma coisa boa para o país, por outro lado falava que as cidades não poderiam ficar

²⁸ Como o Programa Cura, apesar de ser uma linha de financiamento do governo federal, era aplicado pelos municípios, a constatação de que existem diferenças entre esses agentes é muito importante para avaliarmos as conclusões de diversos autores a partir de estudos de caso de Projetos Cura, como fazemos no capítulo 5 deste trabalho.

²⁹ Ver SERRA, 1991.

grandes demais (eram grandes demais, segundo ele, quando tivessem acima de 5 milhões de habitantes) e para isso via como solução a descentralização das atividades econômicas.

Sempre houve por parte do Banco um entendimento de que as grandes concentrações populacionais eram maléficas, e que se devia incentivar as cidades menores, de porte médio.

"O que se exige, em verdade, é um conjunto orgânico de diretrizes que, apoiado em esquemas realistas de mobilização de recursos e eficiente instrumentação institucional, possa orientar e disciplinar, em moldes sólidos e duradouros, a expansão das cidades brasileiras. A alternativa seria o caos urbano, o desfiguramento do papel civilizador que a cidade desempenhou através da história, a asfixia do homem pela megalópolis; é a cidade transformada em cenário de degradação humana, em foco de tensões sociais, em risco à segurança que deverá garantir continuidade ao processo de desenvolvimento econômico.

... pois o esforço que se faz necessário não pode dispensar a contribuição concertada das administrações estaduais e municipais, da iniciativa privada, das universidades e das demais forças vivas da Nação, sob segura orientação do Governo Federal." (BNH, Relatório de Atividades 1974, p. 13)

Todo o discurso concentrava-se em defender a necessidade de "domar" o crescimento das cidades brasileiras, de um lado agregando esforços de todos os níveis de governo e da sociedade civil, de outro trabalhando com dois elementos, o planejamento urbano e territorial e o incentivo à descentralização das atividades econômicas.

Esse discurso, em essência não diferia muito da posição de urbanistas, que ainda que atuassem para o Poder Público, não atuavam para o BNH. Como exemplo, podemos citar as diretrizes do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano³⁰ – que apóiam fortemente a idéia da desconcentração industrial e o disciplinamento do uso do solo urbano; as recomendações de vários Simpósios e Encontros que aconteceram nesta época, como o Simpósio Nacional de Desenvolvimento Urbano promovido pelo IDORT em São Paulo em 1975³¹ onde Jorge Wilhelm diria que frente à tendência de formação das regiões metropolitanas eram necessárias políticas de contenção como as propostas nos documentos estratégicos do Governo Federal. E está presente também entre os técnicos ouvidos em diversos seminários produzidos pelo Banco, como LERNER (1 - 1978), que coloca a necessidade de se investir em infra-estrutura e equipamentos nos núcleos urbanos próximos às áreas de produção agrícola.

Havia, portanto, uma identificação entre o discurso do Banco e a posição de um grande número de urbanistas brasileiros da época.

³⁰ FRANCISCONI, na Apresentação do documento que instituiria o PNDU, agradeceria a técnicos "que atuam em diversos organismos e regiões do país", que a partir de estudos elaborados tinham contribuído para a que fosse possível a redação do documento final. Dessa forma, entendemos que parte das diretrizes do PNDU fazem parte de uma criação coletiva, pois os diagnósticos foram coletivos.

³¹ O IDORT – Instituto de Organização Racional do Trabalho promoveu o seminário junto com órgãos federais. Pela organização e pelos participantes convidados, o simpósio provavelmente significava o apoio de especialistas aos governos federal, estadual e municipal. Na época o IDORT era presidido pelo Engº Mário Lopes Leão, que viria a ter atuação significativa na gestão de Paulo Maluf frente à prefeitura de São Paulo, na década de 90.

Em meio a essa posição quase que geral, uma voz³² dizia serem os grandes centros urbanos os locais privilegiados para o desenvolvimento do "novo urbano".

"As metrópoles não existem gratuitamente, mas sim como consequência de uma necessidade econômica, social e política do mundo moderno" (COLE, 1972, p. 38)

"Temos que adquirir consciência de que no futuro a metrópole será o 'habitat' permanente do homem desenvolvido. Não há outro caminho. As soluções bucólicas, como me parecem as soluções de descentralização em cidades de tamanho médio, no fundo não satisfazem as populações porque elas já vieram para a grande metrópole, e se outras ainda não vieram foi porque não tiveram possibilidade de vir." (COLE, 1972, p. 56)

Contudo, essa posição não era hegemônica. Mesmo assim, ainda que o Banco teoricamente apoiasse o desenvolvimento das cidades menores (através de programas como o PRODEPO e Fundos Regionais), nunca deixou de investir a maioria dos seus recursos nas regiões metropolitanas, de fato os locais onde as tensões sociais eram maiores e as necessidades políticas de contê-las mais urgentes.

O Banco também enfatizava a necessidade da utilização racional dos recursos, através de um amplo planejamento.

Os documentos institucionais citavam continuamente essa necessidade, onde se dizia partir da premissa de que é necessário prever para prover, ou ainda apontando como elementos da política as hodiernas técnicas de planejamento, o esforço para a utilização de equipes multidisciplinares, etc.

O plano para o Banco (e para o SERFHAU enquanto este existiu) era teoricamente um elemento fundamental, contudo a integração das linhas de financiamento de acordo com os planos ficava a cargo somente dos municípios. Não havia, na análise das solicitações de recursos, uma verificação por parte dos técnicos do Banco se as obras estariam de acordo com um plano municipal mais amplo. Ainda que esta verificação fosse trabalhosa e difícil, não podemos esquecer que o Banco possuía agências regionais na maioria dos Estados com um corpo técnico capacitado, e que estavam mais próximas dos municípios financiados.

Podia-se subtender assim um discurso, no mínimo, curioso: os municípios não eram competentes para utilizar racionalmente os recursos porque não tinham planos, portanto deveriam fazer planos e apresentá-los ao SERFHAU (e conseqüentemente ao Banco), para poder obter recursos. E ao conceder o financiamento o BNH ignorava o Plano, ou seja, este não era em nenhum momento consultado no processo de aprovação do financiamento. Mas como agora o município tinha Plano, ele era então competente, e deveria utilizar os recursos racionalmente, isto é, de acordo com o Plano.

³² Jaime Lerner também expressaria uma posição diferenciada na maioria de suas manifestações em encontros ou seminários. Por exemplo, no documento LERNER (1), 1978, que é um pronunciamento num simpósio sobre barateamento da construção habitacional, diria: "Até hoje, se perde a visão global da cidade, decompondo suas funções e avaliando suas necessidades, diagnosticando o óbvio e prognosticando a tragédia. Perde-se com isso, a visão do grande número da população, voltando-se o enfoque para soluções setorizadas, tratando do importante e não do fundamental. A cidade assim pensada, é uma projeção da tendência, de tudo aquilo que não queremos que continue, de tudo que não interessa consagrar. Tendência não é destino. O destino das cidades está em nossas mãos e pode ser continuamente realimentado, por aproximações sucessivas." (pg. 5)

Em outras palavras, as de um documento oficial, em relação a necessidade da racionalização da utilização dos recursos através da compatibilização do planejamento metropolitano, municipal e estadual:

"A este respeito cabe comentar a dificuldade, para o BNH, de promover a referida compatibilização (local/metropolitano/estadual), uma vez que não dispõe de programação detalhada de aplicações em nível metropolitano ou Municipal. Ademais, o Banco não tem o hábito de gerir recursos setoriais em função de Planos Locais de Desenvolvimento Urbano, buscando garantir a complementaridade entre os investimentos sob sua responsabilidade, e entre estes e as demais intervenções públicas. Confiava-se tradicionalmente, por um lado, na articulação entre os Agentes Promotores e as autoridades de planejamento urbano. Por outro lado, procede-se ao exame da viabilidade individual de cada projeto habitacional ou de recuperação urbana (Cura), ou à apreciação global de pacotes de investimentos, em vários Municípios, das Concessionárias Estaduais de Saneamento vinculadas ao PLANASA. Com frequência, essas práticas geraram situações de ineficiência econômica do ponto de vista multisetorial ou integrado em cada cidade, em face da ausência de complementaridade e mesmo da incompatibilidade entre os projetos habitacionais e os de recuperação urbana ou saneamento, promovidos com recursos do Banco.

Tal situação, obviamente, só ocorre em função do despreparo técnico e fraqueza administrativa, financeira e institucional das Prefeituras e autoridades metropolitanas, incapazes de coordenar as decisões setoriais formadas em nível Estadual e Federal." (BNH, Impacto do Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano nas Atividades do BNH, 1983, p. 4/5)

Podemos perceber por essa passagem que o planejamento era visto como a produção de um Plano, e não como processo. Tanto que os financiamentos para elaboração dos planos não eram feitos para órgãos da administração direta. Somente empresas (públicas ou privadas) eram financiadas. Dessa forma, o Plano, tão importante nos discursos, passou a ser somente mais uma etapa burocrática para se obter financiamentos.

"Numerosas razões levaram ao fracasso da experiência [elaboração de PLDIs]. Primeiro, dependia o esquema fortemente do setor privado de planejamento, a quem competia de fato elaborar os estudos preliminares e os planos. Separava-se, assim, planejamento de implementação, fazendo do primeiro um processo externo à municipalidade e desligado da decisão local." (ANDRADE, 1976, p. 142)

Mas seriam os planos que tornariam confiáveis as ações municipais. Essa desconfiança ficou registrada nesta passagem:

"Parece haver, por parte de certos órgãos do Governo Federal, uma grande desconfiança com as administrações municipais, resquícios talvez da época das fontes luminosas. Não podemos nos iludir com o fato de que, uma maior centralização vai evitar administrações semelhantes. As fontes luminosas dos dias de hoje são os novos centros administrativos, os autódromos, os viadutos, os quais constituem uma parafernália mais cara e danosa que as próprias fontes luminosas. A tônica na concessão de recursos aos Municípios tem sido o excesso de zelo e cuidado. A sistemática tem sido a desconfiança." (LERNER (1), 1978, p. 4)

Se, desta forma, nada garantia a racionalização na aplicação de recursos, por outro lado fomentava o que ANDRADE (1978), técnico do IPEA, numa autocrítica, chamou de planejamento para negociação:

"Outra observação também em relação à questão da centralização é que o governo federal e os planejadores, com essa centralização, estabeleceram prioridades que não são necessariamente aquelas dos Governos locais, ou seja com a vinculação que existe nos tributos, na arrecadação e aplicação, acabou surgindo no Brasil uma nova forma de planejamento a nível regional, estadual e urbano qual seja chamado planejamento para negociação. Hoje em dia, para os Governos Estaduais e Municipais, a única forma que encontram para planejar é o tal planejamento para negociação. Em que se traduz esse planejamento? Se traduz em fazer, no primeiro mês de existência do Governo /.../ um rol do que existe em matéria de programas federais, e onde o governo federal está alocando recursos. Então, o Governo estadual, o planejamento estadual e o planejamento urbano vão tentar aproveitar ao máximo possível essas fontes de recursos disponíveis, porque o Governo Estadual e principalmente os Governos Municipais não têm recursos próprios para desenvolver os seus programas, que seriam programas que obedeceriam à ordem de prioridades locais. Então, o que acontece? Acontece que essa especialização, que fez surgir o tal planejamento para negociação, acabou revertendo e complicando completamente, criando uma complexidade e destruindo aquele planejamento estadual e urbano tradicional porque agora as prioridades do planejamento, da ação do Governo estadual e da ação do Governo municipal não são as prioridades próprias, mas as do Governo Federal." (p. 43/44)

E foi a partir de 1973, com o desenvolvimento dos programas de caráter urbano e a extinção do SERFHAU, que o Banco assume uma atitude ainda mais impositiva com relação à concepção de seu corpo técnico, do que seja um "bom plano urbano" para os municípios.

Esta atitude aparece na própria criação dos programas Cura e na instituição dos Fundos Regionais, que segundo o Relatório de Atividades de 1976, eram "procedimentos classificáveis como pedagógicos." (p.28)³³

Se um dos objetivos era, portanto, "ensinar" a planejar, a integrar as políticas setoriais, o segundo, e mais importante era "imprimir maior racionalidade e eficiência à atividade do Poder Público..." (BNH, Programa CURA - Relatório apresentado ao Banco Mundial, 1978, p. 9), ainda que o verdadeiro objetivo fosse levar os municípios a implementar as políticas do governo federal.

Ou seja, na contramão da solicitação de maior participação nos recursos federais por parte dos municípios, o Governo e o Banco acenavam com modelos pedagógicos para aumentar a arrecadação municipal, através dos Fundos Regionais e especialmente do Programa Cura, que exigia, entre outras coisas, uma série de alterações na legislação tributária dos municípios.

2.2.3 Recursos para o financiamento urbano

³³ José Eduardo de Oliveira Penna, um dos idealizadores do Programa Cura, também utilizaria essa terminologia, em depoimento transcrito por CARVALHO (1982): "Havia a necessidade de conscientizar o poder público local sobre o problema urbano, o problema da família, das comunidades, habitacional e de todo o jogo de valores e forças e investimentos que está ligado à vida urbana. Você realmente estaria pedagogicamente ensinando através da experiência real a administração local de quais são as coisas que estão em jogo dentro do problema urbano./.../ O raciocínio sobre os investimentos urbanos, partindo da necessidade da racionalidade de eliminar ociosidades, é que seria pedagogicamente introduzido pelo projeto CURA." (p. 54/55)

Até meados da década de 70 o Estado brasileiro investiu fortemente nas empresas privadas, através de uma série de incentivos e renúncia fiscal. A média de recursos investidos entre 1969 e 76 na atividade industrial³⁴ foi de 361,13 Cr\$/hab, enquanto que os investimentos sociais (desenvolvimento urbano, transporte urbano, saneamento e habitação) foram de 44,02 Cr\$/hab entre 1972 e 1976. Ainda que sejam intervalos diferentes, a disparidade entre o montante de recursos investidos revela claramente o papel prioritário do Estado Militar brasileiro de financiamento do capital industrial.

Na maioria dos Estados e Regiões Metropolitanas, o investimento na atividade industrial em muito supera os investimentos sociais. Por exemplo, em São Paulo seriam investidos Cr\$/hab 759,04 na atividade industrial e Cr\$/hab 74,48 em investimentos sociais. No Rio de Janeiro a relação seria de Cr\$/hab 536,79 na atividade industrial para Cr\$/hab 53,48 em investimentos sociais, mantendo como em São Paulo uma proporção de aproximadamente 1 para 10. Já em Minas Gerais o incentivo à indústria seria muito superior ao investimento social, com Cr\$/hab 564,07 investidos para a atividade industrial (superior ao investimento carioca) e Cr\$/hab 16,38 para os investimentos sociais.³⁵

Esta característica dos investimentos públicos - de concentração dos investimentos em um setor específico da economia, também é mostrado por DOELLINGER (1983), como podemos ver na Tabela 2, apresentando dados da composição do Orçamento Geral da União. Nela as transferências monetárias correspondem aos gastos com subsídios diretos, subsídios implícitos em empréstimos e financiamentos a determinados setores da economia, entre outros. Já a transferência às empresas estatais se destina a financiar os gastos operacionais das empresas na produção de bens e serviços, os encargos financeiros da dívida, as amortizações e os investimentos.

Tabela 2 - Composição dos dispêndios da União (em percentuais)

Discriminação	1977	1978	1979	1980	1981	1982
I- Transferências	47,9	50,4	36,6	57,3	53,4	43,1
1. Ao orçamento monetário	5,0	4,6	10,6	26,6	11,1	10,0
1.1- Encargos de ORTN	1,5	0,9	0,9	2,9	1,7	1,2
1.2- Reserva monetária (1)	3,5	3,7	2,6	1,1	0	4,5
1.3 – Outros (2)	---	---	7,1	22,6	9,4	4,3
2. Às empresas (3)	42,9	45,8	26,0	30,7	42,3	33,1
II – Programas Sociais (4)	46,2	48,0	53,5	21,6	29,2	20,3
III – Outros dispêndios	5,9	1,6	9,9	21,1	17,4	36,6
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: Balanço Geral da União; SEST/SEPLAN e CPPG, 1982. Elaboração de DOELLINGER (1983)

(1) Em 1977 e 1978, receita do IOF e I exportação. A partir de 1979 dotações orçamentárias específicas

(2) Subsídios diretos

(3) Em 1977 e 1978, engloba a "receita vinculada às empresas"; a "constituição/formação de capital das empresas" especificadas nos Balanços da União; e as "transferências – correntes e de capital – a autarquias". A partir de 1979, informações da SEST.

(4) Educação, saúde, trabalho, previdência e assistência.

Percebe-se que entre 1977 e 1982 os recursos da União subsidiaram fortemente as empresas estatais federais, com em média, 37% dos recursos para investimento. Já os

³⁴ Ver dados de SCHIMIDT (1983) já apresentados neste capítulo.

³⁵ Fonte desses dados SCHIMIDT (1983). Interessante notar ainda as exceções, que são o Estado do Pará e a região metropolitana de Belém – onde o nível de investimento nos dois campos é praticamente igual, e as regiões metropolitanas de Curitiba e Salvador, a primeira superando em 40% os valores aplicados em investimentos sociais e a segunda superando-os em 100%.

investimentos sociais foram crescentes até 1979, a partir daí tiveram acentuada queda, chegando a representar, em 1982, menos de 50% dos recursos investidos em 1977.

Se a primeira característica do investimento público é o forte subsídio às atividades industriais, a segunda é que estes investimentos na primeira metade da década de 70 foram feitos fortemente apoiados na poupança interna, enquanto que na segunda metade desta década e na de 80 significariam cada vez mais o endividamento do Estado Brasileiro frente aos organismos financeiros internacionais.

Também os números apresentam uma tendência geral de investimentos mais elevados na década de 70, e uma redução acentuada na década seguinte, como fruto da crise econômica e da derrocada do modelo econômico vigente.

Vejamos agora os dados de investimentos urbanos elaborados por SCHMIDT (1984) e apresentados na Tabela 3.

Tabela 3 - Investimento Urbano
Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (1976 – 84)

Ano	Valores em bilhões Cr\$ (abril 84)
1976	714
1977	356
1978	622
1979	262
1980	75
1981	12
1982	52 (a)
1983	83 (b)
1984	84 (c)

Fonte CNDU, maio de 1984

(a) BIRD 24 bilhões

(b) BIRD 41,7 bilhões

(c) BIRD 33 bilhões

Ainda que os números mostrem uma tendência de investimento decrescente durante a década de 70 (excetuando-se o ano de 1978), os valores investidos nestas décadas são mais do que quatro vezes superiores aos investidos na década de 80. Segundo SCHMIDT (1984), essa mudança não é devida somente à crise de 80, mas consequência das restrições impostas ao Brasil pelo Fundo Monetário Internacional, a que o Brasil recorreu no final da década de 70: "Tomando este fato como exemplo, fica claro que o **desinvestimento estatal**, por causa das pressões financeiras da comunidade internacional, deverá afetar dramaticamente os novos investimentos ... " (p. 87)

Os recursos externos, facilitadores da maior parte do investimento estatal na década de 80, seriam buscados em vários organismos internacionais, "aporte de recursos externos totalizou, em 1983, Cr\$ 92.539,1 milhões, 57,3% do total, destacando-se Cr\$ 60.406,5 milhões de operações com o Credit Lyonnais, Lloyds Bank e BIRD II, para os trens urbanos de Recife, Belo Horizonte e Porto Alegre." (SCHMIDT, 1984, p. 101)

Mas a maior fonte de recursos para o investimento em políticas setoriais urbanas foi mesmo o BNH.

2.2.3.1 As aplicações do BNH

No Banco os orçamentos plurianuais eram a forma de planejar e distribuir os recursos entre as várias áreas. Estabelecidos para um período de três anos, eram revistos ano a ano, e a distribuição dos recursos entre os programas levava em conta o seu desempenho no ano em exercício, além da formulação de novos programas. Eram estabelecidos pelo Departamento de Planejamento e Análise de Custos – DPLAC, órgão do Banco que exercia o controle técnico sobre as políticas de investimento.

As metas orçamentárias eram anuais, e não indicavam uma visão de médio prazo para aplicação dos recursos do Banco. Para a área de habitação, e mesmo para o abastecimento de água, eram estabelecidas metas físicas. Já as outras áreas, entre elas todos os programas de desenvolvimento urbano, não tinham qualquer tipo de meta, sendo os recursos definidos pela disponibilidade de recursos e pela maior ou menor contratação anual em cada programa.

Os recursos emprestados pelo BNH era reembolsáveis, isto é, deveriam retornar ao Banco acrescidos das taxas financeiras incidentes.

Dessa forma, os tomadores de recursos, órgãos públicos, pessoas jurídicas de direito público ou privado ou pessoas físicas, deveriam ter capacidade de pagamento do empréstimo.

Contudo o Banco desenvolveu uma política de subsídios, principalmente através de juros. Na área habitacional, os mutuários de rendas inferiores tinham subsídios diretos na forma de taxas de juros menores; e os vinculados ao PLANHAP (menor renda) ainda poderiam ter subsídios indiretos, na colocação de infra-estrutura e equipamentos públicos pelos agentes promotores, investimento realizado a fundo perdido.

Na área de desenvolvimento urbano, municípios em Estados com menor renda *per capita* tinham também taxas de juros subsidiadas.

Dessa forma os mentores da política colocavam que esta tinha um efeito redistributivo, sendo transferidos recursos dos mais ricos (pessoas e agentes públicos) para os mais pobres.

Se esta colocação é verdadeira, de qualquer forma ela é parcial, uma vez que os muito pobres (tanto pessoas como municípios) não tinham condições de pagar qualquer valor pelos recursos, e desta forma não tinham acesso a recursos para habitação, saneamento e desenvolvimento urbano. E recursos do Orçamento Geral da União a fundo perdido sempre foram moeda de troca política, e que garantiram, também no período autoritário, o desenvolvimento de políticas clientelistas e populistas.

Os números de recursos de receitas previstas e aplicações do BNH com que trabalhamos se referem ao período de vigência do Programa Cura.

Tabela 4 – Receita prevista, valores destinados à aplicação e valores contratados em bilhões de dólares(*) - BNH (1973 – 1983)

Ano	Receita prevista no ano (1)	Evolução em relação ao ano anterior	Valores destinados à aplicação (2)	% da receita prevista	Evolução em relação ao ano anterior	Valores contratados (3)	% em relação ao destinado à aplicação	Evolução em relação ao ano anterior
1973	1,5	1	1,5	100	1	---	---	---
1974	3,2	2,13	1,6	50	1,06	---	---	---
1975	2,3	0,71	1,8	78	1,12	2,0	111	1
1976	3,9	1,69	2,6	67	1,44	2,6	100	1,3
1977	4,6	1,17	3,0	65	1,15	2,4	80	0,92
1978	5,0	1,08	3,7	74	1,23	2,9	78	1,20
1979	6,4	1,28	3,9	61	1,05	3,2	82	0,66
1980	6,1	0,95	4,2	69	1,07	2,6	62	0,81
1981	7,5	1,22	3,8	51	0,9	2,5	66	0,96
1982	7,5 (4)	---	3,9	52	1,02	2,5	64	0,55
1983	7,5 (5)	---	4,3 (6)	57	---	1,2	27 (7)	0,48
TOTAL			34,3			21,9		

(*) transformação em dólar pelos valores em Dezembro do ano correspondente

(1) O orçamento estima um valor de receita para um período de três anos. Esse valor foi dividido por três e apresentado na tabela

(2) Valores do Orçamento Plurianual, para o primeiro ano do orçamento

(3) Valores apresentados no Relatório anual

(4) Não existe previsão de receita nos orçamento plurianual para o ano de 1982 e subsequentes. Os valores apresentados correspondem aos relacionados no OP de 1981/1983.

(5) Veja nota 4

(6) Valor apresentado no OP de 1982/85, último orçamento encontrado.

(7) Em relação ao Orçado para 1983, no orçamento de 1982

Fonte: Orçamentos Plurianuais e Relatórios do período

Nestes 11 anos o BNH previu um investimento de 34,3 bilhões de dólares e realmente foram investidos 21,9 bilhões, uma cifra considerável até para os dias de hoje.

Os dados nos mostram que a previsão para as receitas expressa nos orçamentos plurianuais foi sempre crescente, mesmo quando a partir do final da década de 70 se acentua a crise econômica. Estas previsões ignoravam todos os problemas, como a inadimplência dos mutuários do sistema, as flutuações na arrecadação do FGTS e mesmo sua constante queda a partir da década de 80.

O percentual da receita previsto para aplicação corresponde, em média, a 70% da receita na década de 70, diminuindo gradativamente na década de 80, chegando a 53% da receita.

Tabela 5 – Recursos Orçados e Contratados por Área de Atuação do BNH – 1974/83 (em US\$ milhões ^(*))

Ano	Áreas de Aplicação	Habitação (1)			Saneamento			Desenvolvimento Urbano (Programas Urbanos) (2)		
		absoluto	% por área	% sobre orçado	absoluto	% por área	% sobre orçado	absoluto	% por área	% sobre orçado
1974	Orç.	857	54,4		259	16,5		284	18,0	
	Contr.	----		----	633		----	84		----
1975	Orç.	1.165	65,2		220	12,3		303	17,0	
	Contr.	1.290		110	254		115	336		110
1976	Orç.	1.653	63,5		499	19,2		448	17,2	
	Contr.	1.407		85	364		73	512		114
1977	Orç.	1.985	66,6		584	19,6		411	13,8	
	Contr.	1.685		85	383		65	350		85
1978	Orç.	2.331	63,1		547	14,8		386	10,5	
	Contr.	2.083		89	470		86	353		91
1979	Orç.	2.882	73,5		650	16,6		387	9,9	
	Contr.	2.170		75	648		99	327		84
1980	Orç.	3.150	75,4		709	17,0		320	7,6	
	Contr.	1.828		58	542		76	247		77
1981	Orç.	2.604	67,9		1.002	26,1		189	4,9	
	Contr.	1.623		62	735		73	111		59
1982	Orç.	2.642	68,1		993	25,6		195	5,0	
	Contr.	1.691		64	788		79	118		60
1983	Orç.	3.047	70,9		977	22,7		216	5,0	
(3)	Contr.	802		26	331		34	46		21
Total	Orç.	24.975	69,8		7.407	20,7		3.386	9,5	
	Contr.	14.519		58	5.148		69	2.484		73

(*) US\$ em valores de Dez. dos anos correspondentes

(1) Inclui investimentos em habitação, serviços complementares habitacionais, serviços complementares especiais e operações de apoio técnico e financeiro

(2) Inclui urbanização (CURA), transporte, equipamentos comunitários, PRODEPO, FIPLAN e Fundos Regionais

(3) Dados do Orçamento Plurianual de 1982/85

Fonte: Orçamentos Plurianuais e Relatórios do período

Pelos dados da Tabela 5 percebemos que dos aproximadamente US\$ 22 bilhões aplicados, US\$ 14,5 bilhões o foram em habitação, US\$ 5,1 bilhões em saneamento e US\$ 2,4 bilhões em Programas Urbanos.

A maior taxa de contratação nestes anos, em relação aos recursos orçados, está na área de Desenvolvimento Urbano (73%). Saneamento apresenta taxas muito próximas (69%), enquanto que Habitação apresentou o pior desempenho (58%). Contudo os recursos disponibilizados para Habitação representaram quase 70% do total, enquanto que Desenvolvimento Urbano recebeu somente 9,5%.

Se considerarmos os valores efetivamente aplicados, os resultados não são muito diferentes. Habitação teve 65,5% dos recursos, saneamento 23,2% e programas urbanos 11,3%.

Durante os anos estudados, a distribuição dos recursos teve pouca alteração. Em relação à Habitação o percentual oscilou entre 65% e 75%, proporções menores na primeira metade da década de 70, e proporções maiores no final da década.

Saneamento, no primeiro ano estudado, contava com um percentual de 16,5% dos recursos. Excetuando-se os anos de 1975 e 1978, observa-se uma proporção crescente durante todos esses anos, atingindo em 1983, 22,5% dos recursos. Os três últimos anos estudados da década de 80 têm, no setor saneamento, os valores mais elevados em percentual de orçamento, seja em valores absolutos ou relativos.

Já a distribuição para Programas Urbanos apresenta números decrescentes. Enquanto que em 1974, 18% dos recursos foram destinados aos programas urbanos, em 1983 o percentual atingia somente 5%, sendo quase dez anos depois, em valores absolutos, inferior ao ano de 74. A concentração de recursos ofertados se dão nos anos da segunda metade da década de 70, sendo excepcionais os anos de 1976 e 1977, que em valores absolutos tiveram uma dotação de US\$ 448 milhões e 411 milhões respectivamente. Na década de 80, de 1981 a 83, os valores seriam 50% inferiores.

Houve, pouco a pouco, uma transferência dos recursos destinados aos outros programas de desenvolvimento urbano para saneamento, sendo que para todos os anos, em média 30% dos recursos orçados foram destinados ao que o BNH chamava de Desenvolvimento Urbano, onde se incluíam as dotações para saneamento.

Outra constatação que podemos fazer dos dados apresentados na Tabela 5 é que durante esses anos, as contratações em habitação tiveram valores absolutos crescentes até 1979 e decrescentes posteriormente, mas próximos para todos os anos, enquanto que foram em sua maioria crescentes para saneamento e decrescentes para desenvolvimento urbano.

2.2.3.2 As aplicações em programas urbanos

Os recursos aplicados em desenvolvimento urbano não eram oriundos somente do BNH, uma vez que foi criado um Sistema Nacional de Fundos de Desenvolvimento Urbano, agregando recursos de várias fontes. A Tabela 6 mostra a composição destes recursos.

Tabela 6 - Sistema Nacional de Fundos de Desenvolvimento Urbano
Montantes Globais por rubricas e Participação percentual das diversas fontes de recursos
1976/1979

Campo de Aplicação	BNH		FNDU		Outros		Total	
	US\$ milhões	%	US\$ milhões	%	US\$ milhões	%	US\$ milhões	%
Transportes	967	44	1.249	56	--	0	2.216	31,5
Saneamento	1.556(*)	96	57	4	--	0	1.613	23
Centros Sociais Urbanos	17	7	105	44	117 (1)	49	240	3,4
Distritos Industriais	17	15	41	35	58 (2)	50	117	1,7
Programas de Desenvolvimento Urbano	1.838	67	561	20	336 (3) (**)	13	2.765	39,4
Pré-Investimento	35	50	---	0	35(4)	50	70	1
Totais	4.431	63	2.014	29	577	8	7.023	100

(*) inclusive FAES – Fundos Estaduais de Água e Esgoto

(**) conta com a participação de recursos do BNH

(1) FAS – Fundo de Apoio a Programas de Natureza Social

(2) BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

(3) FDU – Fundo de Desenvolvimento Urbano

(4) FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos

Fonte: BNH, Programa Cura – Relatório apresentado ao Banco Mundial, 1978

Entre 1976 a 1979, nas aplicações em Desenvolvimento Urbano, o BNH investiu US\$ 4,4 bilhões, o que representaria 63% dos recursos investidos com essa finalidade, enquanto que o FNDU investiu US\$ 2 bilhões (29%) e todos os outros Fundos US\$ 577 milhões, representando 8% dos recursos investidos. Era, portanto, o BNH o grande financiador da política urbana.

Os recursos do BNH para investimento em transportes, centros sociais urbanos e distritos industriais representavam uma parcela menor dos recursos totais disponíveis, não sendo significativa para os dois últimos citados em relação aos itens financiados.

Já saneamento era financiado basicamente com recursos do BNH, e os programas de desenvolvimento urbano também tinham a maior parcela de recursos oriunda do BNH.

Assim, a única política que contaria com recursos substanciais externos ao BNH seria a de transporte.

A Tabela 7 apresenta a distribuição dos recursos entre os programas de Desenvolvimento Urbano.

Tabela 7 – Orçamento e Contratações em Desenvolvimento Urbano ^(*)
1974- 1983 (em milhões de US\$ ^(**))

Ano		Urbanização (Cura)			Equipamentos comunitários			Transporte			FIPLAN			PRODEPO			Fundos Regionais			Outros (1)
		absoluto	% por área	% sobre orçado	absoluto	% por área	% sobre orçado	absoluto	% por área	% sobre orçado	absoluto	% por área	% sobre orçado	absoluto	% por área	% sobre orçado	absoluto	% por área	% sobre orçado	
1974	Orç.	108	38,1		36	12,7		139	49,1		---	---		---	---		---	---		---
	Contr.	---		---	34 (2)		94	97 (2)		70	---	---		---	---		40 (2)		---	---
1975	Orç.	107	35,4		71	23,5		119	39,4		5	1,6		---	---		---	---		---
	Contr.	84		78	80		112	52		43	4		80	114 (2)		---	65 (2)		---	---
1976	Orç.	117	26,2		117	26,2		73	16,3		29	6,5		110	24,6		---	---		---
	Contr.	130		111	72		61	200		274	7		24	101		92	104 (2)		---	---
1977	Orç.	64	14,5		36	8,2		57	12,9		32 (3)	7,2		166	37,6		86	19,5		---
	Contr.	50		78	7		19	114		200	26 (4)		81	147		88	30		35	---
1978	Orç.	84	20,1		4	0,9		122	29,2		34 (3)	8,1		143	34,2		31	7,4		---
	Contr.	98		116	1		25	101		83	14 (4)		41	134		94	17		55	---
1979	Orç.	128	30,2		7	1,6		47	11,1		39 (3)	9,2		156	36,8		47	11,1		---
	Contr.	79		62	---		---	73		170	3		7	118		76	52		110	---
1980	Orç.	119	35,5		15	4,5		---	---		17 (4)	5,1		142	42,4		42	12,5		(74)
	Contr.	7		6	---		---	---		---	---		---	6		4	---	---	---	3
1981	Orç.	110	58,8		---	---		---	---		8 (4)	4,3		44	23,5		25	13,4		(33)
	Contr.	87		79	---		---	---		---	---		---	1		2	---	---	---	2
1982	Orç.	120	61,8		---	---		---	---		4	2,0		17	8,7		53	27,3		(57)
	Contr.	98		82	---		---	---		---	---		---	4		23	---	---	---	16
1983 (5)	Orç.	135	62,7		---	---		---	---		5	2,3		45	20,9		30	13,9		(215)
	Contr.	---		---	---		---	---		---	---		---	---		---	---	---	---	46
Total	Orç.	1.092	33,7		286	8,8		557	17,2		173	5,3		823	25,4		312	9,6		(379)
	Contr.	984		90	194		68	637		114	54		31	625		76	308		99	67

(*) Exceto saneamento

(**) US\$ em valores dos anos correspondentes

(1) valores não discriminados por Programa

(2) Dados de Relatório de 1978, que consolida informações dos anos anteriores

(3) Dotação para Estudos e Pesquisas

(4) Dotação/contratação para Pré-investimentos em Estudos, pesquisas e planos

(5) Orçamento Plurianual de 1982/85

Fonte: Orçamentos Plurianuais e Relatórios do período

Em valores absolutos o programa que mais contratou foi o Cura, com quase US\$ 1 bilhão. Mesmo assim os valores contratados por outros programas não são desprezíveis, com US\$ 194 milhões em equipamentos comunitários, US\$ 637 milhões em transportes, US\$ 54 milhões através do Fiplan, US\$ 625 milhões nas cidades-pólo e US\$ 308 milhões dos fundos regionais.

Os únicos programas que tiveram contratações e dotações orçamentárias durante todos estes anos foram Urbanização (que no início incluía recursos para programas de renovação urbana, e posteriormente só para o Programa Cura), PRODEPO e Fundos Regionais (que em dados consolidados pelo Banco, apresentam contratações desde 1974, mesmo não havendo dotação orçamentária específica).

Entre esses programas, o que apresenta dotações mais significativas³⁶ é o PRODEPO, que eram recursos aplicados em poucas cidades, as chamadas cidades pólo, enquanto que o Cura, com o dobro de recursos, atendeu dez vezes mais cidades. Em termos de percentuais sobre os recursos totais destinados pelo Banco, os cento e poucos municípios que implantaram o Projeto Cura³⁷, receberam em torno de 3,2% do total de recursos orçados pelo Banco entre 1974 e 1983, enquanto que a meia dúzia de municípios que integravam as cidades pólo, recebeu 2,4% destes recursos.

Em contrapartida, o programa que apresenta um maior "sucesso" em contratações, é o de transporte, que recebeu uma dotação de 17,2% do total de recursos orçados. Foram contratados para transporte 114% dos recursos orçados, valores superiores ao orçado, portanto, sendo que nos anos de atuação do programa, em média a contratação atingiu o patamar de 140% dos recursos orçados.

Já o Cura apresentou durante todos os anos um desempenho regular, onde, até 1980, seriam orçados em torno de 30% dos recursos para este programa, e a partir deste ano, com a paralisação dos programas de transporte e equipamentos comunitários, este percentual alcançaria 60% dos recursos orçados. Contudo em valores absolutos, pouca alteração houve em valores orçados, que durante todos os anos, variaram entre 107 e 135 milhões de dólares³⁸.

Do total de recursos destinados pelo BNH a Desenvolvimento Urbano (exceto saneamento), 33,7% foram locados no Cura, sendo que o Programa contratou 90% destes recursos, valor superior a todos os outros programas, excluindo transporte.

Os outros programas (equipamentos comunitários, Fiplan e Fundos Regionais) não tiveram dotações ou contratações significativas, sendo que juntos receberam 23,7% dos recursos orçados. Cabe lembrar ainda, que boa parte dos recursos contratados pelo FIPLAN, foram destinados ao desenvolvimento de estudos e projetos do Programa Cura.

Os dados demonstram que a política de aplicação do Banco em Desenvolvimento Urbano privilegiava os projetos estratégicos federais, como cidades pólo, e a implantação de redes de transporte ferroviário nas regiões metropolitanas do Rio e São Paulo.

O Programa Cura, ainda que tenha aplicado um volume de recursos que podemos considerar ainda hoje como significativo (quase 1 bilhão de dólares), tinha por sua abrangência territorial a possibilidade de contratar um volume muito maior de recursos, se estes tivessem sido disponibilizados.

Os dados orçamentários exprimem muito mais claramente a política urbana desenvolvida pelo Governo Militar, uma vez que esta então deixa de ser mero discurso e passa a ser intervenção concreta. É aí que podemos visualizar claramente a contradição entre o discurso e a realidade. Afinal, o discurso, é a importância do planejamento urbano, do planejamento integrado, para o Governo, para o SERFHAU e para o BNH, e a realidade, é

³⁶ Apesar de terem sido orçados mais recursos para o Cura, esta dotação só é claramente a favor deste programa a partir de 1981, quando houve uma redução significativa dos recursos destinados ao PRODEPO.

³⁷ Nos referimos aos números apresentados pelo estudo da FPFL/Cepam (BNH/DEPEA, 1987) que diz que 136 municípios brasileiros contrataram Projetos Cura.

³⁸ A exceção são os anos de 77 e 78, com dotações inferiores a 85 milhões de dólares, anos em que o programa passou por uma reformulação de suas normativas.

o investimento de somente cerca de 6%³⁹ dos recursos aplicados em programas que apontam mais para ações com esta característica.

Assim podemos concluir que se avaliamos a atuação do BNH no contexto do investimento em políticas de desenvolvimento urbano, veremos que a atuação do Governo Militar na década de 70 e primeira metade da década de 80, esteve concentrada no financiamento de políticas setoriais, não vinculadas ao planejamento territorial das cidades brasileiras. Houve nesses anos um aumento do estoque de moradias patrocinado pelo Poder Público, como também houve um crescimento da extensão de redes de infra-estrutura, ou da implantação de sistemas de transporte de massa em algumas grandes cidades; porém o investimento em ações urbanas planejadas não ocorreu, ou ocorreu numa escala tão diminuta, que é possível questionar se houve de fato intenção de apoiar o planejamento urbano.

2.3 O planejamento, o planejamento urbano e as intenções

Houve planejamento de ações, de investimento, mas o planejamento do urbano concretamente ficou traduzido numa política de financiamento às políticas setoriais.

O Banco, como vimos maior financiador da política urbana, financiou amplamente políticas setoriais, sem nenhuma preocupação com a integração territorial destas políticas, da mesma forma que financiou habitação sem se preocupar com a qualidade da habitação financiada.

Essa disparidade, ainda que apontada por especialistas conceituados e muitos bem quistos pelo Regime, nunca teve a capacidade de alterar a estrutura gerencial das linhas de financiamento. Com a palavra o Arquiteto e Urbanista Jaime Lerner:

"... em cidades onde temos trabalhado, por exemplo, para definir o Projeto CURA, ajudando a consolidar a estrutura de crescimento desta cidade, somos surpreendidos pela notícia de que a COHAB está comprando áreas em outro lugar. Se a própria COHAB, sabendo que o Banco vai investir nessas áreas, que é a ocasião de comprar essas áreas porque ainda não houve investimento, como se explica que vá comprar áreas opostas à estrutura de crescimento da cidade?" ((2) 1978, p. 13)

Percebemos assim que o *planejamento do urbano* realmente apoiado pela ação dos militares pouco tinha de planejamento urbano, daquele planejamento defendido pelo SERFHAU e pelos seus técnicos e depois pelo BNH e seus técnicos.

Ainda que acreditemos que houve uma política urbana consistente, CINTRA (1978), por exemplo, chega a colocar em dúvida se era possível creditar aos governos militares uma política propriamente urbana. "Porém, é patente nas políticas federais a ausência de duas importantes características. Por um lado, falta-lhes o que os planejadores urbanos considerariam aspecto essencial para caracterizar a política *urbana*, isto é, a *coordenação deliberada* de políticas setoriais dentro da moldura da cidade ou da área metropolitana. Por outro lado, deixam-se sem solução e sem atenção muitos problemas, reivindicações e exigências essenciais para a realização de um planejamento urbano e metropolitano 'para valer'." (grifado no original, pg. 180)

³⁹ Fazemos referência ao montante de recursos disponibilizados entre 1974 e 1983, para os Programas Cura, PRODEPO e FIPLAN, em relação ao total de recursos para investimento dos orçamentos destes anos.

Se fizermos uma síntese das três vertentes de intervenção no urbano, que aqui entendemos como definidoras dessa política de desenvolvimento urbano dos militares, veremos que estas desenham a seguinte estrutura:

- como fundamental estabelece-se o desenvolvimento harmonioso de algumas cidades, onde há um alto investimento na implantação de atividades industriais ou de obras públicas, e é necessário garantir atendimento a necessidades de moradias e serviços que os novos moradores irão demandar. São essas facilidades que também ajudam a convencer os executivos das grandes empresas, quando é esse o caso, a estabelecerem filiais nesses locais. Essa ação é estratégica e se vincula a preocupação geopolítica dos militares, a medida que possibilita a desconcentração industrial (Camaçari e Carajás), e a atração de contingentes populacionais que de outra forma se deslocariam para o Centro-Sul (Manaus e Recife). É também estratégica a medida que permite a implantação de grandes obras para fornecer infra-estrutura econômica (Foz do Iguaçu e Tucuruí),
- como fundamental temos também o atendimento às classes médias e médias baixas urbanas moradoras das grandes e médias cidades, para quem será financiado um número elevado de moradias. Para essas classes prioritariamente também se investe em redes de infra-estrutura e equipamentos sociais de educação e saúde,
- como fundamental temos a justificativa política para as cidades crescerem “caoticamente”, “desordenadamente”, sem lei. Tudo se deve à falta de planejamento urbano, e o governo federal investe na gestão do planejamento urbano, na elaboração de planos, na melhoria de áreas urbanas. O problema é somente a incompetência técnica das municipalidades,
- como secundário temos o investimento em planejamento urbano, em planos urbanos, no desenvolvimento de ações integradas para a melhoria das cidades.

Assim, a luta pelo planejamento urbano foi, de fato, a luta inglória de um punhado de especialistas.

“Como o conceito do problema urbano já se havia ampliado, até mesmo nos anos anteriores a 1964, os ‘vendedores’ e ‘agitadores’ da temática urbana, em sua maioria arquitetos-planejadores – muitos deles colocados nos próprios órgãos governamentais, não acharam muito difícil convencer as autoridades de nível mais alto da necessidade de uma política mais abrangente e sistemática para os problemas urbanos (da qual a habitação deveria constituir programa estratégico, mas apenas parte do conjunto maior) Tal política deveria exprimir-se, seja num sistema de planejamento, seja num conjunto de leis e regulamentos atualizados, que substituíssem os documentos obsoletos relativos às questões urbanas, e preenchessem os vazios que as novas necessidades tornaram evidentes neste campo” (CINTRA, 1978, pg.203)

Se havia, portanto, por parte desses especialistas o poder de convencer os poderosos militares, porque então a idéia do planejamento urbano, da política territorial pensada de forma abrangente, tão poucos frutos gerou? Voltemos a CINTRA (1978), que em seu trabalho aponta um dos motivos importantes:

“Para que o planejamento não seja mero exercício acadêmico, é necessário que influencie a trajetória da realidade planejada. O fenômeno do poder está, evidentemente, implicado na idéia de planejamento.

De fato, espera-se que, através do planejamento, certos efeitos sejam favorecidos e outros neutralizados ou evitados. O poder para tanto necessário deve, em primeiro lugar, respaldar-se no conhecimento racional das leis que governam a realidade a planejar e, em segundo lugar, apoiar-se numa coalizão de forças cujos designios o planejamento ajude a alcançar. /.../

Como bem o colocam Simon, Thompson e Smithburg, não há garantia automática de que o poder executivo se decida em favor da 'extensão de sua personalidade' (tal como são vistas as funções de assessoria – staff – como a de planejamento, segundo a teoria tradicional), no confronto com as reivindicações dos órgãos 'de linha'. O trabalho empírico de Rabinovitz demonstra que, em certos contextos, é o próprio planejador que tem de tomar a maior parte da iniciativa política para alcançar o apoio para os programas planejados." (pg. 170/171)

Com o poder distribuído entre os ministérios, as políticas setoriais imperaram e a disponibilidade de recursos de investimento devia ser objeto de muitas disputas. Contudo tratava-se de uma ditadura, onde não havia uma necessidade tão grande de respaldo político, nem de agradar ministros, governadores ou deputados. Por outro lado, não havia nenhum interesse em acirrar conflitos.

Neste sentido, a importância aparentemente dada ao planejamento urbano e as causas de sua ineficácia, permitiam ao Regime evitar a confrontação direta com o capital fundiário, ao mesmo tempo em que dizia para as classes desfavorecidas, incluindo aí a classe média baixa, estar tomando providências para que as carências urbanas fossem minoradas.

Tinha o planejamento urbano, neste sentido, o papel de legitimar a omissão do Regime no enfrentamento das causas principais das desigualdades urbanas, entre elas a propriedade privada da terra urbana⁴⁰.

A idéia de que esse planejamento urbano serviu para legitimar a ação do Regime, deve ser vista com certo cuidado, como aponta VILLAÇA (1999):

"É aceitável a tese de que neste período pretendeu-se legitimar pela técnica a ação do Estado, já que havia sido suprimida a legitimação popular. Essa tese, entretanto, tem validade distinta para, de um lado, os planos setoriais e regionais e nacionais e, de outro, para os planos urbanos. No caso dos primeiros, eles eram utilizados para justificar obras ou decisões que *eram* executadas. Frequentemente esses planos exprimiam obras políticas ou ações que correspondiam as reais intenções dos governantes. Eles eram executados ou havia um esforço real para que o fossem. Neste caso incluem-se os 'estudos de viabilidade técnico-econômica' feitos para metrô, ponte Rio-Niterói, Aeroporto do Galeão e outras grandes obras, além dos planos nacionais, como o Plano de Metas de Juscelino ou os de energia ou saneamento, como o Planasa, implantado pela ditadura. No caso do planejamento urbano não. Eles não são assumidos pelos governantes." (pg. 190)

Contudo, não podemos ignorar todo o esforço feito pelos técnicos governamentais e especialistas sem relação direta com o Governo, em advogar a necessidade do planejamento urbano, para que as cidades se transformassem em locais agradáveis. Esse esforço parece-nos de fato corresponder à crença de toda uma época de que seria o planejamento que possibilitaria o enfrentamento dos conflitos urbanos e sua superação.

⁴⁰ Neste sentido, COLE ao discutir a questão da especulação imobiliária credita às administrações locais a incapacidade de fazer frente aos grupos que representavam os interesses do mercado imobiliário, e acreditava que a solução passava pelo desenvolvimento de legislação federal. Cf. MINTER/BNH, 1974

Só parece terem se esquecido que resolver conflitos significava privilegiar grupos e contrariar interesses, o que levava à necessidade de se ter claro o apoio que determinadas medidas poderiam contar, ou que interesses elas poderiam contrariar.

Mas tomar consciência deste fato e apontá-lo significava destruir a mística do planejamento, que se queria técnico e não político.

Minimizando os conflitos de interesses presentes no urbano e no território, os especialistas e urbanistas, acreditavam que era possível através de alternativas racionais e científicas diminuir as migrações populacionais para os centros maiores, enfrentar e vencer o poder do mercado fundiário e imobiliário urbano, racionalizar o uso do espaço nas cidades.

Já para os gestores públicos o *bom planejamento* possibilitaria um melhor aproveitamento dos recursos investidos, resultando em maximização dos resultados e maior satisfação da população atendida.

Não seria Curitiba o melhor exemplo de que as cidades - com os recursos investidos pelo Governo sendo usados de forma planejada - poderiam se tornar os melhores lugares para se viver?

Acreditamos que essa era a crença sincera, ainda que equivocada, da maioria dos urbanistas da época. Dela, em nossa opinião, compartilhavam Harry James Cole e José Eduardo de Oliveira Penna, que se uniram para propor o “planejamento urbano de bairro” e que viabilizaram uma linha de financiamento capaz de alterar a dinâmica imobiliária de trechos das cidades, ainda que a intenção fosse somente melhorar a feição urbana daquela cidade cujos bairros brotavam por todos os lados, mal acabados, mal equipados e rarefeitos.

3. Vamos curar as cidades: mais que um método, uma visão de cidade

A origem institucional do Programa Cura foi o desenvolvimento de um estudo piloto, que forneceu subsídios para a implementação da linha de financiamento. Foi encomendado pelo BNH a Harry James Cole, arquiteto urbanista carioca, e tinha como objetivo, segundo o autor, realizar "um estudo das causas da estagnação de áreas urbanas e possíveis soluções que poderiam ser levadas a efeito." (CENPHA/COLE, 1972, p. 1/4)

O estudo acabou sendo o modelo teórico para o desenvolvimento da proposta do Programa Cura, que em sua primeira normativa (1973) praticamente transformaria em regras a metodologia apresentada pelo Projeto Piloto.¹

O método de planejamento adotado tem semelhanças com o tradicionalmente então utilizado nas propostas de planejamento territorial e urbano. Incluía um extenso diagnóstico da área em estudo, o desenvolvimento de propostas físicas, o levantamento dos custos da implementação das propostas, a definição de prioridades e estudos sobre o retorno dos investimentos realizados a partir de diversos cenários. Desta forma, é fácil entender porque diretores do Banco chamariam o Cura de uma proposta pedagógica .

A proposta técnica do Programa Cura é claramente a expressão do conhecimento do urbanista Cole. Os elementos relacionados como pesquisados, no extenso diagnóstico, já compunham o seu *know how* desde 1968, quando então um trabalho de orientação aos municípios², de sua responsabilidade e produzido no SERFHAU, relacionava todos os itens que deveriam ser pesquisados quando da execução de um diagnóstico para o Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PLDI).

Enquanto diagnóstico tínhamos o método do plano global, pretendendo conhecer a realidade em todos os seus aspectos. Contudo era também um plano de obras, um plano físico. Assim um estudo de viabilidade pretendia avaliar a capacidade de retorno do investimento. E também continha idéias de projeto para a cidade, que pontuadas em todo o trabalho procuravam dar uma idéia do possível "centro de bairro" dentro da concepção do urbanismo modernista: centros de negócios, forte hierarquia viária, cruzamentos em desnível, caminhos de pedestres separados daqueles destinados aos veículos etc..

Nesse sentido foge à idéia de planejamento urbano, enquanto elaboração de planos semelhantes a um plano diretor. O estudo piloto realizado não se constituía como um plano de diretrizes, não era um plano diretor.

Mas a metodologia seguia os ditames do que pode ser chamado da "boa técnica para o desenvolvimento de propostas urbanas": o especialista se debruçava sobre o bairro, buscando subsídios junto à população, verificava o que era necessário "completar" naquele território de acordo com as aspirações da comunidade, levantava os custos, avaliava a capacidade de retorno do investimento, priorizava as obras e atuava. Do planejamento urbano carregava a idéia de que é preciso inicialmente diagnosticar para

¹ Segundo Marlene Fernandes, arquiteta urbanista que trabalhou no BNH e no escritório de Harry Cole, o desenvolvimento da normativa foi encomendado ao escritório de Harry Cole, e este trabalho, do qual ela participou, usou os elementos que já tinham sido desenvolvidos pelo escritório no estudo piloto. (Entrevista realizada em 26/08/2002)

² Ver COLE, 1968.

depois prescrever o remédio, e quanto melhor for o diagnóstico melhor será a probabilidade de *cura*.

3.1 Paternidade dividida

Ainda que institucionalmente o estudo-piloto desenvolvido por Cole tenha sido contratado pelo BNH, a vontade e a idéia de fazer uma proposta que alterasse a aparência das cidades brasileiras surgiu do próprio Cole e de José Eduardo de Oliveira Penna, engenheiro que na época era diretor da Carteira de Poupança e Empréstimo do BNH.

“É porque eu e o Harry trocamos idéias, a gente tem que chamar de um nome que signifique um pouco o que é a coisa, que é curar. Nós estamos curando uma doença urbana. Qual a doença urbana? A ociosidade, a espantosa ociosidade de terrenos, canalizações, ruas que não são utilizadas plenamente. É uma doença, então nós estamos querendo curar. Aí para curar chegamos a Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada, nós queríamos a participação da comunidade, daí surgiu o Cura, Projeto Cura.”³

Vizinhos, amigos e compadres, mantinham um relacionamento estreito, onde discutiam, entre outras coisas, os problemas das cidades brasileiras.

“Eu era diretor da área de Poupança e Empréstimo. Então, eu não tinha nada a ver com a área do Cura. Mas o Cura foi uma idéia que decorreu do seguinte: eu era compadre do Cole, eu falo era porque ele já faleceu, morávamos perto e ele já tinha sido Superintendente do SERFHAU. Depois tinha saído e tinha um escritório de arquitetura e urbanismo. O Harry era um grande urbanista, com formação na Inglaterra, etc. e a gente conversava, a gente se reunia quase toda semana, várias vezes por semana, a gente batia papo a noite em casa e daí dessas conversas a gente foi evoluindo na bolação do Projeto Cura, em função de um fato que eu tinha constatado já há bastante tempo. Em 1964, 1965, quando o BNH começou a funcionar, as cidades brasileiras estavam em um crescimento exponencial, precisavam de ter planejamento de 30, 40 anos. Elas tinham uma estrutura, mas tinham um problema de infra-estrutura muito semelhante que era o seguinte: uma grande quantidade de terrenos ociosos. Nesta época, em 1965, 1966, nós chegamos a fazer alguns levantamentos, que indicavam que, digamos, a quantidade de lotes urbanizados, ocupados nas cidades brasileiras era mais ou menos equivalente aos lotes não ocupados, ou seja, você poderia dobrar a população urbana brasileira ocupando apenas os lotes que estavam desocupados. Isso era uma prova de ociosidade muito grande, é evidente. Em 1965, 1964, quando o BNH começou a operar, então os problemas foram se colocando da seguinte forma: você tinha financiamento para construção de casas, mas você não tinha terrenos com infra-estrutura. Então, por exemplo, os primeiros conjuntos que o BNH financiou, milhares de casas espalhadas pelo Rio todo, ficavam os conjuntos prontos e não podiam ser usados porque não tinha como ligar água, nem esgoto. Então, o BNH evoluiu e percebeu que talvez mais importante que financiar casas era financiar infra-estrutura de água e esgoto, porque do ponto de vista da saúde pública, de tudo, água e esgoto é muito mais importante do que a casa, do ponto de vista social não tenha dúvida. Então, o BNH criou o PLANASA e começou a entrar nesta área. Mas aí, à medida que isso foi evoluindo e a presença do BNH foi ficando mais marcante dentro da cidade, persistia aquele fenômeno das cidades brasileiras terem, na verdade, grandes

³ Entrevista com José Eduardo de Oliveira Penna, realizada em 10/09/03

conjuntos inacabados. Quer dizer, grandes conjuntos de lotes ociosos misturados com lotes ocupados que gerava uma deseconomia enorme de escala, porque, por exemplo, se você tem que estender a tubulação de água numa rua, e só metade das casas estão construídas é um grande investimento em infra-estrutura, metade fica ocioso e assim por diante. Então, havia uma grande deseconomia pelo fato das cidades estarem rarefeitas e ter grandes espaços em branco. Então, este era o problema que já havia e que à medida que o BNH foi evoluindo surgiu, nestas conversas lá em casa entre o Harry e eu, a necessidade da gente dizer como resolver este problema. Aí que nós pensamos o seguinte: se a gente dividisse uma cidade qualquer em partes, em seguimentos mais ou menos homogêneos, e analisasse cada uma dessas partes, a gente verificaria que os graus de acabamento de cada parte da cidade seriam extremamente diferentes. Por exemplo, no Rio de Janeiro se você chegar no centro da cidade está 100% construída. Vai ter água e esgoto, é uma estrutura totalmente pronta. Se você for para longe, em determinados bairros, você tem áreas enormes não construídas e sub-centros subdesenvolvidos sem ter nenhum conforto, sem ter nenhum dos tipos de serviço que as pessoas gostam de ter, do comércio, da educação, etc. Então, a idéia do Projeto Cura começou pensando que se a cidade é tão diferente não adianta pensar simplisticamente, como muita gente já tinha pensado, que era criar um imposto territorial progressivo sem limite, generalizado, que isto no passado já tinha sido tentado e tinha gerado simplesmente uma depressão no mercado imobiliário. As pessoas começavam a vender os imóveis, pressionados pelo IPTU progressivo, então isso gerava uma depressão, uma queda no preço do imóvel com consequências seriíssimas, até no ponto de vista, por exemplo, das garantias que o BNH utilizava para os financiamentos. Então, essa questão do imposto progressivo generalizado tinha provado não funcionar. Daí, nessas conversas, a gente imaginou dividir a cidade e atacar ponto por ponto, aos pouquinhos. Por que aí, qual era a idéia? A idéia era pegar um bairro que estivesse inacabado, fazer uma pesquisa de opinião, fazer uma coisa dessas de regime democrático, saber daquela comunidade o que eles valorizariam ter ali, quais eram as maiores carências, quais eram os serviços que eles gostariam que tivesse e aí em função deste levantamento da realidade e do desejo das pessoas, você faria um projeto daquele bairro, digamos para acabar o bairro. E a partir do momento que todas essas obras tivessem sido executadas, ou seja: pavimentar o que estava faltando pavimentar, colocar água e esgoto onde está faltando colocar água e esgoto, fazer o colégio que não tem, fazer o comércio que não tem, fazer a praça que não tem e quando tivesse tudo pronto, aí então aquele bairro entraria no regime do IPTU progressivo, ou seja, quem tivesse ali um imóvel não construído ao fim de 5 anos iria pagar como se construído tivesse, o preço do imóvel construído. Então, forçaria a construção, mas de uma maneira limitada e não de uma maneira generalizada, sem provocar, portanto, a *débâcle* que ocorreria se você generalizasse na cidade como um todo o IPTU progressivo. Essa foi a idéia. Então eu me lembro, eram principalmente lá em casa as reuniões, que eu e o Harry fomos bolando isso, surgindo a idéia de fazer o IPTU progressivo restrito às áreas já recuperadas pelo Cura, as áreas terminadas, digamos. Aí o BHN abriu uma linha. Como a minha área não tinha nada a ver com isso, a minha área era Poupança e Empréstimo, mas como eu era extremamente parcimonioso na contratação de funcionários, eu tinha, dentro das minhas possibilidades administrativas dentro da Diretoria, a possibilidade de contratar uma porção de V. A. S⁴., essas coisas assim que eu não usava, eu achava que tinha que economizar dinheiro do BNH, então, eu não contratava as pessoas, apesar de ter os cargos disponíveis. Então, como eu tinha essa

⁴ Cargo do BNH de nível salarial para funcionários de nível superior.

disponibilidade toda, eu contratei os arquitetos e tudo, e coloquei o Projeto Cura subordinado ao meu gabinete da Diretoria.” (PENNA, 2003)

Criar uma linha de financiamento voltada para atender a colocação de infra-estrutura, equipamentos sociais e “comunitários” e devolver ao mercado lotes completamente urbanizados, foi uma idéia de dois profissionais com capacidade para influir nas decisões tomadas pelo BNH.

Um deles, por ter poder dentro do Banco, pertencer a seu *staff* como Diretor de uma das Carteiras. O outro, por ser um profissional do planejamento urbano, do urbanismo, respeitado e admirado.

José Eduardo de Oliveira Penna, engenheiro e com especialização em engenharia econômica, era diretor da Superintendência dos Agentes Financeiros do BNH. Vindo da iniciativa privada – trabalhara durante vários anos na Metal Leve em São Paulo na área de planejamento e controle da produção, tinha grande preocupação com a eficiência gerencial, com o bom uso dos recursos, fossem privados ou públicos.

Harry James Cole, carioca, nascido em 1930, formou-se na Faculdade Nacional de Arquitetura da Universidade do Brasil (atual UFRJ) em 1954. De 55 a 57 faria um curso de especialização em Urbanismo no *Town Planning Department* da Universidade de Londres. Lá trabalharia no *London County Council*, onde conheceria, trabalharia e ficaria amigo do famoso urbanista inglês Percy Johnson-Marshall que teve grande contribuição no desenvolvimento de propostas urbanas para a Grande Londres, e que posteriormente se vinculou à Universidade de Edimburgo, na Escócia.⁵

De volta ao Brasil, Cole entre 1958 e 61 trabalharia na equipe de Lúcio Costa na Nova Cap - Escritório de Urbanismo de Brasília. Após 1961 se envolveria em uma série de trabalhos como coordenador ou consultor (Prefeitura Municipal de Recife, Grupo Imobiliário Moreira Salles – proposta urbana em Portugal, Metrô de São Paulo e Rio de Janeiro, Prefeitura Municipal de São Paulo – para o PUB – Plano Urbanístico Básico de São Paulo) até 1968 quando cria a empresa H. J. COLE + ASSOCIADOS S. A. – Planejamento e Empreendimentos. De 1967 a 72 também participaria do Conselho de Administração do BNH.

Nestes anos, teria também uma atuação significativa nas proposições da política urbana do Governo Militar. Foi assessor e membro do grupo de trabalho da presidência para a formulação de política de desenvolvimento da Região Amazônica (1965), assessor para assuntos de planejamento urbano e regional de Roberto Campos quando este foi Ministro de Planejamento (1965/66), coordenador do Setor de Desenvolvimento Urbano e Regional do IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (1967). Segundo CINTRA (1978) “A seção urbana do Plano Decenal⁶ foi, na realidade, preparada pelo próprio Cole, que seria, posteriormente, autor de uma seção semelhante para o *Plano de Desenvolvimento Estratégico*, no Governo Costa e Silva.” (pg. 205)

Durante o Governo Costa e Silva seria Superintendente do SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo do Ministério do Interior (1967/68), quando o órgão daria os primeiros passos na tentativa de se tornar o responsável pela política urbana nacional.

⁵ Sonia de Paiva Cole, viúva de Harry Cole, disse em depoimento a nós em 11/09/2003 que considera Johnson-Marshall como a grande influência teórica do marido.

⁶ Plano elaborado no Governo Castello Branco.

Nesta época, o Ministério do Interior tinha à frente o General Albuquerque Lima, com grande influência junto à Costa e Silva, e que compartilhava da visão de um território nacional mais equilibrado a partir de uma ocupação mais igualitária. Havia assim espaço político para que o SERFHAU buscasse uma atuação mais influente. Esta atuação seria buscada por Cole, que desenvolveria um ambicioso programa de promoção do planejamento urbano integrado.

“Acompanhando a tendência ‘antiburocrática’ de seu grupo, Cole introduziu no Serfhau a idéia de que as funções de planejamento daquele órgão deveriam limitar-se à formulação de normas e linhas de ação, financiamento, controle e promoção de iniciativas de planejamento. Não deveria o Serfhau executar ele próprio os planos, ou solicitá-los de outros órgãos públicos (inclusive dos departamentos municipais de planejamento).” (CINTRA, 1978, pg. 207)

Esta tendência anti-burocrática estaria presente em muitos aspectos. CARVALHO (1982) nos conta, por exemplo, que a elaboração pelo SERFHAU de manual para orientar a elaboração dos planos locais integrados não contou com o apoio de Cole, que afirmava ter cedido a pressões de sua equipe técnica para aceitá-lo.

Como urbanista manteve, durante a carreira, contato com entidades de planejamento, como a Sociedade Interamericana de Planificação com sede em Porto Rico e a Sociedade Brasileira de Planejamento. GANHOU uma bolsa de estudos para os Estados Unidos – Eisenhower Fellowship – e ficou durante seis meses viajando pelos Estados Unidos e conhecendo experiências americanas de planejamento e arquitetura⁷. Como Superintendente do SERFHAU, e através do contato com Johnson-Marshall, traria professores da Universidade de Edimburgo para dar cursos rápidos e palestras sobre planejamento urbano.

Após sair do SERFHAU, e já à frente de seu escritório de projetos, teria uma atuação prática importante nesta área.

A empresa H. J. Cole + Associados S. A. – Planejamento e Empreendimentos viria a desenvolver uma série de trabalhos urbanísticos, como a cidade de Porto Real (então distrito do município de Resende), a Cidade do Sol (entre Guarapari e Vila Velha), e outros distritos industriais e pólos turísticos. Desenvolveria também uma série de propostas de planejamento, como o estudo piloto de Vila Valqueire para o BNH, além de Planos de Desenvolvimento Integrado (Volta Redonda, Blumenau, Poços de Caldas), Planos Turísticos (Búzios, Mangaratiba), Projetos Cura (São Paulo, Blumenau), etc⁸.

⁷ Esta informação veio do depoimento de Sonia Cole, e acreditamos que esta viagem tenha sido realizada no início dos anos 60. É interessante notar que o primeiro programa de ensino de desenho urbano foi implantado em HAVARD em 1960. Para essa informação, ver RIO (1990)

⁸ Sonia Cole emprestou-nos um Curriculum Vitae de Cole, além de prospectos do escritório, onde constam os seguintes trabalhos: Coordenador do trabalho que elaborou diretrizes de planejamento para a área metropolitana de Recife, Consultor e Projetista de empreendimento imobiliário em Soltroia – Portugal, Coordenador do Setor de Desenvolvimento urbano e Regional do IPEA, Consultor de Desenvolvimento Urbano para o Metrô de São Paulo, Projeto Urbanístico para a Zona Industrial de Santa Cruz – RJ, Distrito Industrial de Fortaleza, Nova Cidade Itapoan – Salvador – BA, estudo de localização de áreas industriais para o Município de São Paulo, Rede de motéis Padrão para Vitória da Conquista e Feira de Santana, Anexo do Hotel Glória – RJ, agências para o Banco do Brasil – RJ, MG e PI, conjuntos habitacionais e planos de urbanização: Paciência, Campo Grande, Jacarepaguá e Belford Roxo – RJ, Plano Urbanístico da Cidade de Marabá – PA, Reformulação do Plano Urbanístico de Macapá – AP, formulação de política de Desenvolvimento Urbano para a Amazônia –

Parte desses projetos foi implantada, como o distrito industrial de Porto Real e a Zona Industrial de Santa Cruz, perto de Angra dos Reis. Também desenvolveu projetos arquitetônicos, como as estações do Bondinho do Pão de Açúcar, o Centro Cândido Mendes no Rio de Janeiro e o Novo Hotel de Macapá.

O arquiteto manteve também contato com universidades, como a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (coordenador geral do Centro de Estudos de Planejamento) e a Cândido Mendes (membro do conselho curador).

O contato com a comunidade internacional e a formação profissional diferenciada, levou a posições originais sobre o crescimento das cidades. Assim, no início da década de 70, quando todo discurso sobre política urbana enfatizava a necessidade de conter o crescimento das grandes metrópoles e favorecer o desenvolvimento das pequenas e médias cidades, Cole propunha que se aceitasse que a metrópole seria o local de moradia permanente do “homem desenvolvido”, chamando de bucólica a proposição de descentralização da população, ao mesmo tempo em que, usando como exemplo as ações que estavam sendo desenvolvidas nas grandes metrópoles européias, refletia profundamente sobre os problemas que deviam ser enfrentados nas metrópoles brasileiras.⁹

A proposta de Vila Valqueire, base do Programa Cura, ainda que seja produto de um trabalho em equipe¹⁰, traz elementos de sua postura teórica, uma vez que sintetiza parte da experiência e conhecimento do arquiteto que coordenou os trabalhos, e que, em nossa opinião, deixou uma contribuição importante para o panorama do urbanismo e do planejamento brasileiro das décadas de 60 e 70.

Mostra também suas preocupações urbanísticas que, ainda que em parte traduzidas pelas recordações de Penna, ficam claras nas seguintes palavras:

“Após um período de sacrifícios e experiências o país definitivamente entra em uma nova era de desenvolvimento econômico (que pressupõe a base de seu desenvolvimento social), passa a ser extremamente importante um assunto que até agora não foi tratado pela comunidade brasileira.

Este problema é o da melhoria ambiental e estética de nossas cidades existentes e sua expansão urbana. Até o momento não houve a necessária evolução e atenção das autoridades e do setor privado empresarial no sentido de melhorar os padrões de habitabilidade das nossas comunidades urbanas. Os conjuntos habitacionais, os centros industriais, as áreas centrais de negócios se transformaram em aglomerados disformes e são atentados às boas condições de sanidade e sociabilidade humana.” (COLE (2), 1973)

SUDAM, Porto Marina de Bracuhy – Angra dos Reis – RJ, Projeto de Reurbanização do centro Histórico de Mogi das Cruzes, Pólo Urbo-Industrial de Colina – Contagem – MG, e outros.

⁹ Confira em COLE, 1972.

¹⁰ Temos que considerar que a proposta piloto traz uma série de contribuições individuais da equipe que desenvolveu o trabalho. Dela participaram: José Eduardo de Oliveira Penna (engenheiro), Thales Memória (arquiteto) e Cole – todos com papel de coordenação geral; Mário Torquato Pinheiro (arquiteto) – que prestou assessoria à equipe; Luiz Armando Garcez (engenheiro), Edgar Bastos (economista), Vicente Guimarães (arquiteto), Jane Lima Bandeira (assistente social), Luiz Nery da Costa (estatístico), Josefina Albano (assistente social) – formando a equipe do CENPHA – Centro de Pesquisas Habitacionais; Sônia Cole (arquiteta), Zilda Maria dos Santos (arquiteta), Marlene Fernandes (arquiteta), Gilberto Palmieri (arquiteto), Breno Fernandes (cartógrafo) e Diva Maria Rausch de Amorim (jornalista) e estagiários – formando a equipe do escritório de Cole.

Podemos ver, de certa forma, nesta postura de Cole aquilo que CAMPOS (2001) denomina de visão modernizante. “A visão modernizante escamoteia portanto as contradições que marcam a cidade e a urbanização capitalista, assim como as contradições estruturais – revoluções políticas, rupturas históricas, conflitos de classe – que definem a própria modernidade. Nessa perspectiva, os conflitos da modernidade seriam dificuldades temporárias; para saná-las, bastaria o uso adequado dos recursos postos à disposição do homem pelo avanço modernizador. A perspectiva da modernização inverte assim a modernidade como fruto de rupturas e revoluções estruturais, transmutando suas fraturas num mero salto temporal: a distância entre a situação ‘atrasada’ existente e um futuro modelar.” (p. 581)

Ainda que com um pensamento muitas vezes conservador como veremos pelas opiniões expressas em trechos do documento de Vila Valqueire e Itaquera/Vila Matilde que transcrevemos a seguir, e utópico no sentido apontado por CAMPOS, sua proposta de intervenção nos bairros consubstanciada num estudo piloto desenvolvido para um bairro carioca, traria várias das soluções então apontadas pelos especialistas mais progressistas como possíveis de promover a reforma urbana, e teria o mérito de ser propositiva, quando na época a maioria dos estudos carecia de propostas concretas e factíveis.

3.2 Vila Valqueire

O estudo piloto que deu origem ao Programa Cura foi desenvolvido para a Vila Valqueire, bairro da zona norte da cidade do Rio de Janeiro, situada entre o Campo dos Afonsos e os bairros de Madureira e Jacarepaguá.

“Porque Vila Valqueire? Em primeiro lugar o contador do escritório do Harry era de Vila Valqueire. Morava em Vila Valqueire. Então ele contava como era o bairro dele, etc. e tal, um bairro agradável, bom, com possibilidade de testar isso, se o bairro tivesse, se recebesse investimentos para melhorar o padrão de urbanização se aquela baixa densidade...”¹¹

O bairro, no relatório do estudo-piloto é assim descrito:

“O local apresenta grandes áreas planas e é limitado ao sul pelo morro do Valqueire.

A área é constituída de lotes amplos e ruas largas /.../ trata-se de um local bem cuidado, com construções homogêneas e um número reduzido de barracos.

A paisagem é agradável e os moradores fazem questão de ressaltar a qualidade do clima, o ar puro e a tranqüilidade – consequência direta da baixa densidade de ocupação, motivada inclusive pela existência de cerca de 30% de lotes ainda vagos no local, e de 40% de área ociosa em relação ao total da área disponível para usos imobiliários.

As construções são de aspecto simples, porém demonstram um nível de renda acima da média, predominando as habitações unifamiliares. Os prédios de apartamento em geral são pequenos e quase sempre com apenas quatro unidades residenciais. Recentemente foram construídos edifícios maiores, por iniciativa de cooperativas habitacionais ligadas ao BNH.

/.../

¹¹ Depoimento da arquiteta e urbanista Marlene Fernandes – entrevista realizada 26/08/2002

Outro fato economicamente importante é que há no bairro um automóvel para cada 12 habitantes, índice que coloca o poder aquisitivo da comunidade numa faixa acima da média urbana brasileira." (CENPHA/COLE, 1972, p. 3/1 e 3/2)

FOTOS DE VILA VALQUEIRE – CENPHA/COLE, 1972 – PG.4/07

Caracterizava-se, portanto, como um bairro de classe média, onde provavelmente o valor dos terrenos, mesmo com a pouca infra-estrutura, era mais elevado do que áreas em bairros mais periféricos e com concentração de população mais pobre. Essa é uma das características importantes da proposta que leva à concepção do programa: ela foi pensada como forma de dinamizar um bairro de renda média, ainda que se pensasse que ela também poderia ser aplicada em locais onde a população tivesse baixa renda¹², o que nós não concordamos pois achamos difícil que esta conseguisse arcar com os custos de urbanização¹³.

¹² Conclusão possível a partir da entrevista realizada com Penna: "Agora, ele não seria elitista em nenhum sentido porque, evidentemente, que o padrão que seria atingido nos bairros populares seria mais baixo, o investimento per capita seria muito mais baixo, o valor das propriedades também muito mais baixo, então o IPTU também seria muito mais baixo. E a idéia era essa. O sujeito que mora num bairro de classe média, o imóvel vale R\$ 200.000,00. O cara que mora num bairro popular, o imóvel vale R\$ 30.000,00. Então, 2% sobre R\$ 200.000,00 é R\$ 4.000,00 por ano. Já 2% sobre R\$ 30.000,00 é R\$ 600,00 por ano, o que dá uma diferença enorme. Então, a idéia era que não fosse elitista. Apenas que ele permitiria num prazo, que nós chegamos a conclusão que não seria longo, estender a infra-estrutura urbana e a infra-estrutura de serviços a todos os bairros num prazo relativamente curto."

¹³ Estudo desenvolvido pelo FPFL/Cepam (ver BNH/DEPEA, 1987) mostra que os lugares onde o Cura alcançou o maior sucesso, sem haver mudanças significativas do perfil populacional da região, foram aqueles que se

O resultado da pesquisa realizada junto à população de Vila Valqueire, visando saber qual equipamento urbano fazia maior falta, apontava majoritariamente carência de equipamentos de lazer. Os resultados mostram que 47,1% da comunidade apontavam como cinema o equipamento que fazia maior falta, seguido por 29,8% que apontavam praças, parques e play-grounds. Já esgoto, galeria de águas pluviais, coleta de lixo e água eram apontados por respectivamente 3,6%, 3,5%, 2,2% e 1,1% da população.

Parece desta forma que os problemas mais prementes da área para os moradores estavam relacionados a sua distância das atividades culturais e de lazer do Rio, e não à habitabilidade ou qualidade da estrutura urbana.

Ao realizar a pesquisa inicial os autores constataram que 68,6% das famílias tinham interesse em participar do projeto, sendo que do universo de quase 69%, 75,8% tinham disposição para contribuir financeiramente com o projeto. Mesmo com uma taxa de adesão baixa, em torno de 50% portanto, considerava-se na época que o projeto poderia assim mesmo ser implantado.

3.2.1 A concepção geral

Inicialmente apresentamos os elementos/conceitos que compõem a formalização da concepção do programa, enquanto proposta para superação de uma realidade, e enquanto método operacional para descrevê-la e estabelecer meios e etapas de intervenção.

3.2.1.1 O problema

O problema que se pretende tratar é descrito como o "de loteamentos em estagnação". Loteamentos em estagnação são entendidos como aqueles que possuem um grande número de lotes vazios, "com alguma [mas não toda] infra-estrutura implantada", e que permanecem desocupados enquanto são lançados outros loteamentos ("mais sofisticados") com os quais não têm condições de competir.

Desta forma, são elementos que constituem o problema:

1. loteamentos parcialmente ocupados e com carência de infra-estrutura,
2. que não atraem mais moradores, pois os lotes vagos não encontram compradores,
3. que competem, em condições desvantajosas, com novos loteamentos melhor equipados,
4. que "a administração local tem que estender toda uma infra-estrutura extremamente cara" a estes loteamentos pouco ocupados, sem haver formas compatíveis de remuneração e manutenção dos serviços oferecidos.

Ou, nas palavras de Penna, "é aquela teoria de que quando você tem um investimento urbano ... Por exemplo, você faz uma canalização de esgoto e aquela canalização permite você ligar 100 casas. Então, você vai ligando as casas e é a mesma tubulação que está lá. Você vai botando 1, 2, 3, 4, quando chega em 98, 99, 100 o custo é o mínimo, mas a partir daí você esgotou a capacidade, aí chegou num limiar, num *cash-flow*. Você tem que fazer um novo investimento para poder continuar crescendo. Aí, inicialmente o custo unitário é mais alto e há outro investimento grande e você vai diminuindo à medida que

caracterizavam como bairros periféricos de classe média, onde não havia uma maior pressão imobiliária pela alteração do perfil da área, e onde a população tinha condições de arcar com os custos do programa.

você vai aumentando a taxa de utilização. O Cura é nada mais, nada menos, do que uma tentativa de racionalizar o *cash-flow* dos vários investimentos urbanos". (PENNA, 2003)

Nesta sucinta colocação do problema, não existe o desvendar de motivos pelos quais lotes permanecem vazios, não existem considerações teóricas, somente a constatação de que é necessário um mecanismo que permita à administração local complementar a infra-estrutura existente e fazer com que este investimento seja aproveitado por um número maior de pessoas, e que esta possa se ressarcir dos investimentos realizados ao mesmo tempo em que coloca lotes particulares no mercado, em condições de competir com outros melhor servidos.

Havia por parte de Cole uma avaliação de que um dos grandes problemas urbanos brasileiros estava no descompasso entre a oferta de lotes urbanizados e a demanda. Assim seria a excessiva demanda que levaria a um crescimento exponencial do preço da terra urbana, e em parte esse problema seria atacado pelo Cura.¹⁴

Portanto o objetivo é **produzir lotes completamente urbanizados, ainda que de propriedade particular, em bairros onde se produz, paralelamente e de forma condensada, a cidade (com a introdução de equipamentos sociais e serviços). Propunha-se também a evitar a expansão horizontal da cidade, competindo diretamente com os que implantavam novos loteamentos.** Ao se acreditar que esses lotes, cedo ou tarde, atenderiam também população de baixa renda, além das de média renda, pressupunha-se que os valores monetários dos lotes em áreas "bem servidas" eram altamente especulativos, por sua situação de raridade nas cidades brasileiras da época. Dessa forma entendia-se que uma maior oferta (decorrente de um mecanismo duplo – aumento real da oferta e pressão para a comercialização através de mecanismos tributários) levaria a uma "desvalorização" tão grande que os tornariam acessíveis a população de menor renda.

Tentamos relacionar a idéia da "construção de um novo bairro" com a experiência inglesa das *new towns*, implantadas depois da 2ª Guerra, e que também foram pensadas, entre outras justificativas, como forma de coibir a expansão horizontal da cidade de Londres. Tanto Sonia de Paiva Cole, arquiteta, viúva do arquiteto e que com ele trabalhou durante aqueles anos, como Penna negaram veementemente qualquer semelhança¹⁵.

"A idéia era o *old town*. Porque eu e o Harry tivemos uma outra história que foi o negócio da cidade bipolar, uma outra idéia nossa. /.../ Em vez de você ocupar essa cidade velha e tentar recuperá-la, se você criasse uma cidade gêmea ao lado, totalmente nova e planejada com os custos de infra-estrutura todos estudados. Então, qual seria a repercussão disto nos valores imobiliários de uma e de outra cidade? Foi feito um estudo para isso por uma pessoa que está viva, um economista urbano, hoje um dos mais considerados no Brasil. Eu esqueço o nome dele... Foi feito pelo BNH esse estudo. Isso te prova por A mais B exatamente isso: você gera um novo pólo, ele vai provocar uma valorização local que vai se misturar com a valorização da área já existente. O Projeto Cura é você tentar recuperar, por isso que também se chama Cura, aquilo que está doente, antigo. E a idéia da cidade bipolar seria criar uma cidade sócia, gêmea da outra

¹⁴ Confira em COLE, 1973 – Introduction to Urban Trends, Accomplishments and Problems in Brazil.

¹⁵ O arquiteto contudo tinha essa experiência como parte de seu repertório. Chegaria a propor uma solução muito semelhante que denominaria de Intraurbs. Confira em COLE, 1973 – Introduction to Urban Trends, Accomplishments and Problems in Brazil.

cidade, toda planejada, toda certinha, com custos de infra-estrutura mínimos porque é totalmente planejada." (PENNA, 2003)

Aqui, ao invés da construção de cidades completas, gravitando em torno de grandes cidades, propunha-se equipar bairros urbanos, que dada a expansão veloz da mancha urbana, permaneciam mal equipados, tanto em relação à infra-estrutura como aos serviços. E neste caso, os loteadores e proprietários fundiários eram de certa forma parceiros. E defendia-se que esse tipo de ação por parte do Poder Público seria economicamente mais viável do que a urbanização de novas glebas.

"Conclusão: o investimento em infra-estrutura por economia no caso do projeto Cura/Vila Valqueire corresponde a 44,8% do que seria necessário para a implantação urbana de um bairro novo, nas mesmas dimensões de Vila Valqueire, partindo-se da terra bruta." (CENPHA/COLE, 1972, p. 5/48)

Como contraponto é importante salientar que a legislação federal de parcelamento do solo da época, o Decreto Lei n.º 58 de 10 de Dezembro de 1937, somente exigia a divisão da terra em lotes e seu registro em cartório, permitindo desta forma que se continuasse produzindo lotes não urbanizados, como entendemos esta questão hoje, ainda que legislações municipais pudessem exigir obras de infra-estrutura. Lotear, desta forma, não exigia a mobilização de grande quantidade de capital, a não ser da terra urbana.

Também os recursos do BNH, através das COHABs, produziam uma cidade rarefeita e periférica, onde os custos de urbanização eram altos. Os conjuntos "tipo BNH" desprovidos de pavimentação, áreas públicas urbanizadas, equipamentos sociais, comércio e serviços, ilustravam a cidade produzida pelo Poder Público, que em pouco diferia daquela produzida pelos proprietários fundiários, a não ser pela infinita uniformidade das habitações.

Do ponto de vista da produção de lotes urbanos, do aumento da oferta de área urbanizada temos que considerar a proposta de Vila Valqueire, do Projeto Cura, conservadora. Busca-se "correr atrás do prejuízo", isto é, levar infra-estrutura e equipamentos públicos e privados, para áreas loteadas e sem melhoramentos.

Espera-se, obviamente, que a oferta de lotes mais equipados restabeleça um certo equilíbrio no mercado, diminuindo significativamente o preço daqueles pouco infra-estruturados, enquanto que o imposto progressivo diminuiria o preço dos melhor situados. Como se trabalha dentro de uma visão de que o mercado é regulador, acredita-se que um aumento da oferta de lotes plenamente urbanizados diminui o valor de mercado desses lotes, e o imposto progressivo, ao obrigar a colocação rápida de lotes urbanizados no mercado, tenderia a diminuir ainda mais este valor.

A aplicação do imposto progressivo visava fazer com que num período de tempo de 5 anos, o proprietário do terreno vago nas áreas Cura pagasse um imposto correspondente a um lote com construção padrão para a área, a partir de uma majoração da alíquota ano a ano.

Mas a proposta técnica era mais que isso – pretendia-se algo mais do que produzir lotes urbanizados. Ela procurava possibilitar a construção de um local de "vida urbana", ou como queriam seus idealizadores, de área "curada". Esta, que é uma concepção de cidade, ilustraria os objetivos do Programa Cura, onde se entenderia que "O Cura visava financiar uma ampla gama de redes de infra-estrutura e equipamentos comunitários em cada área de intervenção atendendo, sucessivamente, setores urbanos contemplados num plano plurianual de investimentos. O objetivo era obter em cada cidade um conjunto de

bairros completamente equipados. Compreende-se esse otimismo pois, em 1973, ainda não chegava ao fim o período do chamado "milagre brasileiro" em que o Produto Interno Bruto crescia a taxas da ordem de 10% ao ano." (BNH/DEPEA, 1987, p. 6)

Voltando ao depoimento de Penna (2003), "Em função disto aprovamos uma Resolução criando o Projeto CURA, já baseado naquele caso concreto [Vila Valqueire] de como a coisa funcionava e foi um sucesso. Só que ao longo dos anos ele não foi aplicado do jeito que nós tínhamos concebido. Essa aplicação global do Cura, para a cidade como um todo, e depois ir fazendo parte por parte, nunca foi feita. Fizeram alguns Projetos Cura e o próprio Jaime Lerner fez, o escritório dele terceirizou e fez muitos prédios. Mas nunca foi feito dentro daquele conceito inicial como um instrumento de planejamento global de uma cidade, para fazer no tempo, seqüencialmente, projeto Cura no bairro A, depois no bairro B, depois no bairro C, devagarzinho, até que a cidade tivesse toda pronta. Isso não aconteceu. A idéia, inclusive, era a seguinte: em um determinado bairro, por exemplo, a gente verificaria que o que estava faltando para terminar o bairro era muito pouco. Digamos, se você computar todo o investimento que existe num bairro e o investimento potencial total, às vezes, estava faltando só 5% para terminar. Então, a gente priorizaria os bairros que tivessem quase prontos, porque esses ingressariam imediatamente na questão do IPTU progressivo. Seria uma maneira de maximizar a receita tributária da cidade. Você, com muito pouco dinheiro, terminaria muitos bairros. Evidentemente, que a medida que isso fosse acontecendo os bairros que fossem ficando para o fim iam demandando cada vez mais recursos e os bairros já quase prontos iam sendo terminados antes. Mas isso era uma prioridade interessante, porque, do ponto de vista fiscal, aumentaria a receita da Prefeitura gerando, inclusive, recursos para a Prefeitura atacar obras em áreas em que não pudesse fazer o Projeto Cura".

Em relação à participação da iniciativa privada como parceira deste novo bairro, é interessante ressaltar o depoimento de Marlene Fernandes (2002), que enfatiza a importância de Oliveira Penna na concepção da idéia do Programa: "A idéia do Programa surgiu por um diretor da área de Caderneta de Poupança e Empréstimo, José Eduardo de Oliveira Penna, que é uma pessoa que veio da empresa privada, do segmento financeiro /.../ e ele teve essa idéia que era necessário você dar condições ao mercado imobiliário de produzir, e como existiam muitos vazios urbanos, continuam a existir até hoje, a idéia era que você pudesse colocar toda infra-estrutura, os equipamentos necessários, nestas áreas para forçar a jogar essas áreas no mercado através da alíquota progressiva do imposto territorial e predial urbano para que o mercado tivesse uma oferta de terras já infra-estruturada para poder produzir em todos os segmentos de renda. A visão dele era muito privatista nesse sentido, ele acreditava no mercado como realmente a grande força de produção de habitações, e ele trabalhava no segmento privado mas ao mesmo tempo ele via o Estado com uma posição de viabilizar isto através dos investimentos de infra-estrutura."

Na visão de Fernandes a parceria com a iniciativa privada seria estabelecida de uma forma informal: o Estado criava as condições, para que num determinado bairro, o capital imobiliário pudesse se realizar plenamente, e este ao ocupar os lotes vazios, permitia um maior retorno do capital investido pelo setor público – na forma de impostos, ao mesmo tempo que permitia que fosse racionalizado o investimento público em infra-estrutura. Como veremos, a parceria com a iniciativa privada proposta por Cole iria muito além disso.

Podemos então reter os primeiros elementos da concepção do Programa, ou seja, a intenção de interferir em uma parte da cidade, pensá-la e desenvolvê-la integralmente,

como uma mini-cidade, torná-la capaz de competir satisfatoriamente com outros bairros urbanos, agregando a participação da iniciativa privada na geração desta nova estrutura, ao mesmo tempo em que se propiciava condições ao Poder Público, através do financiamento e de mecanismos tributários voltados para as áreas com investimento, de continuar investindo na estruturação da cidade. Pensando só matematicamente, tinha tudo para ser um sucesso.

3.2.1.2 O público-alvo

Apesar das considerações de Penna apresentadas no decorrer deste capítulo, consideramos que a proposta do Programa Cura não se propunha a atender a população mais dependente da atuação do Estado, ou seja, a população de menor renda. Todo o texto que expõe a proposta piloto exprime a idéia de que o atendimento está voltado para a população de média e média-alta renda. Há de fato o objetivo de valorizar os lotes atingidos pelas melhorias, pela valorização do bairro.

"O investimento em equipamentos de serviços traria uma nova imagem para o bairro, tornando-o novamente dinâmico, ocorrendo então uma conseqüente valorização de todos os imóveis construídos ou ociosos" (CENPHA/COLE, 1972, p.1/9)

Discorrendo sobre as características de Vila Valqueire se diz: "As construções são de aspecto simples, porém demonstram um nível de renda acima da média, predominado as habitações unifamiliares" (CENPHA/COLE, 1972, p. 3/2)

FOTOS DE VILA VALQUEIRE – CENPHA/COLE, 1972 – PG.4/03

Até as construções identificadas como de padrão baixo, como vemos nas fotos apresentadas, podem ser consideradas bem superiores ao padrão periférico atual¹⁶.

A preocupação em atender população de renda comparável a média do bairro é claramente expressa nesta passagem do trabalho: "De acordo com as entrevistas feitas durante a pesquisa sócio-econômica, pôde-se averiguar que está havendo também uma certa regressão dos padrões sociais de Vila Valqueire, através da movimentação para dentro da área de elementos de renda inferior à renda média existente atualmente. /.../ Assim, uma vez estudada a área de Vila Valqueire, imaginou-se que a complementação de uma série de infra-estruturas, bem como a introdução na área de investimentos de natureza super-estrutural /.../ redinamizaria a área e chamaria a atenção da população flutuante à procura de novas posições para residências e/ou atividades econômicas..." (CENPHA/COLE, 1972, p. 5/8. 5/9)

A simulação dos investimentos necessários para tornar o bairro "pronto" previa que a maior parte dos recursos seria gasta com habitação. Para termos uma ordem de grandeza do valor que se pensava investir, transformamos os números apresentados por Cole, em dólares da época. Assim previa-se gastar em Vila Valqueire cerca de 67 milhões de dólares, estando computado neste valor a construção de novas moradias. Desta forma, como 53,8 milhões seriam gastos em novas moradias, restariam 13,2 milhões para "completarem" o bairro, o que significaria um investimento de aproximadamente 63 mil dólares por hectare.

Previam-se também que a ênfase de provisão de novas moradias estaria concentrada em atender a população de renda mais alta, quando se previa que aproximadamente 52% dos recursos seriam gastos para a implantação de habitações unifamiliares, 26% em habitações multifamiliares e 5% em habitação social¹⁷.

Enfatizando esse caráter de bairro de classe média, os investimentos em infra-estrutura e equipamentos sociais seriam insignificantes, enquanto que a construção de um centro comercial absorveria 15% dos recursos.

A tabela 1, elaborada a partir dos dados existentes no estudo piloto, mostra a composição de investimentos necessários para transformar Vila Valqueire num bairro modelo.

¹⁶ É difícil para nós termos uma visão mais precisa do que poderia ser considerado como baixo padrão no final da década de 60. Alguns trabalhos – LEMOS (1984), SAMPAIO & LEMOS (1984) e BONDUKI (1998) se preocuparam em revelar qual era o padrão de moradia popular nas grandes cidades anteriormente à 1964. Destes só BONDUKI apresenta fotos de moradias sociais, ainda que em sua maioria implantadas por empreendedores imobiliários. LEMOS e SAMPAIO & LEMOS apresentam croquis do arranjo em planta das moradias auto-construídas, que nos permitem perceber que em sua maioria dispunham de poucos cômodos e não ocupavam a totalidade da área dos lotes. Esses trabalhos nos levam a concluir, por certas semelhanças entre os exemplos fornecidos por estes autores e as fotos de Vila Valqueire, que de fato as construções identificadas como de padrão baixo correspondiam ao padrão de habitação popular naquela década.

¹⁷ Previam-se a construção de 5.652 novas moradias, sendo 100 habitações sociais, 2.221 habitações multifamiliares e 3.331 unifamiliares. Previam-se ainda recursos para investimento em reformas e ampliação de 800 moradias.

Tabela 1 - Recursos a serem investidos em Vila Valqueire por tipologia

Área de investimento	Tipologia	% dos recursos despendidos
Habitação	Reforma ampliação	2,07
	Habitações novas unifamiliares	51,78
	Habitações novas multifamiliares	25,89
	Habitação social	5,18
	Subtotal	80,26
Infra-estrutura	Iluminação pública	0,03
	Galerias de água pluvial	0,05
	Esgoto	0,90
	Pavimentação	1,28
	Subtotal	2,27
Equipamentos públicos	Centro esportivo	0,8
	Centro recreativo	0,03
	Clube	0,36
	Praças	0,26
	Subtotal	1,49
Equipamentos privados	Centro comercial	15,85
	Feira livre	0,12
	Subtotal	15,97
Total		100,00

Fonte: H.J.Cole/CENPHA, Programa Cura – Estudo Demonstração de Vila Valqueire

Esta proposta de investimento só seria factível com a adesão à idéia dos proprietários fundiários e do capital privado, uma vez que se imaginava que o maior percentual de recursos seria utilizado no financiamento de unidades unifamiliares, construções que deveriam ser construídas em lotes particulares e que não necessariamente estariam disponíveis para venda. Contudo, trabalhos que analisaram intervenções em vários municípios do Cura mostram que os investimentos realizados ficaram restritos ao Poder Público, não havendo na época ações coordenadas que propiciassem o desenvolvimento de parcerias com o setor privado.

A proposta piloto visou o atendimento preferencial de moradias para as classes de maior renda e tenderia a estabelecer dinâmicas no mercado imobiliário, claramente valorizadoras da propriedade, ainda que não se possa falar em intenções especulativas, uma vez que era proposto o imposto progressivo no tempo para os lotes vagos existentes e a majoração dos valores dos imóveis, equiparando o valor venal ao valor de mercado. Desta forma podemos dizer que o público alvo da proposta piloto era a classe média urbana, e a cidade que se idealizava construir era a cidade desta classe, numa utopia urbana que pouco se assemelhava à realidade de rendimentos da população brasileira.

Se posteriormente a proposta Cura do BNH incorporou como necessário de atendimento os bairros de população de menor renda, isso se deveu à evolução da proposta e do entendimento sobre os reais problemas das cidades brasileiras pelo Banco. Claramente essa preocupação não é parte da proposta inicial, ainda que se proponha a construção de moradias “sociais” na área.

3.2.1.3 Metodologia da proposta-piloto

Estabelecido o problema e o público alvo, o desenvolvimento do Projeto Piloto propôs-se a detalhar todos os passos necessários para avaliar a possibilidade do programa ser auto-sustentável.

Como elementos que tornariam a área preliminarmente elegível para ser dinamizada, teríamos: um grande número de terrenos ociosos, existência parcial de infra-estrutura, possibilidade da comunidade assumir os custos do projeto, possibilidade de reverter a dinâmica imobiliária na área, passando esta de uma área "estagnada" para uma área em evolução, entendida aqui como ocupação das áreas ociosas e melhoria do estoque construtivo existente.

Em síntese, a proposta incorpora os seguintes passos metodológicos:

1. Viabilidade econômica-financeira

"O trabalho seria iniciado por uma pesquisa profunda, verificando-se a viabilidade financeiro-econômica de execução do projeto e a motivação da comunidade escolhida como área piloto. Segundo a diretriz do Banco Nacional da Habitação, a comunidade deveria participar do projeto, estreitamente vinculada às operações de caráter social e aos aspectos financeiros do empreendimento".(CENPHA/COLE, 1974, p.1/4)

2. Quadro de proposições e operacional

"A partir dessa pesquisa, seria montado um quadro de sugestões e proposições para a recuperação da área escolhida, o que, por sua vez, daria origem à montagem de um quadro operacional para a realização efetiva das proposições e para a implantação do projeto." (CENPHA/COLE, 1972, p. 1/4)

3. Avaliação da capacidade de retorno dos investimentos

Para avaliação da capacidade de retorno dos recursos investidos, sugeria-se a realização de um estudo de viabilidade, onde os seguintes aspectos seriam levantados e apresentados à entidade financiadora, na forma de um relatório de análise diagnóstica:

- Levantamento dos aspectos sociais: composição etária das famílias, nível cultural, atividades profissional, econômica, recreativa e religiosa, grau de sociabilidade e capacidade de cooperação comunitária, etc.;
- Levantamento dos aspectos econômicos: identificação dos níveis de renda agregados por famílias e grupos de famílias, nível de poupança, tendências e distribuição do consumo familiar, etc.;
- Levantamento dos aspectos físico-urbanísticos: infra-estrutura, espaços verdes, livres, equipamento urbano e habitação.

4. Proposta técnica e financeira

Com base nos dados levantados seria realizada uma proposta técnica, incluindo reforma, complementação, modificação e melhoria da estrutura urbana, bem como programas de caráter sócio-econômico; e uma proposta financeira.

A proposta financeira, no Projeto Piloto, desenvolveu várias possibilidades de ressarcimento, com diversos períodos possíveis de amortização, investimentos necessários ao longo de 20 anos, agentes envolvidos, formas de recuperação do investimento pelo agente financiador.

Como podemos perceber é uma proposta metodológica de filiação ao planejamento urbano conforme o definimos no capítulo anterior, uma vez que prevê um relatório de diagnóstico global e proposições muitas vezes de diretrizes de uso do solo para que se atingisse determinados objetivos. A proposta faz inclusive vários ensaios sobre a capacidade de se obter o retorno do financiamento, de acordo com cenários diferentes. É assim o método do plano compreensivo, mas como também traz uma proposta de intervenção clara, objetiva em suas metas e financeiramente dimensionada, deixa de ser um plano de diretrizes que caracterizava o planejamento urbano, sendo também um plano de ação.

É importante ressaltar que a proposta piloto não propunha a participação do Poder Público local (Executivo) diretamente na realização dos trabalhos, mas somente via como possível esta participação. O desenvolvimento dos trabalhos de um projeto com as características previstas deveria ficar a cargo de uma empresa, que poderia ser pública.

"[Poder Público] É essencial para uma série de serviços, que são nitidamente da responsabilidade do Poder Público, venham a ser absorvidos por este setor.

Na forma de operação imaginada para o Projeto Cura, o Agente Executor [empresa liderada por executivo de alto nível tipo "urban developer" ou "real state developer"] concentrará toda a responsabilidade de execução, passando para o poder público, quando for o caso, através de contrato ou convênio, a responsabilidade de amortização dos investimentos executados ou financiados.

O poder público, por sua vez, assumirá a responsabilidade do retorno dos recursos aplicados às fontes de financiamento, uma vez que as obras executadas deverão aumentar a receita tributária." (CENPHA/COLE, 1972, p. 5/14)

Deixa-se perceber neste trecho uma enorme confiança na idoneidade das empresas privadas que poderiam atuar no Cura, pois se defende que a responsabilidade sobre a decisão de quanto seria investido seria privada, apesar de ser o Poder Público que responderia pelo retorno do investimento ao BNH.

Como forma de garantir a execução das propostas sugeria-se a criação de, no mínimo, empresas de urbanização, que permitiriam a realização do projeto em larga escala, como as COHABs na área da habitação. Pensava-se também que investimentos em projetos e serviços que não fossem de responsabilidade do Poder Público, deveriam ser realizados com recursos da iniciativa privada, ainda que também se pensasse em financiá-la através do BNH.

O agente responsável pela operacionalização da proposta, na visão de Cole, era uma espetacular empresa imobiliária: "Possibilidade de criação de AGENTES EXECUTORES E FINANCEIROS, em escala compatível com o desenvolvimento urbano, sob a forma de 'CONGLOMERADOS DE EMPRESAS': construtores, administradores, financeiras, bancos, iniciadores, fornecedores de material, prestadores de serviços, etc." (CENPHA/COLE, 1972, pg. 1/9, grifado no original)

"Descentralização das decisões executivas para o âmbito dos bairros, através dos convênios e acordos com os AGENTES EXECUTORES, criando-se assim menores pressões políticas sobre a administração e proporcionando um atendimento mais objetivo aos anseios das comunidades de bairro..." (CENPHA/COLE, 1972, pg 1/10)

A idéia de pensar a cidade, propor a cidade e desenvolver a cidade longe da ação do Poder Público era uma obsessão para Cole. Em artigo de 1973¹⁸ criticava ferozmente os técnicos governamentais e propunha a inserção das empresas de arquitetura e planejamento no desenvolvimento de propostas de desenvolvimento urbano. Nele propunha que "o Estado não deva ser único detentor e com total livre arbítrio, nas decisões e soluções de desenvolvimento urbano e arquitetônico de nossas cidades". "Imagina-se que o poder público deveria avocar a um grande número de escritórios devidamente organizados em empresas de arquitetura e planejamento urbano, o estudo, pesquisa, projetamento, detalhamento e fiscalização de parcelas e conjuntos nas nossas cidades." (pg. 4 e 5, grifado no original)

A idéia de que o capital privado poderia e deveria ser levado a produzir, de forma planejada, as cidades, já encantava Cole em 1967, quando em artigo publicado na Revista de Administração Municipal, comentava a produção por grandes corporações americanas de cidades novas. No término do artigo recomendava que mais do que acompanhar a experiência, o Brasil deveria adaptá-la a suas necessidades.

Considerava a proposta de Vila Valqueire somente como uma experiência piloto, e ainda que apoiada numa extensa metodologia, preocupava-se com sua experimentação e com seu *feed-back*.

"Considerando que um projeto dessa natureza é fundamentalmente de inovação, haveria uma série de ajustes e correções a serem feitos, não só durante a sua implantação como também, uma vez implantado, durante o acompanhamento e verificação dos resultados desta experiência pioneira. Isso permitiria a introdução de um grande número de melhoramentos e aperfeiçoamentos no modelo implantado experimentalmente.

Acreditamos que tal procedimento seja extremamente importante dado o vulto do problema e já que, em se chegando a uma solução viável, será grande o potencial de reaplicação do projeto nas várias cidades brasileiras que possuem o mesmo tipo de problema, cidades estas que contam hoje com cerca de 50% da população do país, ou seja, aproximadamente 50 milhões de indivíduos." (CENPHA/COLE, 1972, p. 1/4 e 1/5)

3.2.1.4 A modelagem

A concepção inicial do Programa propunha a seguinte modelagem:

Agentes executores:

- órgão públicos (prefeituras) e órgão privados (empreendedores imobiliários ou empresas de economia mista).

Mutuários:

- entidades públicas, empresas particulares e pessoas físicas.

Agentes financeiros:

- aqueles credenciados junto ao BNH.

Fases de implementação da proposta:

- 1ª - estudo de viabilidade, realizado mediante antecipação de recursos do sistema financeiro, que compreende a realização dos levantamentos necessários para

¹⁸ Planejamento Urbano e Processo de Desenvolvimento.

demonstrar a viabilidade de implantação de um projeto dessa natureza e das pesquisas sobre os aspectos sociais, físicos e econômicos da comunidade,

- 2ª - projetos executivos de arquitetura e engenharia limitados à área da comunidade a ser beneficiada, realizados mediante antecipação das aplicações a serem despendidas com a execução da obra,
- 3ª - execução das proposições, mediante financiamento.

Recursos:

- solicitados a um órgão credenciado junto ao BNH pelo agente executor.

Exigências para solicitação do financiamento:

- identificação da área,
- documento expressando a concordância da autoridade municipal para realização dos estudos e posterior implementação,
- definição das entidades públicas e privadas (mutuários) que utilizarão os recursos e o agente financeiro escolhido para repassá-los,
- proposta do escritório técnico responsável.

Exigências para o Escritório Técnico:

- detalhamento preciso dos termos de referência,
- diagnóstico ou pré-estudo sucinto que justifique a realização do trabalho,
- equipe técnica disponível para realização dos trabalhos,
- detalhamento do custo dos estudos.

Trabalhos técnicos a serem realizados:

- pesquisa detalhada nos seus aspectos sócio-econômicos e físico-urbanísticos,
- diagnóstico consubstanciado em um cadastro técnico,
- proposições básicas para: estrutura urbana e programas de caráter sócio-econômico, infra-estrutura, equipamento social, equipamentos de prestação de serviços e comércio, situação habitacional,
- conjunto de recomendações visando instruir a comunidade sobre os diversos programas habitacionais à sua disposição,
- estudo econômico-financeiro.

Toda a modelagem tem como princípio a realização da intervenção pela iniciativa privada. Essa é uma importante característica desta proposta, principalmente porque o Programa Cura, travestido de normativa do BNH, tornou-se uma linha de financiamento que já a partir da segunda normativa (1978) as administrações municipais podiam operar diretamente, sem a necessidade de constituir uma empresa.

Na proposta, imagina-se que a autoridade municipal irá fornecer ao agente promotor um documento permitindo a tomada de decisões de projeto e obras para o local. Esta idéia de parceria é extremamente avançada até para os padrões atuais, quando nas parcerias que têm sido instituídas em operações urbanas a partir do final da década de 80, por exemplo,

é o poder público que coordena os estudos e desenvolve os projetos de renovação urbana. À iniciativa privada só cabe o papel de investidora.

No caso do estudo piloto de Vila Valqueire, o proposto é que a iniciativa privada fosse chamada para fazer: pensando, projetando e transformando a estrutura do bairro. Até o estudo econômico-financeiro a ser realizado pelo setor privado deverá prever contatos com outras empresas privadas, identificando aquelas que possam atender às necessidades comunitárias e que queiram se instalar na área. O agente promotor é aqui visto realmente como uma empresa privada de desenvolvimento urbano.

3.2.1.5 O desenho urbano

É interessante registrar que toda a argumentação contida no relatório do projeto piloto é acompanhada de uma proposta de desenho urbano deste "novo bairro revigorado", que representa aquilo que Cole denominaria de qualificação estética da paisagem.

Assim, é sugerida a criação de um Centro Comercial, como forma de aglutinar as atividades de prestação de serviços em uma determinada área do bairro. Pensado para ser implantado em um cruzamento viário estratégico, mais do que uma área de comércio, é, ainda que com as devidas proporções, imaginado como um *Central Business District*.

DESENHO DO CENTRO COMERCIAL CENPHA/COLE, 1972, PG. 4/33

A preocupação estética, que tem mais vigor quando vislumbramos o croqui apresentado, aparece vinculada à idéia de zonas de atividades. Ao mesmo tempo que se preserva as áreas residenciais, cria-se um centro de bairro, um pólo de atração para novas atividades. O Centro comercial é projetado dentro da boa técnica modernista de então, e a perspectiva mostra uma proposta de forte impacto na paisagem, valorizando o espaço público.

Idéia muito presente nas preocupações de Cole, que em artigo de 1972 proporia a formulação de leis de edificação e uso do solo que fossem uma proposição de paisagem urbana e não somente números racionais de distâncias, etc., sem preocupação com a estética das cidades.¹⁹

Propõe-se agregar ao centro comercial atividades culturais como cinemas e teatros, garantindo-se um uso contínuo do espaço, uma primeira visão do que seriam os *shoppings centers* na década de 80. É uma proposta projetual que também aparece nas propostas inglesas, onde se constroem novos centros urbanos dotados de áreas comerciais e culturais além das atividades administrativas propriamente ditas.

Contudo, também é importante lembrar que esta experiência espacial tinha semelhanças, em termos de programa, com o que foi construído no centro e na zona sul do Rio de Janeiro nas décadas de 50 e 60, principalmente Copacabana e Ipanema, onde os edifícios de escritório contavam com galerias comerciais no andar térreo²⁰.

Existe a preocupação com o uso múltiplo dos espaços públicos. Assim sugere-se uma praça para a realização da feira livre, propondo-se que nos dias em que esta não aconteça, o local seja utilizado como quadra de basquete ou local de recreação para as crianças.

DESENHO DA ÁREA PARA FEIRA LIVRE – CENPHA/COLE, 1972, PG. 4/47

¹⁹ Ver Desenvolvimento Urbano e Planejamento.

²⁰ ROSSETO (2002) nos mostra que em São Paulo era comum nos anos 50 e 60 a construção de edifícios de apartamento com lojas no pavimento térreo, que posteriormente foi substituído pelos edifícios exclusivamente residenciais, padrão BNH. Para as tipologias mistas (residenciais e comerciais) desta década no Rio de Janeiro, ver SAMPAIO, 2002.

Propunha-se ainda a criação de áreas para pequenos escritórios de prestação de serviços, como consultórios médicos e dentários, além de áreas para pequenas indústrias.

Podemos perceber uma tentativa de recriar toda a “cidade” no bairro, prevendo uma série de atividades que poderiam transformá-lo num elemento praticamente autônomo na cidade, com serviços e comércio, recreação e lazer, moradia e emprego. **Curar** a estrutura urbana adquire assim um sentido mais abrangente. Significa planejar cada bairro até este estar “completo”, isto é, ter autonomia, vida própria e legibilidade.

E a solução espacial vai um pouco além dos cânones do funcionalismo. Lembra-nos a crítica de Leon Krier, famoso urbanista inglês da corrente chamada de contextualista, às cidades monofuncionais do modernismo, ressaltada por HARVEY (1996):

“Krier contrasta essa situação com a ‘boa cidade’ (por sua natureza ecológica) em que ‘a totalidade das funções urbanas’ é fornecida dentro de ‘distâncias a pé compatíveis e agradáveis’. Reconhecendo que tal forma urbana ‘não pode crescer por extensão em largura e altura’, mas somente ‘por multiplicação’, Krier procura uma forma de cidade formada por ‘comunidades urbanas completas e finitas’, cada uma delas constituindo um quarteirão urbano independente dentro de uma grande família de quarteirões urbanos que formam, por sua vez, ‘cidades no interior de uma cidade’.” (pg. 70)

Ou no dizer de Penna, “A cidade, o bairro curado tinha que ficar um brinco, né, perfeito. E a população gosta disso, não tenha dúvida de que a população gosta de ser bem tratada.”²¹

Ainda que Penna em seu depoimento tenha insistido em nos dizer que a idéia era para a cidade como um todo, que a divisão em partes era porque não havia dinheiro para fazer tudo ao mesmo tempo, o estudo piloto ao se debruçar sobre Vila Valqueire, ao isolá-la na estrutura urbana, aponta para um novo momento no pensamento sobre a cidade, e que surgia aos poucos na década de 70.

“O influente artigo de Douglas Lee, “Requiem for large-scale planning models”, apareceu num número de 1973 da *Journal of the American Institute of Planners* e previu corretamente a queda do que considerava os fúteis esforços dos anos 60 para desenvolver modelos de planejamento de larga escala, abrangentes e integrados (muitos deles especificados com todo o rigor que a criação de modelos matemáticos computadorizados podia então permitir) para regiões metropolitanas.” (HARVEY, 1996, pg. 46)

Se as cidades se tornavam grandes demais e planejá-las parecia impossível aos especialistas estrangeiros, somos tentados a supor que Cole estabeleceria um diálogo com seus conterrâneos onde afirmava que ainda era possível planejá-las, ainda que em partes. E mesmo que não houvesse uma intenção tão objetiva e didática na proposta de Vila Valqueire, não podemos deixar de notar que surgia uma proposta diferenciada no panorama do planejamento urbano no Brasil, que se aproximaria do que nos anos 80 seria denominado de pós-modernismo.

Ainda que estejamos trabalhando com uma proposta de intervenção nas cidades, gerada em 1973, e portanto, num momento que a crítica ao modernismo no Brasil engatinhava, é possível reconhecer que esta já traz elementos que a diferenciam do urbanismo modernista, e que podem ser sintetizadas na preocupação de um lado com a parte, ou seja com o micro-território, e de outro, com o desenho urbano – o embelezamento do

²¹ Depoimento de 2003.

território. Carrega, de qualquer forma, todo o arcabouço de sustentação estética do projeto modernista, com sua visão de cidade funcional e setorizada.

Não podemos deixar de considerar que Cole estudou na Inglaterra em meados da década de 50, quando a reconstrução das cidades após a Segunda Guerra era ainda uma realidade presente, e onde o fio condutor do planejamento e do desenho urbano era o urbanismo modernista. " ... era moda nos anos 50 louvar as virtudes do estilo internacional, alardear suas capacidades de criação de uma nova espécie de ser humano, vê-lo como o braço expressivo de um aparelho estatal burocrático intervencionista considerado, ao lado do capital corporativo, o guardião de todos os avanços do bem-estar humano." (HARVEY, 1996, p. 73)

Na Inglaterra, as concepções do movimento modernista seriam usadas em duas situações: na reconstrução das cidades arrasadas pelos bombardeios durante a 2ª Guerra e na construção das cidades novas. Os planos e projetos de reconstrução de Londres baseavam-se nos preceitos dos CIAMs e da Carta de Atenas, e a construção de "uma nova paisagem urbana" era possibilitada pela destruição ocorrida.

O mentor inglês de Cole, Sir Johnson-Marshall, defendia amplamente a intervenção "arrasa quarteirão" modernista. Segundo RIO (1990, p 20), ao notar o número de edifícios que permaneceram em pé no entorno da Catedral de Saint Paul após os bombardeios da 2ª Guerra, o urbanista comentaria que tinham restado em número suficiente para criar problemas na hora de reorganizar a estrutura urbana.

Mas não havia esta característica no urbanismo de Cole. Vimos que o repertório modernista estava presente na proposta de edifícios para os espaços públicos e centros esportivos. Mas a proposta ia além do edifício, havia uma preocupação com a estrutura urbana, com o desenho urbano. Isto aparece na proposta de que a pavimentação das ruas fosse acompanhada da alteração do geométrico das vias, criando-se um novo dimensionamento dos pavimentos e dos passeios, ou ainda que se realizassem projetos de iluminação pública, sinalização de tráfego e paisagismo. Era o urbanismo da pequena escala, da vizinhança, buscando criar locais de socialização da comunidade. E mesmo nas propostas mais simbólicas, como a criação do centro comercial, havia um respeito pela estrutura urbana do bairro, não era um urbanismo "arrasa quarteirão".

Contudo, é importante ressaltar que em 1974, em artigo escrito para a Revista de Administração Municipal, Cole revelaria achar necessário uma intervenção mais profunda na estrutura urbana das cidades brasileiras.

"A cidade brasileira atual deverá ser tratada 'cirurgicamente', rasgando-se grandes corredores de transportes de massa, preferencialmente movidos a energia elétrica, e concentrando grandes massas de população em transportes coletivos.

Deverá ser minimizada a tendência à baixa densidade demográfica de nossas cidades, pois ela é incompatível com o esquema estrutural de transportes. Para isto, é necessário prever o rezoneamento e a realocação de todas as atividades econômicas, procurando reduzir os deslocamentos populacionais e de mercadorias dentro das áreas urbanas, visando aumentar a densidade."

Havia também uma preocupação com a construção de novas habitações coletivas na área, e neste sentido é muito ilustrativa a crítica aos conjuntos então financiados pelo BNH: "Sem dúvida, a complementação das infra-estruturas de uma área será elemento de valorização e atração de novos moradores, desde que sejam mantidos os padrões de

qualidade e não se alterem outros valores com insumos negativos, como seria o caso da construção de grandes conjuntos tipo Cohab ou similares." (CENPHA/COLE, 1972, p. 5/10)

Sua crítica à cidade que se estava construindo na periferia seria contundente. Em outra oportunidade diria: "Se por um lado as 'novas favelas' se transformam em 'slums' como a Cidade de Deus e outros conjuntos habitacionais espalhados pelo país a fora, a solução também não é Brasília, onde todo o país paga pelo bem estar de uma pequena comunidade. /.../ Temos que encontrar a forma, a estética compatível com a nossa realidade econômica e histórica." (COLE (2), 1973, pg.7)

Há portanto toda uma proposta de organização de um espaço em pequena escala, tornando-o auto-suficiente para as necessidades de consumo, lazer e convívio cotidianas, ao mesmo tempo que se estabelece uma ordem estética na estrutura urbana.

Gostaríamos de esclarecer ainda que a proposta Cura para Vila Valqueire nunca chegou a ser implantada. CARVALHO (1982) credita essa não realização ao fato da Prefeitura do Rio de Janeiro não ter conseguido aprovar na Câmara Municipal a lei que instituía o Imposto Progressivo no Tempo para Vila Valqueire.

3.3 Planejando bairros

Podemos dizer que a proposta estética de Vila Valqueire aproxima a produção de Cole da arquitetura inglesa do pós-guerra, e principalmente da desenvolvida por Johnson-Marshall. Comparemos estas duas perspectivas, a primeira do escritório de Cole para Vila Valqueire e a segunda, do escritório de Johnson-Marshall para Salford.

PERSPECTIVA CENTRO COMERCIAL VILA VALQUEIRE - CENPHA/COLE

PERSPECTIVA SHOPPING CENTER REGIONAL DE Salford – JOHNSON-MARSHALL AND ASSOCIATES
Fonte: www.johnson-marshall.lib.ed.ac.uk

Se as duas apresentam semelhanças quanto à lógica de composição dos volumes e dos cheios e vazios, assim como apresentam a mesma proposta de ambiência e linguagem arquitetônica, podemos supor que isso se deva a algo mais do que uma simples coincidência. Deve ter havido uma grande influência da arquitetura e do urbanismo modernista inglês na obra de Cole.

Descobrir semelhanças e diferenças poderia ser fascinante, mas não é objetivo desse trabalho e esta preocupação ficará relegada a nossa realização de futuras pesquisas, quem sabe. Preocupamo-nos aqui a entender somente um pouco melhor o planejamento urbano, a cidade, defendida por Cole. Para isso nos deteremos um pouco em outro projeto elaborado pelo escritório, o Projeto Cura que foi proposto para a área de Itaquera e Vila Matilde em São Paulo, de 1974.

3.3.1 – Itaquera/Vila Matilde – criando centralidades ou “nucleações”

A proposta, desenvolvida para a Zona Leste de São Paulo, foi contratada pela EMURB – Empresa Municipal de Urbanização da Prefeitura de São Paulo. Fazia parte do elenco de propostas piloto do Programa Cura em São Paulo, que seriam desenvolvidas para as áreas no entorno de estações terminais do metrô que estavam sendo construídas nesta época. Na linha norte-sul - Santana e Jabaquara, e na leste-oeste - Itaquera, no caso esta proposta. Das áreas piloto estudadas na época, somente a do Jabaquara foi implantada.

A proposta para Itaquera foi idealizada, assim como Vila Valqueire, por uma equipe. Mas a que compõe o grupo deste trabalho²² é, em sua absoluta maioria, diversa daquela que desenvolveu a proposta de Vila Valqueire. Mesmo assim, percebe-se uma série de semelhanças entre as duas propostas, o que de certa forma enfatiza a coordenação de Cole e evidencia que a concepção de cidade futura é em grande medida de sua autoria.

Ao contrário de Vila Valqueire, Itaquera/Vila Matilde era uma área com concentração de população de baixa renda, periférica naquilo que caracteriza uma periferia urbana em nossas cidades, distante dos locais de trabalho, com pouquíssima infra-estrutura, carência de equipamentos públicos e ausência de comércio, serviços e empregos. Era nesta época, uma área limítrofe da expansão da mancha urbana paulistana, contando com vários terrenos vazios de propriedade particular e limitada por uma grande gleba pública de propriedade da COHAB – SP.

Descrevendo a área, o trabalho informa:

“A vegetação natural é pobre: nos terrenos não ocupados e na maioria das praças não tratadas, existem apenas plantas de pequeno porte, como gramíneas, de pouco uso ornamental.

A paisagem urbana é monótona, típica das localidades periféricas da Área Metropolitana de São Paulo. Os lotes são irregulares e tem baixa ocupação; às ruas, de diferentes larguras, faltam meio-fio, calçada e sarjeta. As construções são de aspecto simples, obedecendo a um padrão médio e baixo, com um pequeno número de barracos em área não urbanizada.

A rede de infra-estrutura é pobre: só é razoavelmente atendida em termos de serviços de energia elétrica; inexistem redes de esgotos sanitários e águas pluviais; os serviços de água potável, pavimentação, transporte, iluminação pública e comunicação são deficientes ou faltam em certas partes da área.” (H. J. Cole + Associados S. A., 1974)

Era assim uma área pobre. Pobre em infra-estrutura, pobre em vegetação, pobre em paisagem urbana. Também de famílias pobres.

A proposta para essa área será definida com vários objetivos, entre eles aqueles que configurariam uma nova legibilidade para a área, permitindo segundo a proposta uma identificação da população com o bairro.

²² A equipe contratada pelo escritório de Cole e que participou deste trabalho foi: Sonia Cole (arquiteta, gerente administrativa) Edgar Bastos de Souza (economista e gerente técnico do projeto), Delaide Maria Merlo (arquiteta, gerente técnica adjunto), Gilberto Palmieri (arquiteto), Ignez Couto (economista), Heloisa H. M. Villela de Andrade (arquiteta), Sonia Quintiere Peixoto (arquiteta), Breno Dias Fernandes (cartógrafo), Ivan Nascimovic (arquiteto), Maria Ruth Amaral Sampaio (socióloga), Olavo Rosa Filho (engenheiro), Luiz Alfredo Stockler (arquiteto), Zuenir Ventura (jornalista) e 47 estagiários.

É interessante notar que já surge numa proposta elaborada em meados da década de 70, a idéia de se criar centralidades, ainda que aqui esta tenha conotações muito mais tímidas do que as propostas no final da década de 90. Mas a idéia de que é necessário um ponto focal, onde haja um favorecimento à ação do mercado imobiliário, gerando uma paisagem urbana reestruturada está presente.

“Do ponto de vista estético, o conceito adotado visa alcançar ‘nucleações’ de atividades comunitárias, comerciais e serviços, aproveitando-se inclusive a morfologia e topografia da área. As propostas espaciais possibilitarão uma melhor apresentação estética da área como um conjunto.” (H.J. COLE + Associados S.A., 1974, pg. 1.58)

Há, assim como em Vila Valqueire, uma clara preocupação com a estética urbana, com a qualidade da paisagem urbana, que é traduzida em propostas espaciais, que aqui ficarão restritas a uma proposta de zoneamento e a recomendações de projeto urbano para as intervenções no sistema viário.

Desta forma, aliada às recomendações para complementação de infra-estrutura, praticamente inexistente no caso desse estudo, apresenta-se uma proposta de zoneamento que redesenha os bairros. Este, que pelo zoneamento municipal de 1972 (lei de zoneamento em vigor até os dias de hoje), é uma imensa Z2 – zona predominantemente residencial de média densidade onde é possível a implantação de quase todas as atividades urbanas, desde que de médio porte.

Constrói-se a delimitação do território de intervenção, através da proposição de “parques ciliares” que acompanhariam a linha da estrada de ferro (futura linha do metrô no eixo leste) e o fundo de vale do ribeirão do Rincão ao norte – que deveria ser canalizado, e acompanhando o fundo de vale do Ribeirão Gamelinha, ao sul. Ficaria assim definido o território das micro-bacias, sendo que estes elementos físicos são sobrepostos à visão do que deveria vir a ser a paisagem qualificada. A vegetação constrói, dessa forma, “pórticos”, que definem o “estar dentro” e “estar fora” da área Cura.

As “nucleações” seriam criadas pela implantação de “TCSs” – Terminais de Transportes, Comércio e Serviços, um em cada estação de metrô prevista para a região (Cidade Patriarca e Vila Ré) e pela alteração do zoneamento ao redor desses terminais e ao longo da linha do trem, criando-se áreas de zoneamento Z3 e Z4, a primeira zona também de predominância residencial de média densidade, admitindo contudo atividades terciárias de maior porte e a última, de uso misto de densidade demográfica média alta. Esta alteração do zoneamento também ocorreria na parte central do território, no espigão central, buscando-se uma “identificação estético-urbanística”.

“A expansão da área urbana na região não deixou elementos de identificação visual. O ‘continuum’ urbano é homogêneo visualmente e, portanto, não personaliza a área, impedindo uma consciência de bairro, formadora de um espírito de comunidade.”

“Através da manipulação das densidades, realizamos uma diferenciação espacial que induzirá a contrastes volumétricos nas construções futuras, prevendo-se basicamente um adensamento ao longo dos espaços verdes e do espigão central.” (H. J. COLE + Associados S. A., 1974, pgs 1.68 e 1.69)

O zoneamento é usado para construir uma projeção de volumetria, com uma concentração de edifícios nos locais mais altos dos bairros (espigão) e nos locais mais baixos, ao longo dos “parques ciliares”. Torna-se assim um elemento de projeto.

3.3.2 – Completando o bairro

Havia ainda uma preocupação com a complementação urbana, não só de infra-estrutura, mas de atividades urbanas. Isso levaria a serem propostos equipamentos sociais públicos como hospitais e centros de recreação e treinamento, este um equipamento que aglutinaria atividades de lazer, esportivas, bibliotecas para atendimento de crianças e adolescentes, e aos quais seria integrado um equipamento cujo programa estava sendo desenvolvido pela Secretaria de Planejamento da Prefeitura Municipal de São Paulo, os chamados Centros Infantis Integrados, que contavam com um atendimento à infância e à maternidade, dispondo de creches, parque infantil e posto de saúde.

Assim, os CRT – Centros Infantis Integrados atenderiam a comunidade infantil e jovem em amplos aspectos, e estariam vinculados à idéia de geração de renda, uma vez que aglutinariam escolas de treinamento vocacional e profissional, “de acordo com a tipologia social da área” (H. J. COLE + Associados, 1974).

Seriam propostos também “núcleos de recreação” – áreas públicas sem uso ou praças sem tratamento paisagístico, que foram eleitas para compor um sistema de áreas de recreação e verdes de abrangência local. Estes núcleos contariam com equipamentos esportivos, como quadras, além de equipamentos infantis.

Ao mesmo tempo em que se “completava” o bairro, as intervenções traziam propostas de projeto urbano.

Se a cada proposta de equipamento, o trabalho referenciava uma idéia de proposta de edifício, essa visão de cidade fica mais visível na proposta de hierarquização do sistema viário.

PROPOSTA DE HIERARQUIZAÇÃO DO SISTEMA VIÁRIO – ITAQUERA/VILA MATILDE (H.J.COLE + ASSOCIADOS S.A., 1974, PG I-107)

Garantindo-se os atravessamentos de tráfego de veículos por vias arteriais e locais, seriam propostas as “vias de tráfego limitado”, vias de acesso local e que não tinham ainda sido pavimentadas. Estas vias seriam assim descritas:

“... foram intencionalmente estreitadas, para condicionar o tráfego ao sistema proposto. Procurou-se adaptar um sistema de ruas com pequeno volume de tráfego, às solicitações da população em relação à falta de espaços para recreação e áreas verdes. Da mesma forma, o tratamento sugerido contribui para a formação de um espaço urbano mais agradável. Essas ruas com pequena faixa de rolamento terão grandes calçadas conservadas em terra, ou recobrimento verde, com árvores, pequenos trechos com plantas ornamentais, formando agrupamentos de massa verde, bancos nas frentes das casas, e alguns equipamentos para diversão das crianças tais como pequenas poças com seixos rolados, uma faixa pavimentada de 1,10m de largura para pedestres e acesso às habitações.” “Sua caixa de rolamento ficou reduzida a apenas 6 metros: dada as características de ruas de reduzido tráfego, as grandes calçadas verdes deverão ter em média 5 metros. Para dar a essas ruas um caráter mais privado, sua pavimentação deverá ser em paralelepípedos.” (H. J. COLE + Associados S. A., 1974, pg. 1.96, 1.97)

Teria Cole se inspirado em Jane Jacobs? “Para atrair os transeuntes e constituir em si um fator de segurança, a rua urbana deve possuir três qualidades principais: /.../ Em terceiro lugar, a calçada deve ser utilizada praticamente sem interrupção: é o único meio de aumentar o número de olhos presentes na rua e de atrair os olhares de quem se encontra dentro dos edifícios. Ninguém gosta de olhar por uma janela que dá para uma rua vazia. Pelo contrário, um grande número de pessoas pode distrair-se durante o dia observando uma janela plena de atividade.” (Apud CHOAY, 1979)

A esta proposta de melhoria do espaço público das áreas residenciais (para as quais também seria proposto o sistema de áreas verdes e praças), seria aliado uma proposta de adensamento populacional, que contaria com a “erradicação” dos núcleos favelados existentes (próximos à estação da ferrovia de Artur Alvim) e de cortiços espalhados pela área, através da provisão de habitações para esta população a ser realizada pela COHAB em parte de sua gleba; o financiamento à reforma e ampliação das unidades existentes e um programa de incentivo à construção de novas unidades, todos pensados para serem desenvolvidos com recursos oriundos do SFH, ainda que o primeiro seria realizado com recursos sociais, através da COHAB.

Dessa forma, tornar o bairro completo, pronto, compreende, segundo esta concepção, várias intervenções. Significa colocar água, esgoto, luz e pavimentação. Significa incentivar a implantação de indústrias e de atividades comerciais e de serviços de médio e grande porte. Significa melhorar o patrimônio imobiliário privado, extinguindo as moradias precárias. Significa tornar o bairro mais rico, ainda que não haja real correspondência, como sabemos, entre tornar o bairro rico e tornar as pessoas que moram no bairro mais ricas. Mas existe a preocupação com a formação profissional, com a geração de emprego e renda. Até aqui, uma proposta que não difere das que hoje propomos para áreas de população de baixa renda, como favelas e loteamentos irregulares.

Mas a proposta carrega mais significados: traz “shopping-centers” com conseqüentes “nucleações”, traz “calçadas verdes” criando bolsões residenciais com qualidade urbana, traz parques ciliares protegendo os córregos e fundos de vale. É, ainda que não apresente um único projeto, também uma proposta urbanística, de projeto, de qualificação estética da paisagem urbana.

Esta característica é parte do trabalho de Cole, tanto em Vila Valqueire como aqui, e podemos supor que em seus trabalhos de urbanista iria além daquilo que se convencionou chamar de planejamento urbano na época, ou seja, o desenvolvimento de planos urbanos e regionais, que em relação às questões físicas ou do território, ficaria restrito a diretrizes de uso e ocupação do solo e de incentivos – fiscais, principalmente; ou proibições à instalação de determinadas atividades em determinados locais.

Seu trabalho tem um forte componente de projeto, de desenho da estrutura física da cidade. Mesmo não recomendando neste caso o que seria a expressão mais conhecida do projeto modernista para as cidades, como a forte segregação de usos, a separação entre a circulação de pedestres e a de veículos, os eixos viários monumentais, etc., a proposta traz uma concepção de cidade moderna, propondo a intensificação do uso do espaço público, visto como hierarquizado, desde os espaços de convivência de vizinhança nas calçadas e pequenas praças, até o pólo comercial projetado para atender um conjunto de bairros e até moradores de bairros distantes. É a cidade como local de convivência, como local preferencial de uma vida que se quer urbana.

O desenho urbano aparece então como elemento fundamental da proposta técnica, onde se busca muito mais do que a “complementação” do bairro. Busca-se a identidade, o referenciar-se na paisagem, o simbólico.

Ainda que estas idéias façam parte de nossos estudos sobre a experiência de planejamento recente e não estejam assim colocadas no trabalho de Itaquera/Vila Matilde, elas podem ser vislumbradas, por exemplo, nesta frase, que novamente citamos:

“O ‘continuum’ urbano é homogêneo visualmente e, portanto, não personaliza a área, impedindo uma consciência de bairro, formadora de um espírito de comunidade”

Qual seria então o papel do planejamento urbano na formação de uma “consciência de bairro”. Para Cole, a nosso ver, este papel ficava assegurado pelo desenvolvimento de um projeto, que criaria nucleações e diferenciações na paisagem urbana, que desenharia a cidade.

Esta proposta, para a visão da época seria de projeto, não de planejamento urbano; tanto que a EMURB separaria uma parte das propostas formuladas pelo escritório como os parques ciliares, os terminais de comércio e serviços etc. num único trabalho, ao qual daria o nome de Reurbanização de Cidade Patriarca e Artur Alvim, e que se transformaria em apêndice do Projeto Cura para ser posteriormente implantado.

O Projeto Cura, idéia urbanística de Cole, começaria então a ser transformado numa nova proposta, restrita à complementação de infra-estrutura e equipamentos sociais, ao cálculo dos seus custos de implantação e ao desenvolvimento de projetos executivos que viabilizassem o financiamento para a realização das obras. Não seria mais a imposição de uma imagem de cidade, de uma linguagem urbanística. E aparentemente com a concordância de Cole, assim como deve ter sido com sua concordância que o BNH transformou a proposta numa linha de financiamento voltada exclusivamente para o setor público.

3.3.3 Os recursos envolvidos

Uma questão que nos resta levantar no Projeto Cura de Itaquera/Vila Matilde seria o de sua viabilidade financeira. Quem pagaria a implantação desses equipamentos, a reestruturação completa de um território onde a renda familiar era baixa?

Enquanto que para Vila Valqueire se estimava gastar 67 milhões de dólares, aqui o valor era mais assustador: os investimentos foram estimados em 733,6 milhões de dólares. Destes, 464,8 seriam gastos em habitação, restando 268,8 para tornar o bairro equipado. Isso significaria o investimento de 435 mil dólares por hectare, um valor quase 7 vezes mais elevado do que o de Vila Valqueire, e certamente incompatível com a renda dos moradores, uma vez que estes recursos deveriam retornar ao Poder Público²⁴.

A distribuição dos investimentos está apresentada na tabela 2 a seguir.

Tabela 2 – Recursos a serem investidos em Itaquera por tipologia

Área de investimento	Tipologia	% dos recursos despendidos
Habitação	Reforma ampliação	1,12
	Habitações novas	52,34
	Habitações sociais novas	7,06
	Erradicação	2,83
	Subtotal	63,35
Infra-estrutura	Rede de água	0,41
	Rede de esgoto	3,63
	Energia elétrica	0,09
	Iluminação pública	0,53
	Galerias de água pluvial	1,68
	Abertura de sistema viário e pavimentação	3,06
	Subtotal	9,40
Equipamentos públicos	Hospital/pronto socorro (terreno e construção)	3,11
	Instalações corpo de bombeiros	0,27
	Centros de Recreação e Treinamento	4,26
	Núcleos de recreação e praças	0,13
	Parques ciliares	13,78
	Subtotal	21,55
Equipamentos privados	Terminais de Comércio e Serviços	5,52
	Núcleo Industrial	0,15
	Subtotal	5,67
Outros	Abrigos de ônibus/sinalização viária	0,01
	Telefones públicos	0,02
	Subtotal	0,03
Total		100,00

Fonte: H.J. COLE, 1974 – Projeto Cura Itaquera/Vila Matilde

Novamente a maior parte dos recursos deveriam ser gastos em habitação. Mas aqui é significativa a porcentagem necessária para equipar o bairro. Infra-estrutura e equipamentos sociais absorveriam um pouco mais de 30% dos recursos. Mesmo que não se considere o necessário para implantação dos parques ciliares, seriam necessários ainda quase 16%, sendo que em Vila Valqueire esse percentual representaria somente 3,8%.

Prevvia-se a construção de 10.126 moradias novas sendo 400 unidades para o programa de erradicação, 1.726 habitações sociais e 8.000 habitações para rendas médias. Havia assim uma percepção que a melhoria dos bairros atrairia população de maior renda para a região.

²⁴ Ainda que parte dos recursos também fossem ressarcidos pela iniciativa privada, na implantação de atividades com esta característica.

Interessante de se registrar, é o seguinte trecho de matéria publicada no Jornal Estado de São Paulo de 23/05/74:

“Os pesquisadores que consultaram a população de Itaquera sobre os motivos que a levou a escolher o bairro receberam uma resposta bastante freqüente: o preço baixo dos aluguéis e terrenos. Daqui a dois anos, quando as obras financiadas pelo Cura estiverem concluídas, este motivo poderá desaparecer. Começará, então, o aumento progressivo do imposto territorial, para evitar a manutenção de lotes ociosos, e a cobrança de imposto predial atualizado, conforme o valor de mercado. Será o início de um processo que alguns urbanistas cautelosamente antecipam: incapazes de arcar com esta despesa e com as novas taxas de serviços, as famílias de baixa renda serão afastadas para locais ainda mais distantes.”

Assim a idéia – que era do Programa – era que a Prefeitura fosse ressarcida através do recolhimento de impostos predial e territorial na área. Para isso os impostos deveriam ser cobrados baseados nos valores de mercado dos imóveis, o que resultaria numa majoração para toda a área, mas principalmente na instituição para os lotes vagos do imposto territorial urbano progressivo no tempo, onde se deveria estabelecer a progressividade das alíquotas de tal forma, que num prazo de 5 anos o proprietário estaria pagando pela terra o mesmo valor que pagaria se esta tivesse uma construção, isto é, o valor seria igual ao do imposto sobre terreno mais construção.

Se o imposto progressivo visava colocar no mercado os lotes vagos, diminuindo seu valor pelo aumento da oferta, havia contudo a clareza de que a área Cura passaria por um grande processo de valorização, pois se transformaria numa área com maior qualidade de vida, e desta forma mesmo que se aumentasse a oferta de lotes, seu valor haveria de incorporar os melhoramentos realizados pelo Poder Público.

O estudo de viabilidade previa que com a elevação do imposto seria possível implantar todas as propostas do Projeto, e que nos prazos de amortização do empréstimo (23 anos) os custos totais do investimento consumiriam 58,7% dos recursos arrecadados através dos impostos.

Em nenhum momento seria avaliado o impacto da majoração do imposto sobre a população, ainda que a análise de sua situação sócio-econômica, propiciada pela pesquisa inicial, nos faça supor que se concluía ter esta condição para arcar com os custos do projeto.

Não se previa, portanto, somente o ressarcimento possibilitado pelo imposto aplicado nos lotes ociosos, a avaliação se apoiava principalmente numa “elevação dos impostos Predial e Territorial Urbano” (op. cit., pg II.157) A idéia era então a mesma, fosse aplicada em bairros de população predominantemente de renda média (Vila Valqueire) ou de renda baixa (Vila Matilde).

Supunha-se que a dinamização da área beneficiaria economicamente a todos, assim como se acreditava que o país estaria a cada dia mais próspero. Afinal era a época do “milagre”. Nessa trajetória para a “bem-aventurança” todos poderiam arcar com os custos da melhoria de seus bairros e todos, ou quase todos, passariam a pertencer às classes de rendas médias urbanas.

3.4 Uma proposta inovadora

A proposta técnica do Programa Cura vista através das propostas desenvolvidas por Cole, que em nossa opinião expressam melhor do que as normativas do BNH a concepção original do Programa, é uma proposta extremamente inovadora para a época em que foi concebida.

A inovação aparece principalmente em dois momentos. O primeiro está em estabelecer que a cidade poderia ser pensada, planejada e desenvolvida por iniciativa do mercado, do capital privado, ainda que necessitasse do aporte de recursos públicos. O segundo está no retorno à idéia de “cidade bela”, à visão de que o papel do profissional arquiteto urbanista não pode se encerrar no desenvolvimento de planos de diretrizes, mas que deve propor o projeto da cidade. Pela dimensão territorial das cidades²⁵, o projeto deve ser feito por partes.

Assim, como já dito anteriormente neste capítulo, a proposta traz elementos do que seriam as propostas atuais para “operações urbanas”. Ao mesmo tempo, pelo caráter de desenho, de recuperar o simbólico na paisagem urbana, de se concentrar num micro-território, acaba por se aproximar do que viria a ser percebido como o urbanismo pós-moderno.

É sobre esse caráter duplo que gostaríamos de nos reter um pouco ainda neste capítulo, ressaltando que estas considerações são feitas a título de somente trazer a tona as inquietações que este estudo nos causa.

3.4.1 A cidade projetada pela iniciativa privada

Cole provavelmente definiria suas propostas técnicas de planejamento como pragmáticas. Em trecho de artigo de 1971, diria:

“A evolução dos conceitos e concepções de planejamento, no Brasil, tiveram suas raízes na influência da teoria e pensamento socialistas prevaletentes nas ciências sociais. Isto conduziu a um sistema de agências estatais de planejamento, que deveriam ser comandadas sempre do mais alto escalão de Governo e procurando funcionar à base de um sistema de controle descendente. É quase impossível a montagem eficiente desse sistema, no caso do planejamento urbano e local. /.../ Quando os planejadores verificaram que, através dessa estrutura, era excessivamente difícil conseguir eficiência e que também dificilmente se resolveria a necessidade inadiável de promover desenvolvimento social e econômico, outras formas e filosofias de planejamento começaram a se esboçar. /.../ O planejamento pragmático é o instrumento emergente. Não pôde ainda ser codificado em termos de uma técnica específica e apurada, mas pode ser medido pela mudança de atitude e a criação de um razoável novo campo de trabalho. Planos passaram a ser encarados como instrumentos de trabalho maleáveis que poderiam ser adaptados de acordo com as variedades que fossem aparecendo, uma vez que o processo de planejamento fosse instalado. /.../ A diferença básica talvez seja a ênfase dada aos processos de desenvolvimento a serem induzidos em contraposição à idéia de metas claramente definidas a atingir. Mais importante talvez do que tudo isso é a conceituação de que é necessário induzir mudanças através de um planejamento pragmático em contraposição à idéia de impor mudanças através de um planejamento idealista”. (pg. 16)

²⁵ A proposta surgiu como uma idéia para “curar” uma metrópole, no caso a Cidade do Rio de Janeiro.

O Programa Cura seria uma vertente desse pragmatismo, esse “instrumento de trabalho maleável que poderia ser adaptado de acordo com as variedades que fossem aparecendo”. Mais do que ficar buscando os motivos para lotes permanecerem vazios, ou estocados em loteamentos urbanos propunha-se um método de colocá-los no mercado, valorizando-o enquanto mercadoria mas ao mesmo tempo ajustando seu preço a uma condição “normal” de mercado.

Não que a preocupação com a questão mais estrutural da propriedade da terra não estivesse colocada para Cole. Mas a solução também seria pragmática: passaria pela regulamentação da terra urbana, como a aprovação de lei federal de parcelamento do solo, pela cobrança da contribuição de melhoria e do imposto territorial urbano progressivo²⁶.

Se os custos dos investimentos urbanos eram altos, era necessário aproveitar ao máximo estes investimentos, através de densidades adequadas à capacidade dos serviços urbanos. Assim eram propostos mecanismos para adensar as regiões que concentravam infraestrutura ao mesmo tempo em que eram criados mecanismos para o Poder Público se ressarcir dos investimentos realizados.

Mudanças seriam induzidas por ações que consideravam que a realidade deveria ser levada em conta e que não havia forma de alterá-la profundamente.

Como as experiências de planejamento no exterior apoiavam-se numa forte ação da iniciativa privada, do capital de grandes corporações, experiências que aparentemente Cole conhecia bem²⁷, não surpreende que pragmaticamente ele pensasse em envolver essa participação também no Brasil, como o faz na proposta do Programa Cura.

Esta ausência da iniciativa privada na criação de cidades ou na renovação de áreas urbanas era a seu ver um problema cultural. “Entre nós, por uma deformação histórica e por um residual ainda de natureza nitidamente colonial detém o Poder Público uma grande parcela de decisão na criação, indução e coordenação do planejamento urbano e arquitetura”. (COLE, Planejamento Urbano e Processo de Desenvolvimento)

Dessa forma, uma das características de seu trabalho seria essa intenção de chamar a iniciativa privada para “fazer” a cidade, com uma liberdade que até hoje não encontra paralelo. Comparar essa proposta com nossas atuais proposições de Operações Urbanas é extremamente interessante.

O conceito de Operações Urbanas, como o conhecemos, surge em São Paulo no projeto de lei do Plano Diretor de 1985, e seria aplicado em 1991 quando foi criada a Operação Urbana Anhangabaú. Entendia-se essa ação como sendo formada por “intervenções conjuntas dos setores privado e público, por iniciativa deste, destinadas a produzir transformações localizadas”.

Segundo AMBROSIS (1999), “as áreas das operações urbanas são escolhidas em função da realização de obras pelo Poder Público que acarretam mudanças no local e, conseqüentemente, acréscimos expressivos na valorização imobiliária da área”. (pg. 279)

²⁶ Confira em COLE, 1971.

²⁷ Além de ter o inglês como segunda língua e ter estudado na Inglaterra, Cole, como já dissemos, através de uma bolsa de estudos fornecida pelo Eisenhower Fellowship em 1966, passou 6 meses viajando pelos Estados Unidos conhecendo experiências de planejamento americanas.

Temos aqui duas idéias de Operação Urbana. Na última, esta ocorre quando há intervenção do Poder Público em um determinado trecho da cidade com investimentos que acabam por valorizar a área. Dessa forma, a Operação Urbana seria uma forma do Poder Público se ressarcir do valor investido. Na primeira a intervenção é conjunta, ainda que a iniciativa seja pública.

LEFÈVRE (1991) assim a definiria: “é um mecanismo jurídico e financeiro de intervenção na cidade. Nessa condição, ela procura conciliar a potencialidade e as necessidades do poder público com a potencialidade e as necessidades da iniciativa privada.”

Ela parte do princípio que existem ações e limitações que são próprias do Poder Público, assim como existem ações e limitações que são próprias da iniciativa privada. Quando há a convergência de interesses entre esses dois entes, é possível o desenvolvimento de uma operação urbana.

“A condição básica para a viabilidade de uma operação urbana é que existam ou sejam criados atrativos para a realização de investimentos privados. A perspectiva de valorização de uma área graças à realização dos serviços básicos necessários, ou em função de mudanças nas condições ambientais pela realização de obras de grande envergadura, pode criar as condições para atrair investimentos.” (LEFÈVRE, 1991)

Dessa forma o Poder Público atua e atrai a iniciativa privada para transformar a área naquilo que é próprio da iniciativa privada, ou seja, no investimento em terrenos particulares.

Essa idéia sinaliza que a transformação de uma área urbana não ocorre somente pela ação do Poder Público, mas que é necessário que se dê também uma atuação da iniciativa privada. Ao investir, o Poder Público atrai o capital privado, tornando-o parceiro da intervenção.

Nessa idéia, para se ressarcir dos investimentos realizados, o Poder Público “cobra” do capital que lá irá investir, através de mecanismos jurídicos, como a venda de potencial construtivo.

É a união entre melhorias urbanas com a possibilidade de um aproveitamento construtivo maior dos terrenos que torna a parceria viável, ao mesmo tempo em que permite ao Poder Público se ressarcir dos recursos investidos.

“A concretização da operação urbana visa resolver um dilema antigo: as administrações públicas têm o poder para fazer obras e serviços mas não têm os recursos, enquanto os investidores particulares isolados não têm o poder nem os recursos suficientes. No entanto, reunindo-se os investidores potenciais de uma área, a soma de recursos que pode ser mobilizada é compatível com obras de grande porte” (LEFÈVRE, 1991)

Aponta-se aqui que não há empresa privada no Brasil capaz de fazer frente aos investimentos necessários para modificar toda uma região da cidade, o que mereceria ser mais bem investigado. Mas o que caracterizaria essa necessária parceria seria o diferente papel que cabe a cada um dos agentes envolvidos. Não há segundo a visão que permeia nossa noção de regulação pública das atividades privadas, qualquer possibilidade da iniciativa privada pensar e propor a estrutura urbana.

Ou, voltando à LEFÈVRE (1991): “A iniciativa privada não pode, por exemplo, estabelecer, em uma área, qual o coeficiente de aproveitamento nem quais são suas condições de uso

e ocupação do solo. Pode desenvolver projetos de arquitetura etc. Mas não fixar características urbanísticas daquele local.”

Ao circunscrevermos a descrição do que seja uma Operação Urbana a esses autores e a essas breves citações, só pretendemos fazer alguns paralelos entre a proposta original do Projeto Cura e esse mecanismo. Sem esgotar o assunto, elas nos permitem tecer algumas considerações.

De um lado, parece-nos que a idéia que cerca o Projeto Cura é a mesma que cerca a introdução de uma Operação Urbana, ou seja, espera-se que a intervenção do Poder Público numa determinada área possa atrair o capital privado, transformando-a e retornando recursos para o Poder Público.

Enquanto que no Cura todos os moradores e proprietários de terra deverão arcar com os investimentos (através da cobrança de impostos), na Operação Urbana, apesar de todos terem presumidamente se beneficiado, somente os que vierem para a área e que ao virem tiveram privilégios em relação às regras urbanísticas, irão pagar pelos benefícios obtidos.

No Cura, parte-se do princípio que todos se beneficiam das modificações da área, seja o comerciante que se instala no local, seja o morador que agora conta com um comércio diversificado próximo de sua moradia. Desta forma todos devem pagar pelos benefícios obtidos, o que é conseguido através da majoração dos impostos. O capital imobiliário, ao lucrar mais do que o anteriormente previsto, somente está atuando dentro das regras de mercado, e não deverá ressarcir o poder público por esse lucro extra dado pela valorização da área.

Na Operação Urbana, a alteração das regras urbanísticas pelo Poder Público é que irá permitir o aumento do lucro do capital imobiliário, e este deverá então ressarcir o poder público, ainda que parte de seu lucro também venha da alteração da qualidade da área e sobre este nada esteja sendo cobrado. Também, neste caso, não é cobrada dos proprietários imobiliários que não utilizem índices diferenciados, a valorização que ocorreu em seus imóveis pela ação do Poder Público.

Existem assim, no Cura ou na Operação Urbana, uma única intenção que é ressarcir o Poder Público de parte ou da totalidade dos recursos investidos, ainda que os mecanismos para ressarcimento dos investimentos sejam diversos.

Outro paralelo é possível no sentido de entender como se percebe a atuação da iniciativa privada. Enquanto que nossa tradição urbanística reforça o papel interventor e mesmo regulador do Estado, Cole, e também Penna – o que podemos perceber por seu depoimento, acreditam que a intervenção urbanística do Estado não é necessária, e que portanto o capital privado pode construir a cidade, talvez a partir de um plano²⁸, mas de acordo com suas intenções.

O que eles defendem vigorosamente, aparentemente, é o fato de que a densidade de ocupação do território se dá em função da infra-estrutura e serviços existentes. Dessa forma, não seria racional esperar que a iniciativa privada adensasse o solo além de sua capacidade ótima, uma vez que isto levaria à necessidade de substituição das redes de

²⁸ Estamos no campo da especulação, ainda que nos apoiemos nas palavras de Cole e Penna. Assim é possível supor que parte da proposição de Cole tenha amparo nas propostas urbanísticas americanas, onde a intervenção no território, ainda que se apóie num *master plan*, tem um grande grau de discricionariedade, não existindo regras tão rígidas como as nossas. Quanto a esta forma de gestão americana do território, confira em GARCÍA-BELLIDO, 2001

infra-estrutura e do sistema viário. Desta forma, dever-se-ia passar para a iniciativa privada a gestão do território juntamente com sua produção, o que garantiria a racionalidade da ocupação.

Penna, ao defender o uso racional do espaço urbano, a economia de escala, aposta numa lógica que seria a do mercado, supondo que não hajam tantas externalidades envolvidas no funcionamento e no prestígio de uma determinada localização urbana. Ou mesmo supondo-as, pensamos que imagina que, ao sabor do mercado, toda a cidade seria funcional, isto é, responderia a parâmetros técnicos de funcionalidade e conforto, e localizações que agregassem “extrema qualidade” seriam ocupadas logicamente por populações que pudessem pagar por ela, uma vez que a sua característica de raridade justificaria, no mercado, preços especulativos.

CLADERA (2001) fazendo referência as regras de uso do solo extremamente rígidas que vigoram na Espanha, conta-nos que foi decretada uma nova legislação de uso do solo em 1998, quando a direita assumiu o poder. Esta legislação sinaliza uma tomada de posição em relação ao debate iniciado naquele país na década de 90, e que se dividia entre a supremacia do plano ou a do mercado.

“Foi consumada, portanto, a passagem para uma maior liberalização do solo. A solução das externalidades negativas (crescimento difuso, desenvolvimento desordenado, desperdício de infra-estrutura etc.), que provavelmente surgiriam de um urbanismo em que o plano não tivesse um papel significativo, seriam equacionadas pelo funcionamento do mercado: a livre concorrência por si só encarregar-se-ia de regular essas disfunções, tendendo, em última instância, a designar os recursos da forma mais eficaz possível. A mão invisível do mercado converte-se, assim, no mágico instrumento capaz de solucionar o conjunto dos problemas urbanos”. (pg. 147)

Não podemos deixar de notar que o debate é extremamente atual. Contudo, a maioria de nós continua acreditando que a ocupação do território urbano não obedece somente a lógicas racionais e técnicas, mas a outras lógicas, talvez inconfessáveis, o que nos leva a exigir que o Poder Público – “este ente acima do mercado”, planeje e normalize o uso e a ocupação da cidade.

Apontando ainda uma semelhança entre as duas propostas, voltamos a AMBRÓSIS (1999) que nos lembra que “toda Operação Urbana é precedida de um estudo para a área escolhida, em conformidade com suas características ambientais, suas tendências de desenvolvimento e seu papel no conjunto da cidade”. Ou seja, também a proposição de uma Operação Urbana é precedida do desenvolvimento de um diagnóstico, que assim como o Programa Cura tenta conhecer as características e precariedades físicas de uma determinada área e conhecer as características sócio-econômicas dos moradores.

Ao apontarmos as semelhanças e as diferenças, nossa preocupação maior é evidenciar que a proposta do Programa Cura pode ser um marco importante em nossa trajetória de concebemos como o Estado deve intervir na construção do espaço físico das cidades. A avaliação desse possível papel, contudo, é abrangente o suficiente para ser tema também de uma outra pesquisa.

3.4.2 Um projeto urbano para além do moderno

E já que estamos pensando em outras pesquisas, outras análises sobre o trabalho de Cole, abordemos ainda outro aspecto intrigante da proposta, agora em relação a sua possível filiação teórica.

ARANTES (2000), numa periodização do urbanismo contemporâneo, fala que estaríamos na terceira geração do urbanismo moderno, ainda que veja mais continuidades do que ruptura entre elas.

A primeira geração corresponderia ao movimento desencadeado nos anos 20 e 30 do século passado, através dos CIAM, da Carta de Atenas, das influências de Le Corbusier, Mies, Gropius - movimento que ficou conhecido como modernista. Amparada numa proposta de funcionalidade, entendida aqui como funcional à nova ordem – industrial e capitalista, esta visão propunha que se devia planejar globalmente a cidade, e que esta deveria ser reconstruída ou construída com grandes eixos viários, com a separação clara entre as diversas funções urbanas: morar, trabalhar, circular, e cultivar o corpo e espírito. Foi uma idéia que teve bastante adesão em todo o mundo e que se manteve em alta até a década de 60.

Mas já a partir dessa década seriam ouvidas as primeiras críticas contundentes ao ambiente urbano que vinha sendo produzido pela concepção modernista. Segundo RIO (1990), cinco questões apareciam na origem dos debates.

A primeira estaria dada pelos protestos que enfrentavam as intervenções urbanísticas e os programas de renovação urbana das grandes cidades americanas e européias, programas que se caracterizavam como intervenções “arrasa quarteirão”²⁹, modificando todo um tecido urbano e realizando nos Estados Unidos remoções em larga escala de populações negras ou minoria étnicas de baixa renda. É marca desses protestos o livro da jornalista americana Jane Jacobs – *The death and life of great american cities*.

A segunda seria a busca do público e de profissionais por repertórios afastados do *international style*, principalmente o simbólico e o vernacular. Significaria o início de uma nova linguagem em arquitetura, que estaria na origem da estética pós-moderna. Divulgando essas idéias teríamos trabalhos célebres, como a Imagem da Cidade de Kevin Lynch e Aprendendo de Las Vegas, de Venturi, Izenour e Scott-Brown.

A terceira seria a preocupação com a participação comunitária nos projetos, que levaria ao desenvolvimento de uma série de projetos discutidos com as comunidades envolvidas e que daria origem a toda uma metodologia denominada de planejamento participativo.

A quarta seria a crítica ao movimento moderno na arquitetura com o aparecimento de edifícios em concreto mais escultóricos (movimento que seria denominado de brutalismo), e no urbanismo – crítica conduzida contra a visão simplista de uma estrutura urbana em árvore dos modernos e que foi expressa com grande repercussão por Christopher Alexander em seu trabalho *A Cidade não é uma árvore*.

E finalmente, a quinta questão seria as dificuldades que enfrentava o planejamento urbano, que não conseguia ser o instrumento para implementar ambientes satisfatórios, social ou economicamente.

Enquanto método, numa postura crítica, o planejamento urbano é considerado pelos urbanistas “do desenho urbano” como incapaz de impor transformações a um território. RIO (1990) expressa isso da seguinte forma:

“Tudo isto fez com que a dimensão urbanística e a escala vivencial do cotidiano dos cidadãos, aquilo que percebemos e vivemos diretamente, fossem totalmente ignorados

²⁹ Exemplos no Brasil dessas intervenções são as realizadas no centro do Rio de Janeiro (Avenida Chile e adjacências) ou no Bairro do Bixiga em São Paulo (com a construção do elevado Costa e Silva – Minhocão).

pelos planos diretores e outros instrumentos do Planejamento Urbano. Os zoneamentos, por exemplo, eram manchas coloridas em um mapa escala, no mínimo, 1:10.000, tratados em sua forma final até com a preocupação estética de uma pintura. Assim, as resultantes tinham pouca ou nenhuma relação com as características do local: morfológicas, topográficas, fundiárias ou sócio-culturais e políticas. As especificidades paisagísticas ou ambientais, as identidades dos bairros e o caráter das cidades não eram objeto de preocupação.” (p. 46)

Como vimos pela proposta de Vila Valqueire e Itaquera várias dessas questões são “respondidas” ou encaminhadas por Cole.

No final da década de 60, início da década de 70, teríamos o surgimento do que chamaremos, seguindo ARANTES, de 2ª geração urbanística, movimento também denominado contextualismo ou pós-modernismo. Este movimento surge como crítica ao urbanismo modernista, e segundo HARVEY (1996) tem seu marco inaugural na publicação do livro *The Death and Life of Great American Cities* de Jane Jacobs, que logo se transformou num *best-seller*, e que faria uma crítica feroz à concepção modernista de cidade.

“Desde o colapso da idéia de planificação global da cidade, como se sabe considerada pelos modernos a mais acabada expressão da organização racional do espaço habitado coletivo – a um só tempo trunfo da modernização capitalista e prefiguração da socialização que ela parecia antecipar – as intervenções urbanas vêm se dando de forma pontual, restrita, por vezes intencionalmente *modesta*, buscando uma requalificação que respeite o contexto, sua morfologia ou tipologia arquitetônica, e preserve os valores locais”. (ARANTES, 1998, pg.131 – grifado no original)

A década de 70 seria o marco desta nova visão de como deveria se dar a atuação dos urbanistas, e surgiriam várias propostas e várias críticas à atuação anterior. Surgiria a noção de *collage city*, da cidade formada por um mosaico de pedaços diferentes, com aparência e simbolismo próprio, diverso. Por anteposição sobressairia a noção de identidade, de pertencer a um lugar, a um grupo.

E teríamos posteriormente a 3ª geração, nome segundo ARANTES devido a Campos Venuti, urbanista italiano, que assim chamaria as iniciativas que na Itália se contraporiam ao urbanismo dos anos 70, voltando-se a “uma visão global da cidade à procura de uma melhor resposta à nova fase de capitalismo flexível e predominância do terciário” (2001. pg. 18). Segundo a autora, esta fase também seria denominada de *cultural turn*.

Essa visão de novos planos globais para a cidade, traria um novo adjetivo à proposta do plano – agora não seria mais o plano diretor mas sim o plano estratégico.

“O que está sendo chamado de ‘terceira geração’ urbanística, a meu ver, não representa – mais uma vez... – nenhuma ruptura maior de continuidade com a anterior. Se há novidade, ela se resume ao ‘gerenciamento’, como se diz no novo jargão, agora assumidamente empresarial, de um lado e de outro do oceano – o que levou, não por acaso, a ressuscitar o vocabulário descartado do ‘planejamento’, posto em descrédito pela voga contextualista anterior.

/.../

... as cidades só se tornarão protagonistas privilegiadas, como a Idade da Informação lhe promete, se, e somente se, forem devidamente dotadas de um Plano Estratégico capaz de

gerar respostas competitivas aos desafios da globalização (sempre na língua geral dos prospectos), e isto a cada oportunidade (ainda na língua dos negócios) de renovação urbana que porventura se apresente de uma possível vantagem comparativa a ser criada". (ARANTES, 2001, pg. 12/13)

Para esse trabalho, o importante é nos retermos um pouco mais nessa fase contextualista, da segunda geração. Os anos de transição entre uma abordagem claramente modernista para uma abordagem que privilegia a diferença e que vem sendo alcunhada de estratégica, são os anos 70 e 80, pelo menos no Brasil, quando as influências internacionais começam a desembarcar com mais vigor, ainda que a experiência só comece a ser teorizada e entendida como uma nova proposta no final dos anos 80. E não se prende somente a arquitetura, mas se espalha por todos os campos dos estudos sociais e da cultura.

"Mas houve época em que para resistir à urbanização demolidora praticada pelos modernos, à pretensa 'racionalidade' da cidade planificada, tanto quanto ao seu crescimento desordenado, pensou-se que a alternativa consistiria em intervenções orientadas por princípios como os seguintes: consertar sem destruir, refazer sem desalojar, reciclar, restaurar, criar a partir do que está dado, respeitar a sedimentação dos tempos diferentes, reatando e rejuvenescendo os vínculos com a tradição, enfim, construir um 'lugar' – na acepção forte do termo –, ou seja, dar forma ao informe, sem com isso querer ordená-lo, mas devolvendo-lhe a antiga dignidade, redescobrimo por aí o fio perdido da continuidade histórica que lhe dá sentido, e assim por diante. Tudo isso era fruto de um esforço de salvação da cidade e, com ela, da urbanidade, quem sabe até de uma vida pública perdida, conduzindo *discretamente*, passo a passo, por assim dizer em *migalhas*, a partir de pontos nevrálgicos, escolhidos a dedo, seja por sua deterioração, seja, ao contrário, pelo significado de que poderia se revestir para a população local, servindo de ponto de irradiação (dando origem a uma metástase benigna, na expressão de Bohigas) que viesse a requalificar o entorno – *ipso facto*, a relação das pessoas com o seu espaço e entre elas." (ARANTES, 1998, pg. 134)

Mas é interessante notar, como bem aponta MEYER (1990), que na década de 70 e início da de 80 ainda se prestigiava no Brasil o *planejamento urbano* e era desacreditada a idéia de *urbanismo*. Segundo a autora esse foi o motivo para que fosse publicado em 1971 um texto clássico de Le Corbusier com o nome de Planejamento Urbano, quando a tradução literal do título do original francês seria *Maneiras de pensar o urbanismo*. Em 70, a crítica ao planejamento urbano acontecia principalmente fora do Brasil, sem significativas repercussões internas, a não ser em fechados círculos intelectuais.

"Enquanto, no Brasil, o 'planejamento urbano' era avaliado, aliás corretamente, como mais vendável, na Inglaterra e nos Estados Unidos, já começa a ganhar corpo uma crítica a seus conceitos. Em 1972, um texto polêmico sintetiza argumentos longamente acumulados, para utilizá-los num ataque frontal. *After the planners* de Robert Goodman tem a força de um manifesto." (MEYER, 1990, p. 13)

A explicação para o desprestígio do planejamento urbano global, modernista, segundo ARANTES (2001 e 1998), pode ser creditado em grande parte ao longo descenso da economia mundial, que se instala no início da década de 70. O planejamento urbano tinha acima de tudo a função de disciplinar o crescimento das cidades. Com a crise econômica e a retração ele perde sua função primordial. Nesta transição se firmaria o desenho urbano,

tornando hegemônica a preocupação com a beleza das cidades, com o prazer estético de sua fruição.

Para ARANTES, a partir da década de 80 a ofensiva liberal-conservadora resgataria contudo a idéia do planejamento, agora com a função de prenunciar um ressurgimento econômico a qualquer custo. Traria nesta esteira a idéia da competição entre as cidades, a cidade global, a cidade das grandes corporações. Junto carregaria todo um “método”.

“Para variar, a receita veio dos Estados Unidos. E, com ela, outra palavra-isca, a famigerada ‘revitalização urbana’, bem como seus derivados não menos famigerados: a ‘parceria’ entre setor público e iniciativa privada, encarregada por sua vez de ‘alavancar’ (outro neologismo ianque – to leverage) investimentos privados com fundos públicos.” (ARANTES, 2001, pg 22)

Contudo é importante lembrar que a década de 80 também foi a década no Brasil que as preocupações com pequenas comunidades, principalmente moradores de núcleos favelados, começam a ser a linha de frente nos trabalhos dos urbanistas e cientistas sociais. O planejamento urbano e também o projeto urbano começam a se defrontar com essa realidade, e o movimento de aproximação dará grandes frutos em toda a década seguinte.

E também esse movimento é um planejamento de pequena escala, da escala do bairro, que se aproxima da noção de contextualização, ou pós-modernismo.

“Experiências como esta [Favela Brás de Pina – RJ] intensificaram-se e marcaram as mudanças de natureza de intervenção pública, que se caracterizou, primeiro, pela ênfase em intervenções específicas. Em razão do esgotamento do padrão de intervenção pública assentado em programas de larga escala e de coordenação nacional, bem como das necessidades políticas de atender aos setores populacionais que se mobilizaram para pressionar por soluções a seus problemas urbanos imediatos, os novos programas passaram a ser predominantemente circunscritos a problemas social e espacialmente localizados, seja para a solução de questões que afetavam um determinado segmento de população, como a população residente em favelas, seja para atender demandas para o suprimento de carências de equipamentos sociais específicos. A particularização dos problemas que demandavam solução desenhou a intervenção pública em torno de pequenas obras.” (CARVALHO, 2001, p. 989)

E ainda que as décadas de 60 e 70 não tenham no Brasil sido décadas de crise econômica e contenção do crescimento das cidades, ao contrário foram de forte expansão da economia e da população urbana, as características da “2ª geração” do urbanismo modernista; a cidade pensada em partes, a preocupação com a beleza da cidade, com a sensação de pertencimento, começou a se fazer presente. E em 80, mas principalmente nos anos 90, o desenho urbano voltou a ser comentado e estudado, ainda que inicialmente através da análise de trabalhos desenvolvidos para paisagistas para espaços públicos.

Mas, como vimos, já está presente na proposta de Cole para o Programa Cura no início dos anos 70. Nela a preocupação de disciplinar a cidade que crescia assustadoramente, não se exprime na proposição de uma nova estrutura – modernista para a cidade, mas numa proposta que procura adaptar a realidade a uma idéia de cidade, a uma imagem do que seja uma cidade moderna. Para esta visão, ela tem todo o conforto que só a cidade pode apresentar, toda a possibilidade de contato social, todas as amenidades.

Estas facilidades, ao serem traduzidas por um desenho, assumem uma estética erudita, vinculada ao repertório modernista. Mas ao mesmo tempo se adaptam ao contexto, à morfologia urbana, à topografia. Não se propõe a abertura de grandes avenidas rasgando a estrutura das quadras. Ao contrário, é somente proposta a hierarquização do viário existente. Não é a proposta que caracterizava o urbanismo modernista.

Este tipo de proposta, de intervenção, pelo que tem de adaptação, de “reforma”, de possibilidade de manutenção do *status quo*, é objeto de estranhamento pela crítica marxista, seja ela de origem sociológica, como veremos no capítulo 6, seja ela oriunda da análise filosófica.

“Em sã consciência ninguém se furtaria ao dever de tornar as nossas cidades mais convidativas no que diz respeito não só ao prazer estético do viver bem (como diriam os Antigos), mas sobretudo ao imperativo social de utilizar os meios técnicos ao nosso alcance em função da melhoria material das condições de vida dos habitantes dos grandes centros metropolitanos. /.../ Mesmo assim, tenho minhas dúvidas quanto às chances do desenho urbano se converter num instrumento eficiente de desenvolvimento da vida na cidade. A própria expressão ‘desenho urbano’ (em lugar de planejamento), pelo que encerra de restrição, parece anunciar esse estreitamento das possibilidades de mudança real...” (ARANTES, 1998, pg. 132)

Também é proposta a participação da iniciativa privada, como já dito, de uma forma muito mais abrangente do que nossas propostas atuais o fazem, e não podemos esquecer que na concepção modernista de cidade cabia ao Poder Público todo a iniciativa e a maior parte do investimento na transformação das estruturas urbanas.

Também essa participação da iniciativa privada de forma absoluta na requalificação dos espaços urbanos é uma característica das propostas pós-modernas, do planejamento estratégico. Como diria ARANTES (1988), “o Capital em pessoa é hoje o grande produtor dos novos espaços urbanos” (p. 138), característica que vem sendo objeto de posturas muitas polêmicas nos meios técnicos.

Ainda que o repertório seja o da arquitetura moderna, do urbanismo modernista, a proposta caminha claramente para uma nova abordagem, é de transição, e podemos considerar que poderia ser considerada como de inovação no panorama urbanístico brasileiro.

Tão inovadora que não seria completamente entendida e seria abortada já em 1976 pelas discussões técnicas que levaram a modificações das normativas do BNH que instituíram a linha de financiamento, e pelos prefeitos que implantariam naqueles anos projetos Cura, na sua maioria somente como complementação da infra-estrutura e equipamentos dos bairros urbanos.

4. Leituras de um programa: uma linha de financiamento

O Programa Cura, enquanto idéia, permite várias abordagens. Temos sua concepção inicial, buscando resolver um problema de cidades, que está presente nas propostas elaboradas por Cole e no desejo do arquiteto em qualificar o espaço urbano, como acabamos de expor.

Temos sua concepção pública ou institucional, que é como o BNH o propôs e operou enquanto linha de financiamento. E temos os resultados de sua aplicação.

Vamos expor agora, a partir da análise das normativas do Banco e em grande parte a partir do estudo desenvolvido pelos especialistas da Fundação Prefeito Faria Lima – Centro de Pesquisas em Administração Municipal – FPFL/Cepam¹, a concepção institucional do Programa e avaliações de seus resultados.

4.1. Uma linha de financiamento para o planejamento urbano

O estudo piloto de Vila Valqueire seria transformado pela Arquiteta Marlene Fernandes², trabalhando sobre a supervisão de Cole, numa normativa e num manual do BNH. Instituído pela Resolução do Conselho RC 7/73 – de 30 de Março de 1973 e regulamentado pela Resolução de Diretoria RD 38/73 – de 6 de Junho de 1973, a primeira normativa seria acompanhada pelo Manual Cura, também publicado em 1973, e que em dois grossos volumes explicava todos os passos necessários para se contratar um financiamento.

Essa primeira normativa seria seguida pelo Banco até 1977³, quando uma primeira revisão seria realizada, levando a publicação de um novo manual em 1978, agora bem mais simples. Em 1982, novamente seriam realizadas alterações, levando à publicação de um terceiro manual, o último do Programa. Acreditamos que nos últimos anos de existência do BNH se pensava em nova alteração do Programa, uma vez que em 1982 a Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, do Governo do Estado de São Paulo seria contratada para realizar uma profunda avaliação do Programa Cura. A drástica diminuição de recursos do Banco e sua posterior extinção devem ter abortado essa idéia.

Os projetos Cura seriam contratados a partir de 1974, sendo que SERRA (1991) informa que mesmo após a incorporação do BNH pela Caixa Econômica Federal, continuariam a ser contratados financiamentos para projetos Cura.

4.1.1 A proposta CURA do BNH – a normativa de 1973

O estudo piloto de Vila Valqueire, seria editado e publicado pelo Banco, e se constituiu como um dos documentos que teve o papel de esclarecer os municípios e especialistas sobre o que vinha a ser esta linha de financiamento.

Apresentado por José Eduardo de Oliveira Penna, o estudo relaciona os objetivos da proposta:

¹ O trabalho foi elaborado nos anos 80 e publicado em 1987, após a extinção do BNH.

² O primeiro Manual, por maiores diferenças que apresente com o estudo-piloto, foi feito pelo escritório de Harry Cole. “Mas criar o programa é aquela estória, mesma estória da Caixa, criar o programa tem que formatar o programa. Então o Harry propôs que o escritório fizesse o primeiro manual do programa. Aí o Harry chamou a mim, aí no caso individualmente, pra escrever as normas do que seria o programa. Eu fiz.” Depoimento de Marlene Fernandes em 26/08/2002.

³ Segundo informações dos trabalhos analisados neste capítulo, já a partir de 75 as normas deixariam de ser seguidas pelo Banco, mas sua modificação só viria em 78.

- "a) melhoria do nível de conforto da população através do aumento da eficiência dos serviços urbanos;
 - b) maximização dos resultados, em termos de benefícios prestados às populações urbanas, dos investimentos públicos e privados realizados nas cidades através da redução da ociosidade existente;
 - c) aumento da receita fiscal das cidades, sem aumento das alíquotas vigentes, através de taxaço que induza a utilização de terrenos beneficiados com investimentos da coletividade, coibindo, dessa forma, a especulaço;
 - d) criaço de critérios impessoais e racionais para o estabelecimento de prioridades de atendimento das áreas carentes de investimentos públicos e privados."
- (CENPHA/COLE, 1972, pg. 1)

Nesse enunciado já era estabelecido que o planejamento urbano deveria ser o método utilizado para se obter o financiamento (*criaço de critérios impessoais e racionais para o estabelecimento de prioridades*), e que ele permitiria ao município ter objetividade, racionalizar os seus investimentos e aumentar os benefícios para a população moradora. Dizia-se também ser necessário a criaço de mecanismos tributários pelos prefeitos, que coibissem a especulaço imobiliária, e permitissem ao mesmo tempo o aumento da arrecadaço de recursos por parte dos municípios.

Contratar o Cura seria muito mais do que financiar uma série de intervenço na cidade. Como diriam os técnicos do BNH, "a aceitaço de recursos financeiros do CURA implica na aceitaço de uma filosofia e de um conjunto de regras que visam enfrentar os problemas urbanos". (BNH, 1978, Relatório apresentado ao Banco Mundial)

Com os objetivos assim delineados, o Manual teria um papel de condutor dos interessados pelos passos que levavam à contrataço dos recursos. Não havia nele sequer uma exposiço de motivos, toda a argumentaço, convencimento e esclarecimento do que era o Programa, caberia ao estudo-piloto e a Oliveira Penna⁴.

O Manual impunha os passos necessários para a contrataço do financiamento das obras.

Inicialmente seria assinado um convênio de intenço entre o Executivo Municipal e o BNH, onde neste momento seria indicada a área Cura piloto e analisada a capacidade de endividamento do município.

Num segundo momento, o município com autorização legislativa para participar do Programa, escolheria o agente promotor, solicitaria ao órgão técnico a execuço de termo de referência para o desenvolvimento dos trabalhos técnicos do estudo de viabilidade e plano plurianual de projetos Cura, e solicitaria ao agente financeiro recursos para os estudos preliminares. Então, nesta etapa, seriam contratados os recursos para realizaço dos estudos preliminares. Esses recursos viriam do FIPLAN.

Os estudos preliminares seriam elaborados e aprovados pelo Município, pela Câmara, pelo Agente Financeiro e pelo BNH. Então seria assinado entre o agente promotor e o BNH o convênio de promessa de refinanciamento, que permitiria contratar recursos para realizaço dos projetos e obras. Nesta etapa, o agente promotor solicita ao órgão técnico ou a outros agentes promotores (de subprojetos) a elaboraço de termo de referência para realizaço de projetos executivos, que são encaminhadas ao agente financeiro, que assinará convênio com o agente promotor repassando os recursos para contrataço dos projetos. Por sua vez o agente promotor contrata os projetos dos

⁴ Ver PENNA – O Projeto Cura, BNH, s/d.

outros agentes promotores ou do órgão técnico. Aqui também os recursos vêm do FIPLAN.

Prontos os projetos, estes teriam que ser aprovados pelo órgão técnico municipal, pelo agente promotor, pelo poder executivo e pelo agente financeiro. Após a aprovação dos projetos, seriam assinados os contratos de financiamento, entre o BNH e o agente financeiro e entre o agente financeiro e os agentes promotores ou executores, dando-se início as obras. Aqui os recursos são Cura.

Aí as obras seriam executadas, de acordo com os cronogramas físico-financeiros pré-aprovados. Terminadas, deveriam ser aceitas pelo órgão técnico, pelo poder executivo, pelo agente promotor, pelo agente financeiro e pelo BNH. Finalmente, seriam assinados os contratos entre os mutuários e o agente financeiro, para pagamento do financiamento.

Era uma trajetória complexa, demorada e extremamente fiscalizada. A primeira etapa, de desenvolvimento do estudo preliminar ou do plano plurianual era a etapa de planejamento urbano, e condição necessária para realização posterior das obras. Somente num segundo momento, seriam realizados os projetos executivos e contratadas as obras. Entende-se assim o que significava “aderir à filosofia Cura”, seria pré-requisito para as obras o desenvolvimento de uma etapa de planejamento.

Na apresentação feita por Penna ao estudo piloto de Vila Valqueire, ficava claro que o Cura seria aplicado a uma área perfeitamente delimitada, como forma de alterar sua condição de área pouco infra-estruturada. Essa delimitação era justificada por uma lógica econômica, uma vez que se dizia que a pulverização de recursos em algum tipo de infra-estrutura, e por toda a cidade, na visão do estudo, valorizava loteamentos que não dispunham de infra-estrutura adequada.

"É comum ver, nas cidades brasileiras, áreas e áreas urbanas em que estão ocupados 10 a 20% dos lotes com luz, água e algum outro investimento, mas sem os demais serviços. Quem paga o encarecimento causado pela pulverização dos investimentos? O consumidor, como sempre, que além de não ter tudo o que necessita ou que melhoraria seu padrão de vida e conforto, paga mais caro pelos poucos serviços que têm." (CENPHA/COLE, 1973, pg. 2)

Não se esperava que nestas áreas delimitadas toda a infra-estrutura e serviços fossem colocados, mas somente aquilo que melhorasse o padrão inicial e que significasse um investimento passível de ser ressarcido pela população moradora. Esperava-se, também, que antes da contratação de um projeto Cura, o município desenvolvesse nos estudos iniciais, um plano plurianual de projetos Cura - a cidade seria dividida em micro-regiões homogêneas, e se definiria um padrão de infra-estrutura urbana e comunitária para cada uma delas, padrão este que estaria vinculado à "vocalização" de cada área e ao perfil sócio-econômico da população. A partir daí as áreas seriam hierarquizadas, e se iria aplicando o Cura a cada área de acordo com a hierarquização, até que toda a cidade estivesse *curada*.

A elaboração do plano plurianual também contaria com regras definidas no Manual Cura. Dizia-se que este seria um documento técnico e financeiro de iniciativa e responsabilidade do Poder Público Local. O plano deveria selecionar as áreas urbanas que se enquadrariam nos objetivos do projeto Cura, eleger as áreas que seriam atendidas no primeiro triênio e estimar os custos envolvidos. Portanto a realização de projetos Cura na cidade, deveria partir das recomendações deste plano, o que circunscrevia o papel que a iniciativa privada pudesse ter na transformação da cidade.

Colocava-se que o plano plurianual deveria permitir à iniciativa privada “examinar as dimensões do programa a nível local, identificando oportunidades de negócios a longo

prazo e de forma contínua que lhe darão condições de redução de custos e uma maior eficiência produtiva". (BNH, 1973, Manual Cura, pg. II/1 e II/2). Colocado dessa forma, o plano plurianual se aproximaria do que hoje desenvolvemos como plano para edição de uma Operação Urbana, uma vez que procurava sinalizar os investimentos públicos que seriam realizados na cidade, na transformação de sua estrutura, e os tempos em que isso se daria. Podemos aqui reafirmar paralelismos, conforme já foi dito no capítulo anterior.

Propunha-se que inicialmente fossem atendidas aquelas áreas onde o investimento por família fosse o menor da cidade. Assim indicava-se para atendimento prioritário as áreas melhor servidas de infra-estrutura e serviços e onde, conseqüentemente, haveria uma renda familiar alta. Quanto mais carentes, mais o atendimento deveria ser postergado para um momento, onde o retorno do investimento nos vários bairros, permitisse ao Poder Público investir em larga escala.

O retorno financeiro ao Poder Público se daria pelo aumento do IPTU nas áreas onde seria realizado o investimento, a partir de dois mecanismos: aumento do valor base para cálculo do imposto majorando os valores venais para igualá-los ao valor de mercado, e pela instituição do imposto territorial progressivo sobre os imóveis vagos. Desta forma, esperava-se que o aumento do IPTU em áreas melhor servidas gerasse uma sobra de recursos para as Prefeituras após o pagamento dos encargos do financiamento, que possibilitaria o investimento em áreas mais carentes.

Haveria assim uma possível transferência de recursos entre moradores de áreas urbanas distintas, contudo essa transferência seria restrita às áreas onde houvesse investimentos. Podemos supor que as áreas mais ricas da cidade, e que teoricamente estariam completamente servidas de infra-estrutura e serviços, em nada contribuiriam para permitir o investimento em áreas carentes.

A concepção original do programa apresentava uma estrutura organizacional simples aliada ao desenvolvimento de um trabalho técnico relativamente complexo e trabalhoso.

Ao traduzir a proposta para uma normativa em 1973 e editar o primeiro Manual Cura, o BNH manteve a complexidade do trabalho técnico, sugerindo aos participantes que elaborassem o trabalho da mesma forma como tinha sido elaborado o projeto piloto de Vila Valqueire, mas a estrutura organizacional e de gestão do projeto se transformaria em algo extremamente burocrático e complexo.

Enquanto o estudo piloto proporia a integração de somente três agentes, o Executor, o Mutuário e o Financeiro, o Manual estabelecia que o programa seria operado na relação entre nove agentes: o próprio BNH, a Delegacia Regional do BNH que controlaria os programas no âmbito regional, o Agente Financeiro atuando como intermediário do BNH e responsável pela liberação do financiamento mediante sua aprovação dos estudos preliminares, o Poder Público Local que deveria indicar a área Cura Piloto do Município, elaborar os planos preliminares, designar o agente promotor-coordenador de cada projeto, aprovar as leis necessárias para a implementação dos projetos Cura além de se constituir como mutuário final das obras e equipamentos de propriedade pública.

Teríamos ainda o Agente Promotor-Coordenador pessoa jurídica designada pelo Poder Público que deveria selecionar e indicar o agente financeiro, escolher e contratar o órgão técnico, sendo o gestor de todas as atividades necessárias à implementação do Projeto Cura; o Agente Promotor pessoa jurídica de direito público ou privado responsável pela execução e contratação do subprojeto de sua responsabilidade além de assumir os encargos financeiros como mutuário das obras e serviços de que é

concessionário ou empresário; o Órgão Técnico entidade pública ou privada cadastrada no SERFHAU e que deveria coordenar tecnicamente todos os projetos e seu andamento, os Agentes Executores pessoas jurídicas de caráter público ou privado responsáveis por executar as obras contratadas e o mutuário final (público ou privado) responsável pelo pagamento dos financiamentos.

Uma estrutura terrivelmente fragmentada e difícil de operar. Ainda que algumas funções pudessem ser combinadas e exercidas por um mesmo órgão, a organização da gestão do projeto Cura no âmbito municipal, exigia a constituição de uma empresa pública, que além de coordenar os trabalhos seria responsável pelos encargos financeiros decorrentes do financiamento.

Nesta primeira proposta a iniciativa privada, através de uma empresa, poderia vir a ser o agente promotor do Projeto, contudo ficaria subordinada a um “agente promotor-coordenador” público e também pessoa jurídica. Mas não era exatamente a proposta de participação da iniciativa privada de Cole.

Afinal, as atribuições do agente promotor-coordenador, pessoa jurídica designada pelo Poder Público Local, eram:

- “a) selecionar e indicar Agente Financeiro aceito pelo BNH,
- b) escolher e contratar o órgão técnico,
- c) obter do Poder Público Local a adoção de todas as medidas legislativas e administrativas necessárias,
- d) promover a participação da comunidade e do empresariado no Projeto Cura,
- e) coordenar a elaboração de todos os projetos necessários,
- f) fiscalizar todas as obras,
- g) selecionar e indicar os Agentes Promotores de Subprojetos e/ou Agentes Executores, reservando-se a prerrogativa de constituir-se no próprio Agente Promotor de Subprojeto e/ou Executor,
- h) assumir encargo financeiro, como mutuário, do estudo de viabilidade da área Cura” (BNH, Manual Cura, 1973, pg. I/4)

Ainda que expressamente fosse dito que este agente poderia ser uma empresa privada, o conjunto de suas atribuições demarcava sua atuação como pública, uma vez que não havia na época – de fato nem agora, uma compreensão de que a iniciativa privada pudesse fiscalizar obras públicas, ou mesmo definir um órgão técnico que seria contratado para elaborar os estudos urbanos, ou ainda promover a participação da comunidade e do empresariado na elaboração do projeto. Como já dito anteriormente, era competência do Poder Público definir onde seriam investidos os recursos Cura na cidade e com que objetivos, quando da elaboração do plano plurianual, e desta forma pouco restava de iniciativa ao capital privado.

Outro trecho da normalização, que definiria o caráter da intervenção como público, seria o elenco de atribuições dado ao Poder Público. Vale a pena relacioná-las, no mínimo para mostrar que seria claramente definido como papel do Poder Público Local a concepção e a decisão de como se dariam as intervenções. Assim, eram suas atribuições:

- “a) celebrar com o BNH um Convênio de Intenção estabelecendo as responsabilidades mútuas na implantação do programa,

- b) indicar a área CURA piloto para efeito de demonstração do Projeto Cura no município,
- c) elaborar ou contratar elaboração de plano plurianual e dos estudos necessários às medidas legais e fiscais,
- d) designar o Agente Promotor-Coordenador para cada Projeto Cura,
- e) promover a provação de todas as leis e decretos solicitados pelo BNH,
- f) aprovar todos os projetos e obras resultantes do Projeto Cura,
- g) assumir encargos financeiros, como mutuário final, das obras e equipamentos de propriedade pública.”(BNH, 1973, Manual Cura, pg. 1/3)

O Poder Público tinha o principal papel neste arranjo institucional, só suplantado pelo dono dos recursos – o BNH, que nessa proposta tecnocrática deveria aprovar todos os passos dados por todos os outros agentes, como já vimos.

A formulação do programa foi claramente tecnicista, tão complexa, que se fez necessário o desenvolvimento de cursos de capacitação gerencial para que os municípios pudessem desenvolver o Cura. Exemplo desses cursos foi o desenvolvido para municipalidades do Estado de São Paulo e do Nordeste, contratado à Fundação Faria Lima – Cepam, em São Paulo em 1977, e o desenvolvido em 1978 em Curitiba, Brasília e Recife e contratado ao Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM⁵.

A exigência de haver uma empresa pública no município que operasse o Cura, significou num primeiro momento restringir o atendimento da demanda de somente alguns municípios, aqueles que dispunham de uma estrutura administrativa mais desenvolvida. Isso não contrariava a concepção inicial pois o Cura foi pensado para atender municípios de médio e grande porte (com mais de 50.000 habitantes) ou aqueles que formariam as regiões metropolitanas, e não surpreende que entre os primeiros municípios a firmar um convênio de intenção com o BNH, estivessem Recife, São Paulo, Goiânia, Brasília, Curitiba – todas capitais, Contagem, Santo André, São Caetano do Sul, Mauá, municípios integrantes de regiões metropolitanas, ou ainda pólos regionais, como Campinas, São José dos Campos e Londrina. Posteriormente, na normativa de 1978, a exigência de ser uma empresa pública a gerir o Cura seria retirada, e admitir-se-ia um gestor de caráter público. Seria, por sinal, o sucesso dos projetos Cura desenvolvidos em Londrina e em Contagem⁶, que levariam os Prefeitos a se interessar pelo Programa Cura.

Mesmo após essa exigência ser retirada, muitas prefeituras criariam empresas públicas para administrar os Projetos Cura. Isso se daria, não por uma tentativa de impulsionar uma lógica gerencial de racionalidade ao programa, mas por razões financeiras, uma vez que a empresa administrando os recursos tinha a possibilidade de lucrar ao investilos no mercado financeiro, enquanto estes não eram repassados às construtoras.

“Por outro lado, se a prefeitura tivesse uma empresa, podia apresentar essa empresa como empreiteira única de todas as obras. No caso de diferenças para mais ou para menos no custo das obras, essas diferenças eram administradas pela empresa conforme o interesse da Prefeitura. Em quase todos os casos em que uma empresa

⁵ Ver BNH/DEPEA, 1987 e BNH, 1978 – Programa Cura – relatório apresentado ao Banco Mundial.

⁶ Esses dois casos são muito citados. Em duas entrevistas que realizamos, com Penna e Silva Arruda – arquiteto que trabalhou na Carteira de Desenvolvimento Urbano do BNH, os Curas destas cidades seriam citados. Foram responsáveis, ao que tudo indica, pela projeção política de Newton Cardoso em Minas Gerais e José Richa, no Paraná. Ambos chegariam a governadores dos respectivos Estados, e levariam os políticos de todos os matizes, a perceber as possibilidades eleitorais dos projetos Cura.

desse tipo foi formada, pôde-se constatar que a Prefeitura, ao final da execução das obras do CURA, conseguia ainda executar mais alguma obra com os recursos economizados nas diversas obras mais os ganhos obtidos no mercado financeiro com a administração dos recursos." (SERRA, 1991, pg. 118)

O Cura foi transformado em linha de financiamento do BNH acreditamos que em grande medida graças ao esforço pessoal de Oliveira Penna. Houve resistências para a criação da linha de financiamento pelo Banco. Segundo CARVALHO (1982) a proposta foi apresentada diversas vezes em reuniões da Diretoria do Banco antes de ser aprovado, após a aprovação a linha ficou subordinada à Superintendência de Agentes Financeiros, área afeta a Oliveira Penna.

Penna saiu do BNH em 1976, época que coincide que a maior parte das alterações do Programa, além de ter sido o ano em que o Programa foi transferido para a Carteira de Operações Especiais. Podemos supor dessa forma, que a manutenção da idéia original por dois anos, deveu-se em grande medida a atuação do Engenheiro.⁷

4.1.2 As alterações ao longo do tempo

As primeiras alterações mesmo que informalmente já fossem aceitas pelo BNH desde 1976, foram instituídas em 1978, quando foi editado um novo Manual.

O documento Programa Cura – relatório apresentado ao Banco Mundial, editado pelo BNH em 1978, aponta uma série de motivos para as alterações que ocorreriam nesse ano⁸. Comentando as experiências dos primeiros anos, o documento comenta que “queria o BNH que fossem a nível local, tomadas algumas medidas inusitadas, como a suspensão de licenças de construção durante o prazo de elaboração dos planos e a adoção da progressividade para o Imposto Territorial Urbano.” Ainda que o ITU progressivo tenha sido mantido durante todo o período que foi aplicado o Cura, outras medidas legais, como a exigência de legislação urbanística municipal, foram logo abandonadas.

Outra modificação significativa, seria que a partir de 78 se exigiria que as obras contratadas fossem realizadas no período de um mandato político. “O que se exigia de primeiro, era a montagem de um plano plurianual, visando garantir a continuidade do Programa no Município, considerada fundamental para o alcance dos objetivos perseguidos. /.../ A prática entretanto demonstrou que não cabiam razões ao BNH. Em primeiro lugar porque os planos plurianuais representavam apenas documentos de planejamento, raramente utilizados pelas prefeituras, mas onerando-as, na medida que deviam ser elaborados. De outro lado, mostrou a experiência que mudanças nas administrações públicas municipais quase sempre implicavam em paralisação ou retardamento na execução das obras, exigindo um esforço adicional do BNH para fazer cumprir os contratos assinados”. (BNH, 1978, Programa Cura – relatório apresentado ao Banco Mundial, pg. 4/5)

Dessa forma, a etapa mais concreta de planejamento, a elaboração dos planos plurianuais, foi abandonada, e a partir da segunda normativa bastaria a realização do estudo para uma área Cura, sem a necessidade de se ter mais uma preocupação com a “prioridade técnica de atendimento dos bairros”, nem em pensar a cidade integralmente.

⁷ Para informações sobre o papel de Penna, ver CARVALHO, 1982.

⁸ Esse trabalho coloca que as alterações começaram a ser solicitadas pelos municípios em 1976, enquanto que o trabalho do Cepam (BNH/DEPEA, 1987) diz que elas começaram a ser solicitadas um ano antes, em 1975, dois anos após a criação do Programa.

Outra modificação seria a possibilidade de eleger uma área piloto, não prevista inicialmente, e que segundo técnicos do Banco permitiu a instituição de critérios políticos para a escolha da área de intervenção.

"Para Oswaldo Mescoli⁹, já nos seus momentos iniciais, esta proposta do Programa CURA foi disvirtuada. Esta conclusão apóia-se na possibilidade criada de desenvolvimento de uma experiência CURA em área piloto, escolhida muitas vezes por critérios de preferências políticas locais e descolada da visão de tratamento global ao programa e à cidade. Esta saída foi resultante das dificuldades encontradas pelo Banco em conseguir a adesão dos municípios ao programa.

Para aqueles que acreditavam no programa enquanto projeto global a introdução da área piloto foi o 'passo decisivo para que o programa saísse da linha teórica a que se propunha', uma vez que 'a política interferiu na própria metodologia' conduzindo o projeto à condição de uma 'válvula de escape para financiamento em termos de desenvolvimento urbano de uma maneira geral'." (CARVALHO, 1982, pg. 58)¹⁰

"No segundo semestre de 1975, foi feita uma reunião de técnicos da CDU com profissionais convidados para analisar a experiência das primeiras aplicações do Cura nos municípios e para formular proposições, visando a agilização do programa.

Foram feitas as considerações e críticas resumidas a seguir:

- a) O grau de sofisticação técnica do programa era considerado incompatível com a capacidade técnica e gerencial das administrações municipais e dos agentes financeiros.
- b) Alertava-se para o risco do CURA ter efeitos socialmente negativos, pois a concentração de investimentos públicos em áreas relativamente pouco extensas provocaria uma valorização acelerada dos imóveis.
- c) Os critérios para seleção das áreas de intervenção eram questionados, sugerindo-se que o programa fosse aplicado de preferência em áreas já totalmente ocupadas, ou quase, e carentes de equipamentos, para obter rapidamente maior relação benefício/custo, e em bairros já dotados de saneamento básico.
- d) A limitação espacial rígida das áreas CURA era considerada desnecessária, sugerindo-se que se trabalhasse com equipamentos prioritários ao invés de áreas prioritárias.
- e) Colocava-se em dúvida a eficácia da exigência de instituir alíquota progressiva de ITU, para efeito de combate à retenção especulativa de lotes vagos." (BNH/DEPEA, 1987, pg. 9/10)

As recomendações relacionadas acima apontam para o desmonte da concepção inicial do Programa Cura, além de demonstrar que o Imposto Territorial Progressivo não era visto como uma forma concreta de conter a valorização das áreas, e se pedia que este deixasse de ser exigido. Isto não teve qualquer rebatimento na posição dos técnicos do Banco que alteram o Programa, uma vez que o imposto progressivo foi uma exigência que vigorou o tempo todo.

Oliveira Penna, faria as seguinte reflexão em relação às modificações sofridas pelo Programa:

⁹ Oswaldo Mescoli, citado por Carvalho nos dois parágrafos que registramos, era economista, membro da equipe técnica do Programa Cura, trabalhando no BNH na unidade central do Rio de Janeiro.

¹⁰ Segundo CARVALHO, Cole não concordaria com esta opinião, pois achava que o BNH poderia financiar 2 ou 3 casos-piloto como efeito demonstração em um município, e a partir daí se retiraria, quando o município estaria apto para realizar outros projetos-Cura por conta própria.

“Então deixou de ser o Projeto Cura. Na verdade passou a ser uma verba política do poder central, do Executivo Federal, para poder ter influência política. Não tem mais nada a ver com o Cura. Inclusive, eu soube que acabaram com a pesquisa de opinião. Porque? Ah, porque, porque normalmente dava o mesmo resultado. Isso é um desrespeito com as pessoas. Você não pode só porque dá o mesmo resultado, você não pode abandonar a pesquisa. É um desrespeito às pessoas porque as necessidades também mudam ao longo de tempo, tinha que ter sido ... /.../ É, na verdade isso não é mais o Cura. Mantiveram o nome, mas o Cura como conceito era uma idéia, modesta a parte, bastante sofisticada para época. Extremamente sofisticada porque implica num critério para investimentos urbanos, de tal forma a maximizar os resultados em termos de satisfação da comunidade, porque você teria pela idéia, rapidamente, bairros e bairros terminados, com tudo. Ou seja, você satisfaria com pouquíssimos recursos uma comunidade enorme. Lamentavelmente, inicialmente provavelmente as mais ricas, que é onde estavam os bairros mais terminados, mas a verdade é que seria um processo bastante rápido”¹¹.

O que mostra que para seus idealizadores as mudanças havidas após 1978 descaracterizaram completamente a idéia original.

A Tabela 1 apresenta uma síntese das normativas, e compara os principais pontos de cada Manual.

¹¹ Depoimento em 10/09/03.

Tabela 1 - Evolução das principais normas do Programa Cura

Fases/Fontes	1973/78	1978/82	1982/85
Fontes de informações	RC 77/73, RD 38/73 Manual de 1973	Manual de 1978	Res. BNH 53/80, Res. BNH 151/82, Manual de 1982
Objetivos	Elevação das condições habitacionais de áreas urbanas Racionalização dos investimentos mediante critérios objetivos de prioridade Adensamento, visando eliminar a capacidade ociosa de equipamentos e serviços Diminuição dos efeitos negativos da especulação imobiliária	Ordenação do uso do solo urbano Oferta de equipamentos e serviços através da adoção de critérios de racionalidade Intervenções integradas de urbanização, complementação e coordenação de ações setoriais, inclusive de programas de diferentes níveis de governo – prover equipamentos significativos na estruturação da cidade Dinamizar o mercado imobiliário pela conjugação da ampliação do número de terrenos urbanizados com instrumentos inibidores da retenção especulativa de imóveis urbanos Capacitação técnica e administrativa das administrações locais	Elevação dos padrões habitacionais de áreas específicas do município Promover o adensamento populacional e a plena utilização dos serviços e equipamentos públicos Ampliar a oferta de terrenos urbanizados e estimular seu aproveitamento pela aplicação de mecanismos fiscais indutores Apoio a projetos habitacionais de interesse do BNH, especialmente os de interesse social
Objetos do financiamento	<ul style="list-style-type: none"> Energia elétrica e iluminação pública Sistema viário, pavimentação, escoamento de águas pluviais Transporte coletivo, comunicações em geral Equipamentos de educação, cultura, saúde, recreação Abastecimento Serviços públicos Estudos e projetos pelo FIPLAN Em caráter excepcional: habitação, água e esgoto, instalações industriais, comerciais e de prestação de serviços 	<ul style="list-style-type: none"> Energia elétrica e iluminação pública Sistema viário, pavimentação, escoamento de águas pluviais Transporte coletivo, comunicações em geral Equipamentos de educação, cultura, saúde, recreação Abastecimento, segurança Limpeza pública Instalações industriais, comerciais e de prestação de serviços Desapropriações Estudos e projetos pelo FIPLAN Em caráter excepcional: redes de água e esgoto 	<ul style="list-style-type: none"> Redes locais de energia elétrica e iluminação pública Sistema viário e obras complementares; drenagem pluvial Abrigos do sistema de transporte coletivo; redes locais de comunicação Edificações para educação, saúde, serviços públicos, recreação e lazer Edificações para comércio Desapropriações Remanejamento e ampliação de redes de água potável
Critérios para priorização no atendimento ao município	Mais de 50.000 habitantes em área urbana Existência de plano diretor Integração ao PLANASA e PLANHAP	Capitais estaduais Regiões metropolitanas Cidades de porte médio Cidades sob influência de pólos de desenvolvimento econômico	Distrito Federal, capitais de Estados ou Territórios, regiões metropolitanas, cidades de porte médio Pólos migratórios alternativos à grande centros urbanos Localização nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste
Requisitos (além de estudos e projetos)	Legislação tributária que institua alíquota progressiva para o imposto territorial urbano dos terrenos e atualização dos valores cadastrais dos imóveis urbanos localizados nas áreas beneficiadas Fixação de taxas mínimas e máximas de ocupação do solo nas áreas Legislação que racionalize a aprovação de novos loteamentos e parcelamentos de terra Elaboração de estudo de viabilidade Demonstração de que na cidade o mercado habitacional está em expansão	Alíquota progressiva para o ITU Órgão para gerenciar o projeto Cura	Alíquota progressiva para o ITU Órgão para gerenciar o projeto Cura

Tabela 1 (Cont.) - Evolução das principais normas do Programa Cura

Fases/Fontes	1973/78	1978/82	1982/85
Itens	RC 77/73, RD 38/73 Manual de 1973	Manual de 1978	Res. BNH 53/80, Res. BNH 151/82, Manual de 1982
Áreas Cura (requisitos)	Delimitadas Uso predominantemente residencial, não centrais Parcialmente ocupadas Carentes de serviços públicos Renda média dos ocupantes que possibilite participação no projeto	Áreas que foram ou serão alteradas em consequência de projetos e intervenções setoriais	Perfeitamente delimitadas Preferencialmente periféricas Com ocupação rarefeita Com infra-estrutura ociosa ou subutilizada
Etapas do Programa	Convênio de Intenção Contrato para estudos preliminares Contrato para elaboração de projetos Contrato para execução de obras Retorno financeiro	Adesão Promessa de refinanciamento Contratos Acompanhamento e avaliação Retorno financeiro	Adesão Promessa de refinanciamento Contratação de empréstimos Movimentação de recursos, acompanhamento e controle Retorno financeiro
Agentes intervenientes	Unidade Central do BNH Delegacia Regional do BNH Poder Público Local Agente Financeiro Agente Promotor-Coordenador Agente Promotor Órgão Técnico Mutuário Final	Unidade Central do BNH Agência Regional do BNH Agente Promotor (município) e mutuário final Agente Financeiro Gerência do Projeto Cura	Unidade Central do BNH Agência Regional do BNH Agente Promotor (município) e mutuário final Agente Financeiro Gerência do Projeto Cura
Demonstrativo de Viabilidade	Demonstração de capacidade de endividamento para o Convênio de Intenção Um estudo de viabilidade para cada projeto Cura; estudos detalhados sobre renda familiar, valores de imóveis, condições de vida urbana e de moradia, demonstração de que haveria recursos públicos e privados suficientes ano a ano, para cobrir investimentos, amortização e juros Métodos, critérios e indicadores fixados através de modelos, no manual	Plano de complementação, incluindo: descrição do mecanismo de gerência, plano urbanístico, proposta de equipamentos e serviços com estimativas de custos e cronogramas físico-financeiro Todas as contratações de obras devem ocorrer antes do término do mandato do Executivo Municipal Normas indicando o conteúdo dos estudos sem entrar em detalhes	Projetos Cura – modelos padronizados apenas para um quadro-síntese, para a planta de localização dos investimentos e para quadro discriminando os custos por item e por fonte Sistema de acompanhamento e controle, contendo: padronização da forma de desdobramento dos projetos (em subprojetos e itens com respectiva terminologia; padronização da forma de apresentação dos documentos, ofícios, cronogramas, relatórios, mapas, etc.) destinado ao registro e acompanhamento do andamento
Percentual financiável dos investimentos	De 100% a 80%, em função da renda familiar média dos habitantes na área de intervenção	Variável, de 100% a 80% do valor do investimento	Até 90% do custo total estimado
Taxas de juros	1973 – variáveis de 4% a 8% a.a. em função da receita tributária "per capita" do município 1975 – variáveis, de 2% a 7% a.a., em função da unidade da federação em que o município esteja situado	Variáveis, de 2% a 7% a.a., em função da unidade da federação em que o município esteja situado	Variáveis, de 2,5% a 10,5% a.a., conforme a unidade da Federação

Fonte: Manuais Cura (1973, 1978, 1982)

OBS.: Esta planilha é semelhante a existente no documento BNH/DEPEA, 1987, sendo que complementamos algumas informações

Analisando os três normativos do Programa Cura, veremos que houve uma grande simplificação das regras do Programa com o decorrer do tempo. Enquanto que as regras iniciais exigiam uma série de requisitos para que os municípios pudessem contratar os recursos, os subseqüentes tornam-se cada vez mais simples.

Em relação aos itens financiados, é interessante notar que na primeira normativa, instalações industriais, comerciais e de prestação de serviços – “equipamentos comunitários” - só seriam financiados em caráter excepcional¹², enquanto que a partir

¹² Havia uma linha própria para este tipo de financiamento no BNH - equipamentos comunitários: “O que o BNH fez foi, paralelamente a essa época, nessa mesma época, criar linhas de financiamento através do sistema privado e público [Bancos] para o financiamento desta parte de infra-estrutura urbana. Nós criamos o “obras comunitárias” com objetivo de financiar tudo, desde que estivesse a 500 metros de um conjunto habitacional, ou seja, em qualquer lugar da cidade. Então, a idéia era exatamente que tivesse financiamento fácil, possível, de longo prazo para a iniciativa privada executar, construir essas obras necessárias para a operação dos serviços que eram demandados na pesquisa. Então, através, por exemplo, da Caixa ou do Bradesco o sujeito conseguia um financiamento para construir um

de 78 fariam parte dos itens listados. Também a partir de 78 seriam financiadas as desapropriações necessárias à realização das obras. E a partir de 82, com a restrição financeira, deixar-se-ia de financiar a realização de estudos e projetos, e a infraestrutura financiada seria a “local”, interna ao bairro.

O Cura propiciou a contratação de recursos de outras linhas do BNH. Nos primeiros anos, seriam conjugados os programas Cura e FIDREN (drenagem) em São Bernardo do Campo e Londrina; e o Cura e o PLANASA (água e esgoto) em Florianópolis e Porto Alegre. Também possibilitava a contratação de linhas de financiamento habitacional, além de urbanização de favelas ou remoção e reassentamento.

“Em Porto Alegre, o Projeto Cura Renascença permitiu a recuperação de terras onde se desenvolvem entendimentos para a construção de moradias no âmbito do programa de cooperativas do BNH. Em João Pessoa, um sistema de subsídios internos dentro da área Cura vai permitir a relocação de população de baixa renda que ocupa uma área imprópria para assentamento humano. No Recife, foi aprovada recentemente a reserva de recursos para a realização de obras que incluem a urbanização de duas favelas localizadas nos morros da Boa Esperança e Conceição.” (BNH, 1978, Programa Cura – relatório apresentado ao Banco Mundial, pg. 8)

Outra alteração que seria significativa seria a dos requisitos para se poder contratar o programa. Enquanto que na primeira normativa a lista era imensa, e demonstrava como o BNH tentava interferir no município (exigia-se legislação municipal de parcelamento do solo, fixação de taxas mínimas e máximas de ocupação do solo na área Cura), a partir de 78 os requisitos se restringiriam a dois itens, a exigência de implantação do ITU progressivo e a indicação de um órgão para gerenciar o Cura.

A partir de 82, também se permitiria que qualquer cidade do Norte, Nordeste e Centro-Oeste solicitasse recursos Cura, enquanto que para as outras regiões só poderiam se candidatar cidades de porte médio, capitais e cidades integrantes de regiões metropolitanas.

Contudo a simplificação dos procedimentos não significou, segundo Serra (1991) uma maior facilidade para contratação dos recursos do Programa.

“Contudo, o que se observou, na época, foi, de um lado, o aumento no nível de arbítrio nas decisões, principalmente na sede do BNH, no Rio de Janeiro. /.../ O relatório do CEPAM dá a impressão de que essas modificações foram coordenadas a partir de uma visão geral do processo. Na prática, os CURAS e seus projetos físicos e econômicos foram se tornando tecnicamente mais simples, pois, por um lado, se argüia que a tecnicidade era desnecessária e tendente a ser politicamente instrumentada, e, por outro, a modificação verificada fazia parte de um processo mais amplo de substituição da ideologia do planejamento centralizado pela realidade do arbítrio centralizado, que não ocorria somente no BNH mas em todo o governo.” (pg. 112/113)¹³

Ainda que se exigisse a implantação de uma alíquota progressiva para o imposto territorial urbano nas áreas Cura, a análise realizada pelo Cepam (BNH/DEPEA, 1987)

supermercado, estava enquadrado para fazer isto ou aquilo, a idéia era esta, e o resto o mercado ia regular.” PENNA, entrevista em 10/09/03.

¹³ Questionado sobre esse assunto, o Arquiteto Carlos Alberto Silva Arruda que trabalhou na Carteira de Desenvolvimento Urbano no BNH no Rio, negou que tivesse havido ingerência política na liberação dos recursos do Programa.” Na verdade Esta questão da ingerência política ... Basicamente o município escolhia a área de intervenção. Quer dizer, nós ao avaliarmos não fazíamos nenhuma menção se aquela área era adequada ou não. Mesmo porque você não tinha um estudo de alternativas de intervenção. Quer dizer, o município apresentava uma área, com um tipo de intervenção, e o tipo de intervenção sendo de comum acordo, ele era aceito” – Entrevista em 26/08/2002

concluiu que muitos prefeitos não aplicavam a legislação nas áreas Cura, por causa do desgaste político que o aumento de impostos significava. Ou mesmo que aplicassem, era sobre valores venais tão baixos, que a progressividade de nada adiantava.

Acreditamos que as leis que instituíram o imposto progressivo no tempo nos municípios, foram baseadas em modelo de legislação desenvolvido pelo BNH, conforme citado em documento do Banco¹⁴. O modelo tinha as seguintes características:

- propunha o acréscimo de 25% sobre as alíquotas do imposto territorial urbano, incidente sobre lotes vagos e especificamente destinados a fins residenciais localizados em áreas Cura,
- o acréscimo da alíquota seria cumulativo e a progressividade vigoraria durante um período máximo de 5 anos, que seriam contados a partir do ano seguinte do término das obras financiadas pelo Cura,
- o imposto ficaria limitado a 1% do valor de mercado do imóvel edificado típico e localizado na mesma região.

Para propor o ITU progressivo o BNH fez consultas jurídicas, ao Instituto Brasileiro de Administração Municipal e ao jurista Themístocles Brandão Cavalcanti. O parecer do IBAM consideraria legítima a prática de extrafiscalidade pelo Município, e neste sentido entendia que legislação municipal podia estabelecer o aumento progressivo anual das alíquotas.

Cavalcanti entenderia por sua vez, "que o imposto não tem somente uma finalidade estritamente fiscal, mas é um instrumento de política econômica, e de justiça social, constituindo por vezes como no caso, medidas coercitivas para a execução desses objetivos extrafiscais". Neste sentido concluiria que "...competência do Município para cobrar o imposto territorial urbano, sendo óbvio que nesta competência está a de fixar as alíquotas, desde que a base do cálculo seja o valor venal do terreno, de acordo com o Código Tributário Nacional. Esta é a única restrição legal ao poder de tributar."¹⁵

Mas como continuariam a existir controvérsias jurídicas, o BNH conseguiria junto ao Supremo Tribunal Federal uma decisão, que apontaria ser constitucional o adicional progressivo do imposto territorial urbano, desde que não se baseie sobre o número de imóveis possuídos pelo contribuinte. Assim a Súmula n.º 589 do Supremo sacramentaria o entendimento de que o imposto progressivo seria absolutamente legítimo e legal.

"Alguns anos depois, eu não me lembro quando, mas foi em 78, alguma coisa assim, nós pedimos a um colega nosso, o Fortuna¹⁶ fez isso, ele fez uma análise de todas as leis [de ITU progressivo] que tinham sido aprovadas e de sua efetiva implementação, é um documento interessante. Ele fez uma análise de todas elas e mostrando que na realidade as prefeituras faziam isso como uma exigência para botar a mão no empréstimo, mas elas não acreditavam, raras foram as que faziam, que aplicavam. Agora, por exemplo, no caso do Cura de Curitiba, como o Cura era novo, um tipo de operação nova dentro do sistema, ele era bastante flexível para aceitar propostas diferentes. A URBIS Curitiba que era presidida pelo atual prefeito de Curitiba, pelo Celso Tanegushi, já fazia um plano, plano comunidade de urbanização, uma coisa assim, em que a empresa urbanizadora por adesão dos proprietários, quer dizer os proprietários pagavam cada um, um terço das obras e a Prefeitura pagava um terço e

¹⁴ BNH, Imposto Territorial Urbano Progressivo, 1977.

¹⁵ BNH, Imposto Territorial Urbano Progressivo, 1977.

¹⁶ Marlene Fernandes se refere a Affonso Aragão P. Fortuna, advogado e sociólogo que trabalhou no SERFHAU e no BNH, e de quem citamos um trabalho nesta dissertação.

eles vinham e colocavam as galerias, os serviços, pavimentava, lá naquela época tinha as calçadas verdes, o paisagismo e os proprietários pagavam à URBIS Curitiba assinando promissórias. Então na realidade ela captava recursos para fazer a obra. Quando chegou na época do Cura, a URBIS pediu que o empréstimo fosse caucionado pelas promissórias, quando a garantia que se usava era a vinculação de receita da Prefeitura. Mas como ela tinha um montante muito grande de promissórias, que cobria o valor da obra toda, essas promissórias poderiam ser caucionadas ao Banco e ele poderia executá-las. Essa solicitação ainda fui eu dentro do Banco quem recebeu. A gente analisou e aceitou. No caso de Curitiba foi isso. Depois quando mudou a administração do Banco, a nova administração não aceitou mais isso, exigia vinculação de receita para garantir o restante. Uma burrice atroz, porque teria sido uma forma interessantíssima de você poder trabalhar.”¹⁷

Neste caso, a contribuição de melhoria se transforma na “fiança bancária” do empréstimo, sendo que em Curitiba, pelo depoimento de FERNANDES, os recursos para o seu pagamento vieram de fato da população beneficiada.

O conceito contribuição de melhoria fica aqui reduzido ao ressarcimento pelo custo das obras realizadas. Não nos referimos a este instituto com vistas ao potencial de ressarcimento que ele tem, como bem coloca AMBROSIS (1999):

“Nas operações urbanas, só pagam contrapartidas os proprietários interessados em obter exceções à legislação vigente. Os proprietários que não o fazem têm seus imóveis valorizados pela construção das obras públicas executadas e nada pagam, o que não parece justo. O instrumento adequado para essa cobrança é a contribuição de melhoria. /.../ A contribuição de melhoria existente nas constituições anteriores nunca foi utilizada de fato. A legislação que a regula passou a ser tão complexa que, praticamente, sua cobrança se tornou impossível. /.../ Na verdade, o fato gerador da contribuição de melhoria é a valorização imobiliária decorrente de obra pública.” (p. 283)

Se a contribuição de melhoria não chegou a ser um mecanismo proposto pelo Programa Cura, em relação ao imposto progressivo sua não efetivação teria uma série de críticos, que avaliariam que a incapacidade de alguns municípios pagarem os empréstimos teria vindo deste fato.

“Por outro lado, a insolvibilidade de algumas cidades é função do descaso fiscal, muito mais do que do ônus excepcional representado pelo empréstimo. /.../ A não-cobrança de contribuição de melhoria e do IPTU progressivo, assim como a deterioração dos valores venais dos cadastros municipais, caracterizam uma clara política de apropriação de renda pelos setores ligados à especulação imobiliária, detentores de valores imobiliários às custas do resto da população e que utilizam como instrumento a administração municipal.” (SERRA, 1991, pg. 116/117)

A partir de 1980 a crise econômica se refletiria na disponibilidade de recursos do BNH, sendo que os recursos destinados à Carteira de Desenvolvimento Urbano seriam sensivelmente diminuídos. O Cura também teria seus recursos diminuídos a partir de 1982, e as novas regras criadas neste ano não se dariam no sentido de facilitar as contratações, mas de dificultá-las.

Voltar-se-ia a exigir a delimitação rígida das áreas Cura, e o Programa voltaria a atender preferencialmente capitais do Estado e municípios das regiões metropolitanas. O programa também só financiaria equipamentos de alcance local, de atendimento das áreas Cura.

¹⁷ Depoimento da Arquiteta Marlene Fernandes em 26/08/2002.

"De certa forma, essas modificações refletiam a tendência para reduzir o volume de recursos aplicados no CURA, reduzindo o mercado e o interesse." (SERRA, 1991, pg. 113/114)

"Em 1981 e 1982, registrou-se a maior quantidade de municípios com contratos para financiamento de obras (58 e 57, respectivamente); por outro lado, a partir de 1980, declinou o número de novos municípios que alcançavam, a cada ano, a fase de contratação de financiamento de obras." (BNH/DEPEA, 1987. pg. 15)

"Além disso, como indica o relatório do CEPAM, a partir de 1980 toda a atuação do BNH passa a ser marcada pela crise que já atingia o país. Em 1982, as retiradas do Fundo de Garantia, consequência da onda de desemprego, superam em vários meses os depósitos. Por essa época, e daí em diante, a contratação de um CURA por um município transforma-se em verdadeira "gincana", que vai sendo percorrida pelos prefeitos com o apoio de parlamentares, em esquemas políticos que passam a ser muito mais importantes do que a correção técnica dos projetos, a qual, entretanto, é instrumentada, por vezes, como óbice para o não-atendimento de determinada prefeitura." (SERRA, 1991, pg.114)

A entrevista¹⁸ com Carlos Alberto Silva Arruda, arquiteto que trabalhou durante vários anos na Carteira de Desenvolvimento Urbano do BNH, teve o grande mérito de nos mostrar como essas questões eram vistas "dentro do BNH".

Em relação às modificações a partir da década de 80 – "Passada essa época, voltou então na década de 80, uma certa dificuldade financeira pra poder conduzir o Programa, e aí voltou com intervenções localizadas. Voltou à situação anterior. O tipo de intervenção que foi feita naquelas três cidades¹⁹ era extremamente custosa e aí os recursos da década de 80 já eram não permitiam fazer um tipo de aplicação tão profundo como foi feito. E aí então voltou-se a uma intervenção mais ou menos localizada buscando exatamente o do início: adensar vazios urbanos, mas intervenções pontuais e aí começam a ter situações como vários exemplos, diversos financiamentos foram concedidos na década de 80 em que não se tentava mais intervenções globalizadas e sim intervenções bem localizadas. Fazia-se alguma intervenção de infraestrutura, basicamente viário, parte de esgoto, drenagem, sistema viário e aí você atraía, no caso, essa ocupação. Basicamente isso seguiu até o fechamento do BNH. Quando houve a passagem para a Caixa Econômica houve uma natural reestruturação do Programa e aí, é interessante, porque nesta nova concepção o Programa Cura perdeu essa denominação passou-se a trabalhar sobre o programa de saneamento urbano que era o Produrb. O Produrb agregou intervenções de outras Carteiras que vieram do BNH, agregou normas de outros programas, e se criou então o Produrb um programa de desenvolvimento urbano com estes enunciados novos".

Questionado se houve, após 80, uma tentativa de dificultar a contratação dos municípios - "Eu confesso a você que eu não vejo por esse ângulo não. Eu acho que as limitações foram impostas, por exemplo, esse volume máximo de valor por empréstimo, era muito mais por problemas de limitação orçamentária. Exatamente porque a experiência anterior, na década de 70, ela era muito permissiva e com investimento maciço com o orçamento limitado que tinha você poderia atender muito poucos municípios. Então aí a revisão em relação a esse tipo de intervenção. Então quando se estabeleceu o limite de intervenção era muito mais por uma limitação orçamentária e uma tentativa de se ampliar o leque de atendimento. Seriam pouquíssimos os municípios que conseguiriam pegar recursos numa intervenção mais

¹⁸ Realizada em 26/08/2002

¹⁹ Arruda fala de Contagem, Jabotão e Florianópolis.

ampla. Então essa política tinha que ser alterada. Agora eu não vejo que essas mudanças na norma sejam impeditivas, ao contrário, a tentativa de estabelecer um limite significava que não se podia mais fazer intervenções amplas e com esse limite você tinha a possibilidade de atender um número maior de municípios do que na solução anterior. Agora essas mudanças que foram acontecendo ao longo do Cura elas foram ao sabor da questão financeira. Essa ampliação que teve no final da década de 70, havia realmente uma sobra de recursos justamente até no mesmo momento que estava se dando o PRODEPO. Então eu acredito, eu não tenho esse dado na cabeça, mas até o volume de recursos da Carteira de Desenvolvimento Urbano se ampliou consideravelmente. Depois quando entrou a década de 80 numa situação mais recessiva, essa limitação criou a necessidade de você ter regras mais rigorosas para a captação de recursos”.

Estas reflexões nos permitem vislumbrar uma outra lógica nas modificações das regras, que é o crescimento da dificuldade do BNH de captar recursos, que se acirrou na década de 80. Afinal, um dos documentos aqui muito citado, o Relatório ao Banco Mundial, foi produzido com o objetivo de captar um maior volume de recursos para o Cura, que em 78 já se dizia serem escassos. Ele sugeriria ao Banco Mundial um empréstimo no montante de 90 milhões de dólares, para ser aplicado no período de 1979 a 80, o que representava cerca de 36% do montante de recursos para o Programa orçados pelo BNH naqueles anos.

Se no início o Cura foi uma idéia difícil “de pegar”, após os primeiros resultados em alguns municípios e aliada à percepção dos efeitos eleitorais que o investimento poderia ter, o Cura tornou-se importante e houve uma grande procura pelos recursos. No início dos anos 80 o número de municípios com projetos aprovados em 1981 chegava a 58, o maior número segundo o estudo do Cepam. Mas aí já não haviam recursos suficientes para atender a todos os interessados.

Sintetizando, as principais modificações ocorridas ao longo do tempo nas normativas são:

- Os objetivos do programa sempre trazem o Cura como uma linha de financiamento específica, descolada das outras linhas operadas pelo BNH, exceto no manual de 1982 que coloca entre os objetivos o “apoio a projetos habitacionais do BNH, especialmente de interesse social” (BNH, 1982) . Mas em 78 a preocupação era financiar intervenções de caráter setorial em locais onde já estivessem sendo realizadas ou concluídas obras realizadas com recursos públicos. Apesar de ser anunciado como objetivo a integração aos programas públicos, nada nas regras do programa leva a uma consequência deste enunciado. Na verdade, a idéia aparece mais como uma “permissão” do que como um incentivo, parecendo que os gestores do Cura no BNH finalmente tinham descoberto que seria possível maximizar os benefícios com a integração das linhas de financiamento.
- Quanto aos agentes intervenientes no Programa, excetuando o primeiro manual que estabelece uma hierarquia de nove agentes, os dois manuais subsequentes reduzem os participantes ao mínimo, e assumem definitivamente que o Poder Público Municipal é o agente interveniente principal e orientador das ações do programa.
- Das exigências para aprovação do Cura, somente uma permanece em todos os Manuais, a necessidade de aprovação de uma legislação tributária que coloque em prática a alíquota progressiva para o imposto territorial das áreas Cura. O primeiro manual de 73 exigia o desenvolvimento de outras medidas urbanísticas, como a aprovação de legislação que racionalize a aprovação de novos loteamentos e parcelamentos de terra, a fixação de taxas mínimas e máximas de ocupação do

solo nas áreas Cura, além da elaboração de um estudo de viabilidade. Em 78, essas exigências deixam de ser feitas, e novas aparecem, como que as obras e serviços previstos possam estar concluídos no prazo de um mandato, e a criação de um mecanismo de gerência nas prefeituras para implantação dos projetos Cura. Em 82, finalmente, somente a exigência do imposto progressivo no tempo continua e sabemos que na maioria dos municípios o IPTU progressivo, mesmo tendo sido em inúmeros casos criado por lei municipal, não chegou a ser aplicado. Há assim uma clara diminuição da interferência do BNH nas decisões municipais ao longo dos anos, tornando-se o empréstimo cada vez mais uma operação financeira e não mais uma linha “pedagógica” para o planejamento urbano.

- A proposta incluía áreas preferenciais para investimento, o que de certa forma poderia significar um certo incentivo ao desenvolvimento de Projetos Cura em determinadas localidades. Em 1973 tinham atendimento preferencial municípios com população igual ou superior a 50.000 habitantes, os integrantes do PLANHAP e PLANASA e os que tivessem plano plurianual aprovado. Em 1978 não são colocadas regras para atendimento preferencial, e em 1982 elas voltam a serem colocadas, agora seria atendido preferencialmente o Distrito Federal, capitais de estados e territórios, municípios integrantes das regiões metropolitanas e cidades de porte médio, além de municípios que possam se constituir como pólos migratórios alternativos e os que se situem nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Há assim a passagem de um financiamento voltado para municípios com um maior dinamismo econômico e onde as alterações urbanas são mais rápidas para o atendimento genérico de qualquer município, com o financiamento de fato à “pavimentação e abertura de sistema viário”.
- Quanto aos itens financiáveis, em 1982 com a extinção do FIPLAN, projetos e estudos necessários à implementação dos projetos Cura deixam de ser financiáveis. Em 1978 um novo item passa a ser financiável, as desapropriações. Quanto às obras e serviços, em 78 passam a serem financiáveis pelo Cura serviços de segurança, instalações industriais, comerciais e de prestação de serviços (essa última que em 73 era financiada por programas específicos do BNH e não diretamente pelo Cura), e em 1982 são incluídas como financiáveis redes locais de água (antes disso saneamento básico só era financiável pelo PLANASA). Não há grandes mudanças no panorama dos itens financiáveis, a não ser a inclusão de recursos para desapropriação, que significaria em alguns casos a maior parte dos recursos contratados.
- Outro item que é alterado através dos anos é o prazo de carência para obras e serviços, passando de 12 meses (73), para 13 meses (78) e finalmente 30 meses (82). Ainda, no item condições financeiras tem-se substancial mudanças nas taxas de juros. Em 73 ela variava de 4% a.a. a 8% a.a., dependendo da renda tributária do município, em 78 ela passa a variar de 2% a.a. a 7% a.a., dependendo da unidade da federação, e em 82 ela é majorada, passando a ser entre 2,5% a.a. a 10,5% a.a., também dependendo do Estado onde se localiza o município. Há assim em 78 o incentivo à contratação do financiamento, sendo que quando os recursos se tornam escassos os juros são majorados dificultando teoricamente a contratação.

Desta forma podemos ver que as alterações atingem várias situações, buscando uma ampliação do programa em relação ao universo de municípios que poderiam ser atendidos, levando ao financiamento de determinados itens por toda a cidade (abordagem setorial) e diminuindo a preocupação com o planejamento integrado até

que em 82 estabelece-se um teto de recursos para contratação por município. O tempo da bonança está findo.

A alteração em nossa opinião mais significativa, porque trai a concepção original do programa, é a proposta de financiamento de um único item em toda a cidade, uma vez que esta atuação deixaria de criar “novos bairros” com uma diferenciada legibilidade espacial, e que exprimiriam uma visão urbanística. Passava-se simplesmente a se ter a possibilidade dos municípios conseguirem recursos para complementarem a infraestrutura urbana, o que poderia ser resolvido mediante a criação de linhas de financiamento setoriais distintas, e voltadas para o setor público.

4.2 Análises do Programa Cura

As análises apresentadas a seguir também representam a visão institucional sobre o Programa. A primeira, porque é um documento produzido pelo Banco e que tinha o objetivo de ser um instrumento para convencer o BIRD a emprestar recursos. A segunda, desenvolvida pela FPFL/Cepam, ainda que externa ao Banco esteve apoiada na consulta aos técnicos do BNH que foram os interlocutores dos especialistas da instituição de pesquisa contratada para desenvolver a análise.

4.2.1 – O Cura para o BNH em 1978

Algumas informações que reproduzimos sobre o Programa Cura, vêm do relatório feito pelo BNH, ao qual já nos reportamos em vários momentos. É o relatório sobre o Cura apresentado ao Banco Mundial.

Ao apresentar a proposta Cura para o BIRD, o documento faz a apologia do planejamento integrado e comenta que o Governo Federal tem pautado sua ação pelo “enfoque da organização territorial do país”, o que já vimos que não correspondia a realidade. O Cura, segundo o documento, seria um dos programas que teriam o objetivo de contribuir para a organização territorial. Após a apresentação do Programa, o documento solicita a ajuda do Banco Mundial para aumentar o volume de recursos aplicados nesta linha de financiamento, e solicita, como dissemos, cerca de 90 milhões de dólares, para serem aplicados no período de 2 anos.

Dando várias opções de alocação de recursos ao Banco Mundial, que poderia ser em municípios do Nordeste (baixa renda da região justificaria o caráter social do empréstimo), ou cidades de porte médio (o que daria maior visibilidade à aplicação), ou em municípios que se encontravam na fase de adesão, e que por estarem iniciando os trabalhos daria ao BIRD a possibilidade de rotular a obra como sendo financiada por ele. O documento mostra como estava o andamento do Programa até 1977, ou pelo menos como seria conveniente o Banco Mundial pensar que estava, mas traz dados interessantes da demanda que havia por recursos do Programa.

No caso no Nordeste, por exemplo, dizia que até aquela data o Cura atendia 6 capitais, 4 municípios integrantes de regiões metropolitanas e 4 cidades de porte médio²⁰. Nesta região já tinham sido contratados 80,6 milhões de dólares, sendo necessários ainda 52,5 só para atender as capitais que já tinham aderido ao Programa. Ainda nesta região mais 5 municípios (Imperatriz, Floriano, Vitória da Conquista, Itabuna e Crato) já tinham manifestado interesse de aderir ao programa.

Em relação às capitais, para atender as 15 que já tinham aderido ao Programa já tinham sido desembolsados 80,6 milhões de dólares, sendo que os recursos prometidos eram da ordem de 152,7 milhões de dólares. Em relação às cidades de

²⁰ Os municípios atendidos eram São Luiz, Bacabal (MA), Natal, João Pessoa, Campina Grande, Cajazeiras (PB), Recife, Olinda, Jaboatão (PE), Garanhuns (PE), Aracaju, Salvador, Camaçari e Candeias (BA).

porte médio, 51 cidades já tinham aderido ao Cura, sendo que para atendê-las seriam necessários 138,7 milhões de dólares.

O relatório apresentaria uma listagem dos municípios que tinham aderido ao Cura até Junho de 1978, do qual extraímos a informação de renda média familiar das áreas de intervenção, apresentada na Tabela 2.

Tabela 2 - Projetos Cura – renda média familiar na área Cura

Ano	Faixa de renda	Nº de áreas Cura	
	familiar (s. m. r.)	absoluto	Percentual
1974	Até 3	8	26,6
	De 3 a 6	15	50,0
	De 6 a 10	6	20,0
	Maior que 10	1	3,4
1975	Até 3	4	36,4
	De 3 a 6	6	54,5
	De 6 a 10	1	9,1
	Maior que 10	0	0
1976	Até 3	0	0
	De 3 a 6	2	50,0
	De 6 a 10	0	0
	Maior que 10	2	50,0
1977	Até 3	14	37,8
	De 3 a 6	20	54,0
	De 6 a 10	0	0
	Maior que 10	3	8,2
1978	Até 3	1	25,0
	De 3 a 6	2	50,0
	De 6 a 10	1	25,0
	Maior que 10	0	0

Fonte: BNH – Programa Cura – relatório apresentado ao Banco Mundial, 1978

Obs. O valor do salário mínimo nesta época era definido por região

O que se pode observar pelos dados da Tabela 2 é que há uma predominância em todos aqueles anos ao atendimento de população com renda entre 3 e 6 salários mínimos. Também é significativo o percentual de áreas Cura com população nas menores faixas de renda. Se de um lado isso evidencia como sendo os bairros de população mais pobre os mais carentes em termos de infra-estrutura e equipamentos sociais, por outro lado mostra também que algumas prefeituras imaginavam atender população com alto poder aquisitivo com empréstimos do BNH – este é o caso por exemplo de São Luiz, onde a população da área Cura tinha uma renda média de 20 salários mínimos; ou Goiânia com renda superior a 10 salários mínimos²¹.

Também é importante registrar que não existe uma correspondência entre regiões e atendimento a determinadas classes de renda. Assim, Santo André (SP) apresentaria uma área Cura onde a renda média da população seria de 1,12 salários mínimos,

²¹ Para esses dados ver BNH, 1978 – Programa Cura – relatório apresentado ao Banco Mundial.

Paranaguá (PR) teria em sua área uma renda média de 1,5 salários mínimos, enquanto que Recife e Aracaju apresentariam áreas onde a renda média era de 10 salários mínimos. Talvez isso só demonstre que as municipalidades do Nordeste não tinham recursos para atender com melhoramentos urbanos nem mesmo os locais de moradia de suas populações de maior renda.

Outra tabela que o relatório apresenta informa que em 31/05/78 os seguintes municípios estavam executando, ou tinham executados obras: Região Nordeste – João Pessoa, Recife e Jaboatão; Região Centro-Oeste – Goiânia, Cuiabá, Campo Grande e Várzea Grande (MT); Regiões Sul e Sudeste – Contagem (MG), São Paulo, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Ribeirão Pires (SP), Mauá (SP), Santos, Campinas, São José dos Campos, Curitiba, Londrina (PR), Maringá (PR), Guarapuava (PR), Apucarana (PR), Florianópolis, Porto Alegre, Campo Bom (RS) e Caxias do Sul.

Destes municípios foram analisados por pesquisas acadêmicas o Cura de João Pessoa, o de Jabaquara em São Paulo, e o da Guanabara em Londrina, trabalhos que analisamos no próximo capítulo²².

Ainda somos informados pelo Relatório sobre os itens contratados em 26 municípios com um total de 34 áreas Cura, cujos dados sintetizados são apresentados na Tabela 3.

Tabela 3 – Valores contratados por item financiável – 1974/78

Item financiável	% do total contratado
Sistema viário	36,7
Águas pluviais	14,7
Iluminação pública	1,5
Água/esgoto/energia elétrica	1,33
Desapropriações	18,5
Recreação	10,3
Educação e cultura	5,8
Saúde	3,9
Serviços públicos	0,7
Abastecimento	1,1
Comércio	0,07
Transporte coletivo	0,4
Estudos e projetos	5,0

Fonte: BNH, Programa Cura – relatório apresentado ao Banco Mundial, 1978

É importante ressaltar que o custo da atividade de projeto do Município de Recife representa 62,9% dos gastos do município e 48,8 dos gastos totais de todos os municípios com este item. É um valor absolutamente exorbitante e que distorce os dados apresentados na Tabela 3, e acreditamos haver a possibilidade dele estar incorreto.

Outra informação que distorce os dados apresentados na Tabela 3 é a estimativa de gastos do Município de São Paulo com desapropriação, que representariam 78,8% dos

²² Fomos informados da existência de mais dois trabalhos que abordam projetos Cura de Cuiabá e Porto Alegre, contudo não houve tempo hábil para realizar a suas análises.

gastos do município e 91,3% dos gastos totais com este item. Neste caso, aparentemente, São Paulo usaria os recursos do Cura para realizar desapropriações²³.

Resta-nos lembrar que apesar do relatório conter boa argumentação, em nenhum momento houve aporte de recursos do Banco Mundial para o Programa Cura.

4.2.2 – O Cura na visão do Cepam em trabalho de 1986²⁴

Uma análise global do programa Cura - enquanto linha de financiamento operada pelo BNH, seria realizada pela Fundação Prefeito Faria Lima-Cepam, que em trabalho extenso levantaria a situação de projetos desenvolvidos em 13 municípios²⁵ espalhados por todo país.

O trabalho, desenvolvido nos últimos anos de existência do BNH e publicado após sua extinção, apresenta um histórico do Programa Cura e é o registro mais detalhado existente sobre a sua atuação.

É um trabalho de peso, que faz várias observações interessantes, e ainda que não explicita os motivos, determinadas alusões nos parecem feitas propositalmente, referenciando filiações teóricas dos autores do Cura. É o caso deste trecho: “Os problemas urbanos começavam a ganhar espaço nos planos nacionais. Entre os objetivos do Plano Trienal de 1967 constavam o ‘controle’ das formas de crescimento das cidades e a diminuição dos custos de urbanização, através da ‘racionalização’ dos investimentos”. (pg. 7)

Este trecho ao mesmo tempo em que fala do Plano Trienal fala do Cura, como já vimos, de seus objetivos mais amplos, e a parte urbana do Plano Trienal conforme aponta CINTRA (1978) em texto já citado, foi elaborada por Harry Cole. Mostra desta forma, embora não explicita, que os objetivos mais amplos do Cura são um desenvolvimento de uma idéia que já surgia para o Arquiteto em 1967.

Para a análise do Programa, divide sua concepção em três fases: a primeira (de 1973 a 1977) seria a fase da experimentação, onde as regras seriam experimentadas, discutidas e reavaliadas, com a participação de profissionais convidados pelo BNH. Segundo o trabalho, foram essas discussões que levaram a idéia de que o programa deveria ser usado mais para complementar intervenções projetadas ou executadas na estrutura urbana pelas Prefeituras, do que em tornar um ou outro bairro totalmente equipado. Será essa discussão que, portanto, abortaria a concepção inicial do Programa, ainda que se continuasse acreditando que o Cura era um instrumento de planejamento urbano e de que era necessário treinar o corpo técnico das prefeituras para que este pudesse ser implantado a contento.

“Uma das idéias que, em 1977, já estavam amadurecidas dizia respeito à capacitação de equipes das administrações municipais para gerenciar o CURA, como meta para o qual o BNH deveria colaborar, tanto que nesse ano o BNH e o CEPAM promoveram um curso para formação de gerentes CURA, dirigido a municípios do interior do Estado de São Paulo.” (pg. 11)

²³ Importante notar que o documento relaciona como áreas Cura para São Paulo as inicialmente previstas como projetos-piloto (veja tabela 8), que não foram realizadas e acabaram sendo substituídas pela área do Jabaquara.

²⁴ Apesar do relatório ter sido publicado em 1987 ele faz menção a ter sido entregue ao BNH em outubro de 1986.

²⁵ Segundo o Cepam os municípios que serviram de fonte de pesquisa para a avaliação foram indicados pelo BNH, e neste sentido é considerada como pesquisa dirigida. São os seguintes municípios que compõem essa amostra: Recife (3 projetos Cura), Jaboatão (3 projetos Cura), Campina Grande (3 projetos Cura), Palmeira dos Índios, Cuiabá (5 projetos Cura), Belo Horizonte (2 projetos Cura), Contagem, São José dos Campos (3 projetos Cura), Rio Claro, Londrina (4 projetos Cura), Cambé (3 projetos Cura), Florianópolis (3 projetos Cura) e Chapecó (5 projetos Cura).

A segunda fase (de 1978 a 1980) traria um programa com uma nova concepção, tanto que seu nome mudaria e este passaria a se chamar Programa de Complementação Urbana. Não se tratava mais de *curar* um bairro, mas sim de recursos para complementar intervenções que vinham sendo realizadas pelos prefeitos: “Pretendia-se complementar e coordenar, através do CURA, intervenções setoriais, tais como programas de macrodrenagem, de transportes ou de saneamento.” (pg. 12)

É também nesta fase, segundo o estudo, que a renda média familiar dos moradores das áreas Cura deixa de ser parâmetro importante para o programa. É neste momento portanto, que o Cura passa a ser um programa com o qual o BNH supõe atender população de menor renda, o que a nosso ver não viria de uma “boa vontade” da diretoria do Banco, mas sim do fato de que os municípios que vinham procurando o financiamento traziam para atendimento áreas com renda familiar relativamente baixa, como já vimos pelos dados apresentados pelo documento apresentado ao Banco Mundial (BNH, 1978).

Essa alteração significaria mudanças acentuadas: a viabilidade financeira não se prenderia mais a capacidade de pagamento da população moradora mas sim a capacidade de endividamento das Prefeituras. Com isso, ainda que se continuasse exigindo uma lei de imposto progressivo, na prática o Banco assumia que este não precisava ser cobrado, como de fato não era. Portanto cobrar o serviço do beneficiário deixa de ser diretriz do Cura.

Na primeira normativa o BNH tinha estabelecido que o valor máximo financiável deveria ser função da renda familiar média da população moradora da área, o que limitava o financiamento e fazia com que o “novo bairro” tivesse alterações adequadas ao poder aquisitivo dos moradores. Com o financiamento sendo estabelecido pela capacidade de endividamento da Prefeitura, as transformações tinham maior possibilidade de expulsar das áreas Cura população de menor renda.

“O fato da viabilidade poder ser baseada exclusivamente na análise da capacidade de endividamento da prefeitura, também contribuiu para a simplificação das pesquisas. A adoção da receita de transferência do ICM como garantia dada pela Prefeitura firmou-se nessa segunda fase do programa.” (pg.13)

A terceira fase iria de 1981 a 1985, quando se retornaria à concepção inicial de financiar obras e equipamentos em uma área claramente delimitada. Agora a abordagem não se vincularia a uma expectativa de planejamento de bairro, mas sim a uma diminuição de recursos disponíveis o que obrigaria a se ter este novo enfoque.

Essas regras, começaram a ser operadas em 1980, mas só seriam “escritas” em 1982 com um novo Manual, o que talvez possa explicar as colocações de SERRA (1991) de que haveria aumentado o arbítrio dos técnicos do BNH nos últimos anos de operação do Programa.

Sinalizando essa nova fase em 82 seria estabelecido um teto para contratação de recursos, de 600.000 UPC (aproximadamente US\$ 6. 659 mil²⁶) por operação, e deixar-se-ia de financiar os estudos e projetos.

Os municípios analisados pelo Cepam, apresentavam projetos Cura implantados nas mais diversas fases, sendo que as vezes o mesmo município tinha Curas desenvolvidos em fases distintas.

²⁶ Cálculo nosso a partir do valor da UPC e do dólar comercial americano em Jan/82

A primeira constatação da análise é da heterogeneidade dos municípios da amostra, em diversos sentidos, o que segundo os autores não permitiria realizar análises quantitativas ou extrapolações que sirvam ao conjunto de Curas realizados nos países.

Assim o estudo deteve-se em analisar alguns “critérios” ou informações que o BNH gostaria de ter sobre as consequências de aplicação do Cura.

Avaliou-se assim, o **“efeito do Cura nas cidades”, “a eficácia na consecução dos objetivos do programa”** e a **“a adequação dos meios aos objetivos do programa”**.

No primeiro item procurava-se avaliar questões as mais diversas, que iriam desde alterações na estrutura básica de rede viária e de uso do solo das cidades até distribuição do ônus entre a população diretamente beneficiada e o restante da população da cidade.

No segundo item, procurou-se avaliar a elevação dos padrões habitacionais nas áreas Cura, se houvera adensamento, se tinham sido amenizados os efeitos negativos da especulação imobiliária, etc. Enquanto que no terceiro se avaliaria se os tributos foram utilizados como meio para obter retorno dos investimentos, se os estudos de viabilidade foram utilizados como balizadores para a concessão de crédito às prefeituras, se o “método Cura” induziu os municípios ao planejamento, etc.

Essa pesquisa e análise conduziram a importantes conclusões sobre o desempenho do Cura para os 13 municípios analisados pelo Cepam (Recife, Jaboatão, Campina Grande, Palmeira dos Índios, Cuiabá, Belo Horizonte, Contagem, São José dos Campos, Rio Claro, Londrina, Cambé, Florianópolis e Chapecó). Apresentamos a seguir as que, para este trabalho, nos pareceram mais significativas.

4.2.2.1. A relação Cura e o mercado imobiliário

Se o Cura foi implantado em uma cidade onde em geral o nível de infra-estrutura é bom, teve como resultado igualar o padrão de atendimento sem repercussões no mercado imobiliário. Se foi implantado em um bairro periférico, onde a periferia é desprovida de infra-estrutura e equipamentos, o Cura formou ilhas onde o atendimento é melhor, mas também não apresentou reflexos significativos no mercado imobiliário. Se foi implantado ao redor do centro histórico das cidades ou em áreas com vocação para se transformar em novos centros, o Cura contribuiu para atrair novas atividades e dinamizar a área, estabelecendo fortes dinâmicas com o mercado imobiliário. Também ao ser implantado em bairros residenciais com “posição e paisagem privilegiada” e pouco ocupado, forneceu condições para ocupação por população de maior renda e teve efeitos especulativos acentuados.

Percebemos assim que o Cura, **ainda que tenha valorizado os lotes das áreas onde foi aplicado, não mudou a característica predominante de ocupação de uma área**, a não ser nos casos em que outras condições estavam dadas e que levariam a uma dinamização do mercado imobiliário futuramente – nestes casos, o Cura só acelerou o processo. Não há portanto como responsabilizar o Cura x ou y pela valorização imobiliária acentuada de uma determinada área, essa valorização depende de uma conjunção de fatores, entre os quais o Cura é apenas mais um elemento.

“Em quase todas as áreas CURA observa-se que os lotes vagos são ocupados, durante ou após a execução das obras, com edificações de padrão melhor que aquele predominante antes da implantação do programa. Esse é um indício claro de que essas áreas deixam de ser acessíveis, em termos econômicos, a famílias com renda semelhante àquela dos ocupantes antigos.” (pg. 26, grifado no original)

Ou seja, a análise realizada pelo Cepam mostra que houve uma valorização de todas as áreas onde foi realizado o investimento e que, pela observação de construção de novas moradias de melhor padrão, conclui-se que aparentemente a área não é mais acessível à famílias de renda semelhante a dos ocupantes. Contudo é uma observação que precisa ser vista com certo cuidado, pois existe a possibilidade de a melhoria ter sido feita pelos antigos ocupantes, como é o caso que bem conhecemos de melhorias em moradias de favelas urbanizadas.

“Nota-se, também, que os diferenciais de padrão (que indicam o grau de valorização dos lotes) variam conforme a localização das áreas CURA na cidade. Em áreas periféricas e razoavelmente consolidadas como bairros populares, o diferencial é pequeno, pois trata-se de locais pouco atraentes para classe média ou alta, mesmo que bem equipados. Em áreas bem localizadas na estrutura urbana, onde a valorização provocada pelas obras CURA soma-se aquela decorrente da própria dinâmica da cidade (expansão de comércio e serviços, eixos viários importantes, etc.), o padrão de renda predominante muda sensivelmente.” (pg. 27)

Assim os bairros populares se mantiveram como locais de moradia de populações de menor renda, e neles aparentemente não houve uma mudança acentuada no padrão construtivo.

A alteração imobiliária significativa ocorreu, no caso dos municípios estudados pelo Cepam, em Contagem, Boa Viagem (Cura piloto e Cura Setúbal) em Recife, Guanabara em Londrina e Prazeres em Jaboatão.

“Conclui-se que a ‘expulsão’ da população de menor renda não é um resultado inevitável da aplicação do CURA; depende do grau de concentração dos investimentos na área, da política tributária e da relação entre a área CURA e o resto da cidade, tanto em termos físicos como sócio-econômicos.

De todas as considerações feitas até agora infere-se que os efeitos do CURA, de distribuição de benefícios e encargos para a população urbana, dependem muito mais das decisões tomadas pelo governo local do que das normas do programa.”
(BNH/DEPEA, 1987, pg. 29, grifado no original)

4.2.2.2 Em relação à política tributária e de retorno dos recursos aplicados

A utilização de um tributo direto, no caso a contribuição de melhoria, para ressarcimento dos recursos aplicados foi utilizado em 46% dos municípios (Contagem, Rio Claro, Florianópolis, São José dos Campos, Londrina e Cambé) Também a aplicação do imposto territorial progressivo só atingiu 38% dos municípios (Campina Grande, Contagem, Londrina, Florianópolis, e Cambé).

A aplicação de um tributo direto não estava aparentemente relacionada a capacidade de pagamento dos beneficiados. Alguns municípios cobravam taxa de pavimentação de áreas ocupadas por população de baixa renda (Rio Claro), enquanto que outros não a cobravam mesmo quando as áreas eram ocupadas por população de rendas médias e altas (caso da área de Boa Viagem no Recife).

Já o imposto territorial progressivo contava com leis aprovadas em 7 municípios, mas somente 5 a aplicavam. Havia uma decisão do Executivo de não cobrar o tributo.

Também não era possível saber quanto de receita o município obtinha com a cobrança de tributos nas áreas Cura. Não havia uma preocupação em obter o retorno dos recursos aplicados dos moradores das áreas beneficiadas. Como exemplo, o estudo observa que em 6 dos 13 municípios pesquisados, a dívida Cura anual é superior em 100% à receita global do IPTU da cidade.

“Os efeitos das diferentes políticas tributárias só podem ser estimados de forma muito aproximada. Sempre que os ocupantes de áreas CURA recebem equipamentos de nível superior ao padrão mais freqüente da cidade e não pagam tributos especiais, recebem, muito provavelmente, um benefício líquido às custas da comunidade em geral. Quando se concentram investimentos CURA em áreas ocupadas por população de renda superior à faixa mais freqüente na cidade, sem cobrar tributos especiais, configura-se uma situação de iniquidade tributária. Quando é cobrada contribuição de melhoria em áreas CURA, e não é cobrado tributo semelhante em outros bairros que recebem equipamentos públicos com nível de serviço equivalente, provavelmente a situação se inverte, redundando em desvantagem relativa para a população atingida pelo programa.” (pg. 26)

O que o estudo do Cepam parece contudo, claramente mostrar, é que não houve uma preocupação em cobrar o valor do investimento das famílias beneficiadas, sendo o financiamento pago com recursos de outras fontes além do IPTU, e atingindo discriminadamente a população da cidade como um todo.

O estudo concluiu que dos 13 municípios, somente 5 aplicavam a lei do imposto territorial progressivo, sendo que destes, 2 o aplicavam independente da obrigatoriedade colocada pelo Cura. Já a contribuição de melhoria também só foi cobrada em 5 municípios, 3 dos quais aplicavam o ITU progressivo.

Assim, a idéia de que o ITU progressivo propiciaria uma grande parte do retorno dos recursos e possibilitaria ao município “fazer caixa” para atender bairros mais carentes não teve nenhuma correspondência com a realidade. Não houve modificações significativas na política tributária da maioria dos municípios.

4.2.2.3 Integração com outros programas do BNH

Para a segunda normativa a complementação de ações de outros programas pelo investimento Cura era um requisito importante para o empréstimo. Contudo, na prática, não houve uma integração de ações, sendo que quando elas ocorreram foram de pequena monta.

“Essa complementação foi possível nos casos em que foram atendidas com o CURA áreas próximas a obras já instaladas através de outros programas. Exemplo dessa estratégia é o CURA de Chapecó, onde equipou-se a área central através do FIDREM e os bairros próximos ao centro através do CURA. De forma semelhante, alguns projetos CURA melhoraram as condições de acesso e de vizinhança de conjuntos habitacionais.” (pg. 33)

“Pode-se argüir, por exemplo, que é irracional investir em pavimentação e microdrenagem, em bairros onde a falta de rede coletora de esgoto e a precariedade das fossas induz a população a lançar o esgoto nas sarjetas e galerias de águas pluviais, e onde a pavimentação não constitui equipamento de primeira necessidade, por haver condições favoráveis de topografia e solo. Foi o que ocorreu em vários projetos CURA. Por outro lado, a prioridade do governo federal e das companhias estaduais de saneamento era o abastecimento de água e não o esgoto. O Prefeito de uma cidade quase desprovida de esgoto e sem perspectiva de melhoria nesse setor, que renunciasse por isso aos recursos postos a disposição pelo CURA para pavimentação, estaria sendo ‘objetivo’?” (pg. 34/35)

Parece-nos aqui que a objetividade estaria em atender demandas da população, que tecnicamente eram discutíveis, mas que a estrutura de financiamento do BNH, com recursos para saneamento voltados exclusivamente para as companhias estatais, não permitia atender de acordo com a “boa técnica”, ou como queriam os gestores do Cura “de forma planejada”.

Assim o estudo mostra que além de não ter havido integração entre as linhas de financiamento setoriais e o Programa Cura, em algumas cidades os recursos foram gastos de forma irresponsável, pois significaram investimentos em pavimentos que seriam posteriormente danificados, quando da implantação de rede de esgotamento sanitário. Ainda que o BNH fiscalizasse a aplicação dos recursos, ficamos com a impressão que os requisitos não iam ao encontro de uma lógica técnica para a aplicação dos recursos.

4.2.2.4 Concluindo

O estudo do Cepam ainda nos traz outras informações, que não iremos registrar nesse trabalho, sob pena deste se tornar um resumo mal feito do primeiro. Contudo é interessante registrar que o estudo informa que os recursos do BNH eram emprestados mesmo que estudos técnicos mostrassem que o município não tinha como pagar o empréstimo, caracterizando o uso político dos recursos do BNH.

Outra informação, para nós, relevante, é de que o Cura não introduziu o hábito de planejamento nas prefeituras, sendo que a maioria dos trabalhos foi realizada apoiada em consultorias de empresas privadas e houve caso, como o de Chapecó, que uma vez terminada a obra Cura, a Prefeitura extinguiu a empresa de planejamento que era gestora da intervenção.

Relatório detalhado apresentado pelo Cepam ao BNH e anterior ao publicado em 1987, do qual conseguimos uma cópia (FPFL/Cepam, s./d), apresenta a seguinte síntese dos resultados alcançados pela pesquisa realizada nos municípios:

Tabela 4 - Quadro do Cura nos municípios

Cidade e região Nº de projetos (1)	Pop. Urbana (1980) (mil hab.)	1º contrato de obras Fase(2)	% áreas cura – área da cidade	Localização áreas Cura	Dívida Cura/IPTU (%)	ITU progressivo	Contrib. de melhoria	Evidências de expulsão	Infra estrutura na cidade	Rede esgoto - áreas Cura	Consulta moradores	Consultoria externa	Andamento da implantação
Recife – NE 4 projetos	1.200	1977 I II III	5	Centro novo e periferia	15	Não	Não	Não	Grandes carências	Não	Num dos projetos (Conceição)	No 1º e 2º projetos	Problemático
Jaboatão – NE 3 projetos	300	1978 II III	--	Áreas centrais e periferia	253	Não	Não	Num projeto (Prazeres)	Grandes carências	Não	Não	Sim	Muito problemático
Campina Grande – NE 3 projetos	200	1979 II III	29	Vetor de expansão do centro e periferia	151	Sim	Atualm. não	Não	Grandes carências	Não	Não	Não	Problemático
Palmeira dos Índios – NE 1 projeto	36	1982 III	--	Próximo ao centro	700	Não	Não	Não	Graves carências	Não	Não	Sim	Ok
Cuiabá – CO 6 projetos	200	1976 I II III	9	Ao redor do centro	200	Não	Atualm. não	Não	Graves carências	Não	Não	Em 4 dos 6 projetos	Problemático
Belo Horizonte – SE 3 projetos	1.800	1982 III	5	Extrema periferia	2,2	Não	Não	Não	Carências na periferia	Sim	Num dos projetos	Não	Ok
Contagem – SE 2 projetos	300	1975 I	6	Centro novo	60	Sim	Sim	Não	Carências	Sim	Não	Sim	Atrasos
São José dos Campos – SE 4 projetos	300	1976 I II III	25	Várias posições	170	Não	Sim	Não	Boa	Sim	Não	Não	Ok
Rio Claro – SE 1 projeto	104	1984 III	5	Periferia	26	Não	Sim	Não	Boa	Sim	Sim	No início	Atrasos
Londrina – S 4 projetos	250	1975 I II	15	Periferia	35	Sim (indep. do Cura)	Sim	Num projeto (Guanabara)	Boa	Sim	Não	Não	Ok
Cambé – S 3 projetos	45	1980 II III	38	Vetor de expansão do centro e periferia	35	Sim (indep. do Cura)	Sim	Não	Carências na periferia	Não	Sim	Não	Ok
Florianópolis – S 4 projetos	160	1977 I II III	46	Perto do centro e periferia	48	Sim	Não	Não	Carências na periferia	Não	Não	Não	Atrasos
Chapecó – S 5 projetos	50	1978 II	22	Perto de centro e periferia	260	Não	Não	Não	Algumas carências	Não	Não	No início	Ok

(1) Estão relacionados projetos já terminados, em andamento e em fase de contratação, sendo que não necessariamente os relacionados nesta última chegaram a ser implantados.

(2) Refere-se às fases do Cura, de acordo com a periodização realizada pelo trabalho.

Fonte: FPFL/Cepam, s./d., mimeo

Na Tabela 4 é interessante notar a quase inexistência de aplicação de mecanismos tributários nas áreas Cura para ressarcimento dos investimentos. Mesmo assim pode-se constatar que em pouquíssimos casos existiam evidências de expulsão da população, o que, a nosso ver, pode por em dúvida afirmações correntes de que o investimento público em melhoria de áreas urbanas consolidadas necessariamente expulsa para locais mais precários a população de menor renda.

Outra informação destes dados é de que praticamente em quase todos os municípios não houve consulta à população moradora, o que mostra que mais uma das características pensadas por Cole para o Programa não se tornou realidade.

As conclusões da análise realizada pelo Cepam sobre o Programa Cura conduziram à recomendação de extinção do Programa, e a conseqüente realização de uma reforma tributária que permitisse aos municípios disporem de recursos para investimento urbano sem a necessidade de captá-los junto a organismos federais, entendendo assim o Cepam que os municípios precisavam de mais recursos orçamentários para fazer frente aos seus gastos e não de linhas de financiamento como o Cura.

4.3 Recursos investidos no Cura

Para completar essa avaliação do caráter institucional do Programa, nos preocupamos em entender como se dava o investimento Cura. Para isso, trouxemos as informações dos Relatórios Anuais e que foram consolidadas mostrando o montante de recursos aplicados pelo BNH no Cura. É uma forma de nos aproximarmos da dimensão que este teve em termos globais.

O Programa Cura, como vimos, possibilitava a contratação de diversos tipos de obras, desde a abertura e pavimentação de vias até a implantação de equipamentos comunitários.

A Tabela 5 mostra os percentuais de recursos destinados ao Cura dentro da Carteira de Desenvolvimento Urbano, sendo que os valores maiores a partir de 1980 significam de fato a extinção do PRODEPO e portanto um crescimento percentual dos recursos Cura. Em termos de valores absolutos, os recursos destinados não tiveram alterações significativas.

Tabela 5 - Percentual de Recursos destinados ao CURA em relação aos recursos destinados à Desenvolvimento Urbano, exceto Saneamento e Evolução da Contratação

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Percentual dos recursos orçados	38	35	26	14	20	30	35	59	62	63
Contratado sobre Orçado (%)	---	78	111	78	116	62	6	79	82	---
Evolução do contratado em relação ao ano anterior	---	1	1,55	0,38	1,96	0,80	0,08	12,43	0,58	---

Fonte: Orçamentos Plurianuais BNH e Relatórios BNH do período

É interessante notar os volumes de contratação em 1978 e 1980, quando houve alterações nas regras do Programa, o primeiro mostra uma contratação muito superior ao orçado, e o segundo apresenta valores irrisórios.

Ao analisarmos a evolução das contratações, veremos que o volume de contratações em 1977 (38% do contratado no ano anterior) pode ter significado uma espera pela alteração das regras do Programa no ano seguinte, contudo o mesmo não ocorre em 1979, onde foram contratados 80% dos recursos em relação ao ano anterior, que foi excepcional. Aqui realmente a mudança só pode ser caracterizada pela pouca disponibilidade de

recursos do BNH. Percebe-se que havia uma expectativa muito grande em 1979 de que haveria um grande volume de contratações, sendo que o BNH reservou 30% dos recursos de Desenvolvimento Urbano para o Cura, 10% a mais que o ano anterior (em valores absolutos passou do patamar de 80 para 130 milhões de dólares), expectativa que aparentemente não mostrou resultados.

Em relação à destinação de recursos, em valores relativos, os piores anos foram 1977 e 1978, sendo que de 1981 em diante, a maior parte dos recursos financiados para Desenvolvimento Urbano foram locados no Cura. Já a contratação sofreu oscilações significativas em todos os anos, sendo os dois melhores anos 1976 e 1978, e o pior ano 1980. Nos outros anos a contratação girou em torno de 79% dos recursos orçados, mas em valores absolutos a partir de 1980 os recursos não seriam muito superiores aos orçados no início da década anterior.

Os recursos destinados ao Cura foram muito poucos. Poucos frente à necessidade dos municípios, e poucos frente aos recursos que o BNH dispunha. Assim o desempenho do Programa em termos de contratação, pode ser considerado como pouco significativo, em relação ao total de municípios brasileiros e ao tempo de existência do Programa. Nesses 11 anos, foram contratados quase US\$ 1 bilhão, o que significaria uma contratação média por município de US\$ 7.300.000. Ainda que os valores contratados sejam muito diferenciados, esse valor médio nos permite ter uma noção mais concreta do volume de recursos que o BNH investiu por município. Ao verificarmos que eram orçados para o Cura – nos melhores anos – cerca de US\$ 110 milhões, veremos que com esse valor médio de aplicação o BNH só tinha condições de atender cerca de 15 municípios por ano.²⁷ Assim, nos 11 anos o BNH teria possibilidade de atender, se considerarmos essa média mantida em todos os anos, 165 municípios, e neste sentido o atendimento que ocorreu (136 municípios) pode ser considerado satisfatório.

Mas a maior parte dos recursos da Carteira de Desenvolvimento Urbano era aplicada na Região Sudeste, como podemos ver pela Tabela 6. Não há porque acreditar que a contratação do Cura tenha tido uma lógica diferenciada.

²⁷ Para esses dados, reveja o capítulo 2 deste trabalho.

Tabela 6 – Aplicações realizadas por UF – 1964/1978
(em milhões Cr\$ ^(*))

Estados	Desenvolvimento Urbano			
	Saneamento	Outros	Total	
	(1)			
	absoluto			%
Pará	170	817	987	1,2
Amapá	0	0	0	0,0
Maranhão	470	0	470	0,6
Piauí	604	0	604	0,8
Ceará	1.372	145	1.517	1,9
Rio Grande do Norte	666	23	689	0,9
Paraíba	1.326	62	1.388	1,8
Pernambuco	2.907	673	3.580	4,5
Alagoas	592	0	592	0,7
Sergipe	83	55	138	0,2
Bahia	4.233	406	4.639	5,9
Minas Gerais	2.373	1.631	4.004	5,1
Espírito Santo	562	207	769	1,0
Rio de Janeiro	1.903	5.473	7.376	9,3
São Paulo	17.518	10.057	27.575	35,0
Mato Grosso	382	423	805	1,0
Rio Grande do Sul	1.041	1.413	2.456	3,1
Paraná	2.486	3.031	5.517	7,0
Santa Catarina	788	366	1.154	1,5
Distrito Federal	986	6	992	1,2
Goiás	990	1.627	2.617	3,3
Acre	0	0	0	0,0
Amazonas	309	26	335	0,4
Roraima	0	37	37	0,0
Rondônia	0	0	0	0,0
A descriminar	0	10.598	10.598	13,4
Brasil	41.761	37.076	78.837	100

* UPC Out. 78 = Cr\$ 303,29 (US\$ Out. 78 = 19,34)

(1) Inclui urbanização- CURA, transportes, equipamentos comunitários, FRDU, PRODEPO.

Fonte: BNH, Evolução Social do BNH, 1979

Os dados, ainda que restritos a alguns anos, mostram que a contratação do Estado de São Paulo representou 35% dos recursos totais de Desenvolvimento Urbano e 27% dos recursos gastos em outros programa excluindo saneamento. Neste item “outros programas”, a região Sudeste contratou 46% dos recursos, a região Sul 13% e a região Nordeste 3,6% (observar que 28,5% dos recursos não foram discriminados).

Uma preocupação que tivemos, foi no sentido de entender a distribuição dos recursos internamente ao Cura, entre os vários itens financiados. Contudo não existem estas informações no acervo dos Centros de Documentação da CEF, e relatórios de aplicação por Carteiras talvez possam ser encontrados em arquivos mortos²⁸. Mas recuperamos algumas informações em relatórios gerenciais com consolidação de dados.

²⁸ Os processos de financiamento estão arquivados na CEF, contudo o sistema de arquivamento é por número de processo, e não por assunto, o que significa uma imensa dificuldade para localização destes documentos. Outra possibilidade seria a consulta de processos ainda em andamento, de pagamento de dívidas antigas com o BNH, e que estão sendo encaminhadas para a CEF. Contudo, não tentamos conseguir essa informação, porque ao percebermos que ela deveria existir não havia mais tempo hábil para realizar a pesquisa.

A Tabela 7 apresenta novamente informações mostradas no capítulo 2, agora relacionando também os valores absolutos, lembrando que as informações são referentes aos primeiros anos de aplicação do Programa.

Tabela 7 – Projeto Cura - Contratações por tipo de obra
Dados até 1978

Tipo de Obra	Equipamentos e Serviços	Valor (US\$ mil ⁽¹⁾)	% recursos contratados
Serviços	Abastecimento	2.266,26	1,10
	Comércio	792,91	0,38
	Comunicações	5,16	0,00
	Serviços Públicos	1.433,01	0,69
	TOTAL SERVIÇOS	4.497,33	2,18
Infra-estrutura	Água potável	573,19	0,28
	Esgoto	1.190,28	0,58
	Água/esgoto	951,11	0,46
	Águas pluviais	29.545,08	14,30
	Canalização de córregos	813,54	0,39
	Energia elétrica	54,82	0,03
	Iluminação Pública	3.052,25	1,48
	Sistema viário (abertura)	75.281,02	36,43
	Pavimentação	751,48	0,36
	Abrigos de ônibus	94,69	0,05
	TOTAL INFRA-ESTRUTURA	112.307,47	54,34
Equipamentos públicos	Educação e Cultura	11.844,31	5,73
	Recreação	21.011,45	10,17
	Saúde	8.818,40	4,27
	TOTAL EQUIPAMENTOS PÚBLICOS	41.674,16	20,17
Outros	Desapropriações	37.880,03	18,33
	Estudos e Projetos	10.304,54	4,99
	TOTAL OUTROS	48.184,57	23,32
TOTAL		206.663,54	100,00

(1) US\$ de Jul. 78, onde US\$ 1,00 = Cr\$ 18,12

Fonte: BNH/CDU – Relatório ao Banco Mundial – 1978

Em valores absolutos tivemos nesses anos a aplicação de 206 milhões de dólares, sendo 112 milhões em infra-estrutura, 41 milhões em equipamentos públicos e 37 milhões em desapropriações.²⁹

Ainda que o investimento em equipamentos privados em termos percentuais não seja significativo, em termos absolutos ele representa US\$ 792 mil, o que é um valor considerável. É bom lembrar que as regras ainda eram da primeira normativa, o que significa que equipamentos comerciais só eram financiados em situações excepcionais.

É interessante notar que dados existentes de financiamentos realizados pelo Fundo de Desenvolvimento Urbano do Leste, Centro e Sul, que financiava itens semelhantes aos do Cura, mostram que 58% dos recursos até Abril de 1974 tinham sido aplicados em sistema viário e pavimentação, e 10% para desapropriações, apresentando assim resultados semelhantes. (Ver BNH, O BNH e o Desenvolvimento Urbano e Regional – atuação na região Sudeste, 1975)

Uma outra informação que o Relatório ao Banco Mundial (BNH, 1978) apresenta, é o volume de recursos aplicados por unidade familiar na área de intervenção³⁰ (veja Tabela 8). Apesar de serem valores muito diferenciados, que não caracterizam um padrão de

²⁹ Dos recursos para desapropriação São Paulo contratou para a área do Jabaquara US\$ 34,5 milhões, o que mostra que grande parte do investimento realizado no metrô paulistano nestes anos foi feito com recursos federais, inclusive do Cura.

³⁰ Estes dados devem ser vistos com muito cuidado, pois foram retirados de estudos de viabilidade físico-financeira, que podem ter sido realizados com metodologias diversas. Dados disponíveis para a região Sudeste sobre o Cura, mostravam um padrão de investimento por habitante, entre US\$ 130 e US\$ 150. (Ver BNH, 1975 – O BNH e o Desenvolvimento Urbano e Regional – atuação na região sudeste.

investimento, inclusive em função da diversidade de obras que pode ter sido realizada em cada caso, esses dados nos permitem ter uma amplitude dos investimentos por família beneficiada.

Tabela 8 – Investimentos por Unidade Familiar em US\$ ⁽¹⁾
Contratação até 1978

Município	Área Cura	Real (2)	Potencial(3)
João Pessoa		3.192,33	2.213,38
Recife		2.737,58	1.625,42
Jaboatão		1.557,82	975,10
Aracaju		3.367,88	2.904,36
Poços de Caldas		1.881,67	1.516,70
Várzea Grande		1.085,51	761,35
Cuiabá	Araés	867,46	492,17
	Quilombo	4.123,39	2.645,80
	Lixeira	4.765,09	2.665,66
Campo Grande		1.426,00	1.069,50
Itumbiara		22.347,07	13.718,85
São Bernardo do Campo	Taboão	854,68	736,10
	Saracantan	1.725,21	1.377,64
Campinas	Campos Elíseos	18.993,35	9.082,97
	Pacaembú	13.181,10	8.876,15
	Boa Esperança	11.879,68	7.125,38
São Caetano do Sul	Área I	10.365,75	2.009,18
	Área II	2.999,37	1.302,96
	Área III	6.457,96	1.843,79
São Paulo	Santana	1.949,34	1.370,56
	Itaquera/Vila Matilde	1.150,50	485,39
	Vila das Mercês	14.917,71	684,05
	Brás/Bresser	3.606,58	2.195,98
Santo André		5.093,25	898,87
Santos		11.969,61	3.202,80
Ribeirão Pires		28.880,49	7.850,54
Londrina	Guanabara	1.763,56	1.211,48
	Vila Nova/Bandeirantes I	2.217,54	1.216,57
Guarapuava		22.183,22	6.667,08
Paranaquá		13.713,77	4.447,39

(1) US\$ de Jul. 78, onde US\$ 1,00 = Cr\$ 18,12

(2) Cálculo a partir do número de moradias existentes na área

(3) Cálculo a partir da projeção do número de moradias existentes na área após o término do projeto

Fonte: BNH/CDU – Relatório ao Banco Mundial, 1978

Entre as constatações possíveis, a primeira se refere ao volume de recursos investidos por unidade familiar nestes projetos, que são em sua maioria muito altos. Ao compararmos com os valores máximos financiados por família para habitação popular pelo BNH (US\$ 7.100,00³¹), veremos que em boa parte dos investimentos CURA esses valores eram superados, até mesmo duplicados.

Essa constatação reforça nossa tese que o Cura foi um programa, pelo menos no seu início, que respondia a implantação de um padrão de cidade voltado para as classes médias urbanas, para a produção de espaços urbanos com as amenidades requeridas por essa população. Como vimos nos dados apresentados em alguns casos o investimento por imóvel correspondia à construção de uma nova moradia de padrão médio, ou mesmo a suplantava.

Também era objetivo do Cura incentivar o adensamento de áreas já ocupadas – com certa “ociosidade”, mas ao compararmos os valores “real” (valor investido dividido pelo número

³¹ Este cálculo, realizado em um dos trabalhos desenvolvidos como atividade programada, considera o padrão máximo de financiamento na época pelo PLANHAP (500 UPC em 1979) transformado em dólares pelos índices de conversão da moeda da época. Lembremos que os financiamentos habitacionais só financiavam a habitação, isto é, a construção da moradia, sem terreno e infra-estrutura.

de moradias existentes na área) e "potencial" (valor investido dividido pelo número de moradias que a área chegaria a ter), perceberemos que em alguns casos a diminuição do investimento por unidade é muito grande, o que nos leva a supor que nessa primeira fase de operação do Programa foram investidos recursos em áreas praticamente vazias, o que somente viria a beneficiar os proprietários de terrenos vagos, que teriam uma grande valorização de suas propriedades.

Este é o caso das áreas I e III de São Caetano do Sul, com uma diminuição no valor aplicado por unidade familiar de 80,6% e 71,4% respectivamente, o que significa se fizermos alguns cálculos aritméticos simples, a expectativa de implantação de mais 4 residências para cada uma existente no primeiro caso e 2,5 no segundo, Santo André (82,3%) (mais 4,6 moradias), Santos (73,2%) (mais 2,7 moradias), Ribeirão Pires (72,8%) (mais 2,6 moradias), Guarapuava (69,9%) (mais 2,3 moradias) e Paranaguá (67,6%) (mais 2 moradias).

Usando o mesmo raciocínio, percebe-se que também foram investidos recursos em áreas com pouca possibilidade de expansão. É o caso de João Pessoa (diminuição de 30,6%), Aracaju (13,7%), Poços de Caldas (19,4%), Campo Grande (25%), Taboão em São Bernardo do Campo (13,8%), entre outros.

Uma relação minuciosa dos investimentos Cura entre 1978 e 1986 no Estado do Paraná, é encontrada no documento - Programa Cura Paraná: Relação dos Municípios Atendidos e de Convênios e Contratos (1986). Produzido pela regional do Banco em Curitiba, mostra os investimentos ano a ano para o Estado do Paraná. Uma agregação dos dados por tipo do investimento, muito menos detalhada do que a apresentada pela tabela anterior pode ser encontrada na Tabela 9.

Tabela 9 - Investimentos percentuais por tipo de investimento
Estado do Paraná – 1978/86

Tipo de investimento	%
Desapropriação	2,09
Elaboração projeto executivo	0,16
Estudo de viabilidade	0,34
Obras	97,05
Pré-investimentos	0,36

Fonte: BNH/CDU - Projeto Cura Paraná, 1986

Percebe-se que no caso do Paraná os valores aplicados em desapropriação não eram significativos em comparação aos aplicados em obras, resultado muito diferente do encontrado pelos dados da Tabela 7, o que aponta para a possibilidade da contratação estimada pelo município de São Paulo ter distorcido completamente os dados.

Ainda que tenhamos que considerar que somente a partir de 1978 foi possível contratar recursos para desapropriação, uma vez que somente na normativa apresentada neste ano aparecia desapropriação como item financiável, o percentual de contratação de recursos com esta destinação no Paraná é realmente muito baixo.

Outra informação que os dados do Paraná nos permitem conhecer é a relação entre a solicitação de recursos e a contratação. Dos 35 municípios paranaenses que assinaram o termo de adesão, 21 chegaram a contratar recursos, o que nos dá uma "taxa de sucesso" do Programa de 60%.

Dos 21 que contrataram, 23% conseguiram contratar menos de 50% dos recursos compromissados, 14% contrataram entre 50% e 70%, e 63% contrataram mais de 70%. A Tabela 10 mostra esses dados.

Tabela 10 - Projeto Cura Paraná 1978/86
Valor adesão e valor contratado por município

Município	adesão (US\$ mil)	contratado (US\$ mil)	Contratado/ adesão (%)
Apucarana	3.319,98	3.261,51	98,24
Arapongas	609,31	0,00	0,00
Araucária	3.596,53	2.987,23	83,06
Cambê	4.950,61	4.919,64	99,37
Campo Largo	2.180,94	1.568,20	71,90
Campo Mourão	3.809,70	2.947,96	77,38
Capanema	304,65	0,00	0,00
Cascavel	4.704,05	2.876,47	61,15
Colombo	609,31	0,00	0,00
Cornélio Procopio	609,31	0,00	0,00
Coronel Vivida	304,65	0,00	0,00
Curitiba	11.010,51	10.577,26	96,07
Dois Vizinhos	304,65	0,00	0,00
Foz do Iguaçu	1.827,92	0,00	0,00
Francisco Beltrão	4.095,72	1.538,66	37,57
Guarapuava	2.450,75	659,47	26,91
Ibiporã	479,35	0,00	0,00
Jacarezinho	383,94	383,94	100,00
Lapa	304,65	0,00	0,00
Londrina	9.513,90	4.305,89	45,26
Maringá	9.617,89	5.827,90	60,59
Palmas	304,65	0,00	0,00
Paranaguá	1.766,48	1.190,99	67,42
Paranavaí	3.764,42	1.414,43	37,57
Pato Branco	2.132,57	0,00	0,00
Piraquara	1.208,48	1.208,48	100,00
Ponta Grossa	3.335,76	2.413,82	72,36
Rio Branco do Sul	266,57	242,51	90,97
Rolândia	889,83	889,83	100,00
São José dos Pinhais	3.598,10	1.135,91	31,57
Sarandi	609,31	0,00	0,00
Telêmaco Borba	609,31	0,00	0,00
Toledo	4.484,79	4.484,79	100,00
Umuarama	2.316,46	1.707,15	73,70
União da Vitória	609,31	0,00	0,00

Obs.: Conversão de Cruzeiro para Dólar comercial de Out/86

Fonte: BNH/CDU – Agência Curitiba 1973/1986 - Relatório

Outra informação interessante desses dados, é o valor que era solicitado pelos municípios. Neste caso, Curitiba, a capital do Estado, solicitaria o maior valor, acompanhada de perto por municípios que eram pólos regionais – Londrina e Maringá. Os demais municípios de porte médio solicitariam recursos superiores a US\$ 1 milhão e inferiores a US\$ 4 milhões,

e cidades de menor porte solicitariam valores inferiores a US\$ 1 milhão, e seriam esses que teriam maiores dificuldades em contratar os recursos.

Desta forma, podemos perceber que o programa apresentava uma “taxa de sucesso” relativamente alta, pelo menos no Estado do Paraná, onde praticamente 70% dos recursos foram contratados pela grande maioria dos municípios.

4.4 O Cura no BNH

Este capítulo nos permitiu conhecer mais uma faceta do Programa Cura, o Cura-BNH, a linha de financiamento que foi operada durante 11 anos.

Como vimos, as características da proposta inicial começaram a ser alteradas na primeira normativa, e se perderam com a alteração de 1978. Esta modificação, iniciada em 1975 ou 76, coincide com a saída de Oliveira Penna do BNH, e a transferência do Programa para a Carteira de Desenvolvimento Urbano³².

Assim uma proposta que tinha a intenção de financiar o planejamento urbano, passou a ser, pelas mãos dos técnicos e gestores do BNH, uma linha de financiamento de obras urbanas, em sua maioria viárias. E passou a ter um significado fortemente político num momento em que o Regime começava a ter dificuldades para se manter no Poder.

Contudo parece que foram as discussões técnicas havidas na época que contribuíram para isso. Havia assim um sentimento de que o Programa Cura não atendia bem os municípios, não atendia as necessidades dos Prefeitos e dos órgãos municipais.

Para melhor atendê-los, permitiu o BNH que os critérios técnicos de eleição das áreas deixassem de ser balizadores da ação municipal, a renda da população moradora deixasse de ter importância para a definição das obras a serem contratadas. Também os mecanismos tributários “obrigatórios” não foram controlados pelo BNH.

Liberalizadas as regras do Programa os municípios passaram a contratar as obras que os Prefeitos achavam necessárias, e a linha de financiamento passou a ter um grande significado na política urbana municipal, uma vez que sua utilização possibilitou o atendimento de várias demandas sociais, possibilitando que fossem atendidos mais facilmente os interesses do capital imobiliário. Também foi facilitado o desenvolvimento de políticas municipais clientelistas, mas é possível que interesses de populações de menor renda também tenham sido atendidos.

Mas esta liberalidade, ou flexibilidade como entendem alguns, não foi de todo má e possibilitou o desenvolvimento de programas muito diferenciados, como nos relatou o depoimento de Marlene Fernandes. Houve assim, na gestão do Programa, a traição de uma idéia e o surgimento de outra, talvez mais adequada aos interesses e características municipais.

Essa é a uma história que nos contam os estudos de caso que passamos a relatar a seguir, ainda que, em sua maioria, tenham olhado para o Programa Cura com desconfiança.

³² Apesar de CARVALHO (1982) dizer que a transferência foi para a Carteira de Operações Especiais – COE, acreditamos que houve um engano, pois não faria sentido o Cura vincular-se a uma carteira de programas habitacionais. Para essa informação veja anexo 1 deste trabalho.

5. Leituras de um programa: os projetos-Cura

Uma outra abordagem do Programa Cura pode ser feita a partir do trabalho de outros autores. Projetos-Cura foram estudados por pesquisadores em épocas distintas, e nos permitem ter uma compreensão dos resultados da aplicação do Programa.

Ainda que estas abordagens signifiquem somente mais um recorte das multifacetadas idéias do que tenha sido o Programa Cura, elas enriquecem nossa compreensão sobre essa linha de financiamento da década de 70, cujo objetivo era instituir o planejamento urbano como método dos governos locais.

As interpretações destes estudiosos trazem diversas visões teóricas, construídas num determinado momento histórico e com óticas definidas. Representam aproximações da realidade, que, ainda que não isentas – como não o é este trabalho, constroem a história do Programa Cura.

Os trabalhos são os seguintes:

- de 1982, de Sonia Nahas de Carvalho, denominado *Política Urbana no Brasil – a História de um Caso*, analisa a área cura piloto de São Paulo (Jabaquara), e é uma dissertação de mestrado apresentada à Universidade Católica de São Paulo,
- de 1985, de João Batista Filho, denominado *O Projeto Cura no Parque Guanabara – uma política-programa de Renovação Urbana em Londrina*, analisa a área cura piloto de Londrina (Guanabara), e é uma tese de doutoramento apresentada à Universidade de São Paulo,
- de 1987, de Lúcia Maria Machado Bógus, denominado *(Re)Urbanização: por que e para quem?*, analisa parte do projeto cura piloto de São Paulo (mais propriamente o bairro de Vila do Encontro), e também é uma tese de doutoramento apresentada à Universidade de São Paulo,
- de 1989, de Geraldo G. Serra, denominado *Cura I de Osasco – Avaliação pós-ocupação*, não é uma dissertação ou tese, mas sim o resultado de pesquisa realizada em uma disciplina de Pós-graduação e de filiação às análises pós-ocupação, e analisa o cura piloto de Osasco. A disciplina foi ministrada por Serra na Universidade de São Paulo,
- de 1991, de Eduardo Alberto da Silva Farias, denominado *O Estado Brasileiro pós-64 e as políticas urbanas: um estudo avaliativo do Projeto Cura em João Pessoa*, analisa o projeto cura piloto de João Pessoa – Paraíba, e é uma dissertação de mestrado apresentada à Universidade Federal da Paraíba,
- de 1997, de Maria Lúcia Falconi da Hora, denominado *O Projeto Cura III em Presidente Prudente: Uma Porta para a Cidade?*, analisa um dos projetos cura de Presidente Prudente e é uma dissertação de mestrado apresentada à Universidade Estadual Paulista.

Localizamos ainda mais dois trabalhos que analisam projetos Cura, o de Cornélio Silvano Vilarinho Neto, denominado *Projeto Cura Cuiabá: um exemplo da intervenção do Estado nas transformações do espaço urbano*, apresentado ao Instituto de Geociências e Ciências Exatas do campus de Rio Claro da Universidade Estadual Paulista. Este trabalho é citado por HORA. O outro, de Ana Soster, foi apresentado à Universidade Católica de Porto Alegre. Ficamos sabendo deste trabalho através de pesquisa na Internet – Banco de teses e dissertações do CAPES, e em contato com a autora esta nos informou que aborda nele o Cura de Porto Alegre. Contudo não conseguimos ter acesso a eles.

A partir de agora estaremos nos referindo a esses autores e a esses trabalhos, ao citarmos somente o sobrenome do autor neste capítulo.

5.1 Um Cura em São Paulo – o projeto-piloto do Jabaquara

As análises do projeto-piloto do Jabaquara foram realizadas por CARVALHO e BÓGUS, na década de 80. A primeira análise (CARVALHO) é praticamente contemporânea da implantação do Projeto, enquanto que a segunda traz informações sobre as mudanças no perfil da população em épocas já mais afastadas da intervenção no bairro de Vila do Encontro.

Apresentamos a seguir uma síntese das informações e conclusões contidas nestes trabalhos.

5.1.1 A trajetória do Programa Cura em São Paulo

Inicialmente se pensava implantar o Cura no município de São Paulo em Vila das Mercês, segundo indicação da COGEP – Coordenadoria Geral de Planejamento da Prefeitura feita em 1973.

Esta proposta foi apresentada durante a administração de José Carlos de Figueiredo Ferraz, e segundo CARVALHO naquele momento a EMURB – Empresa Municipal de Urbanização desenvolvia planos de urbanização para as áreas de Conceição e Jabaquara, dentro da diretriz política de “atuação pública conjunta das diferentes agências municipais no propósito de criar condições urbanas que otimizassem os altos investimentos efetuados para realização das intervenções de transporte coletivo” (pg. 62). Como não havia recursos para a EMURB implementar os planos, a criação do Cura pelo BNH permitiu à administração visualizar uma forma de executá-los, e assim quando São Paulo assinou o convênio de intenção, se definiriam 4 áreas-piloto, incluindo-se entre elas Vila das Mercês indicada pela COGEP, Santana, Jabaquara e Itaquera.

A EMURB contrataria diversas empresas para realizar o estudo para as 4 áreas piloto, sendo que somente esta ação em relação ao Programa (além da contratação de um plano plurianual de projetos-Cura) foi desenvolvida durante a administração Figueiredo Ferraz.

No início do governo foi aprovada na Câmara Municipal lei que tratava da cobrança de imposto territorial progressivo nas áreas Cura (Lei n.º 8.320/75), prevendo que a cobrança deveria ocorrer em lotes vagos no interior do perímetro dos projetos Cura onde pelo menos 90% das obras estivessem concluídas, sendo que segundo CARVALHO “a taxação corresponderia a um acréscimo anual de 10%, cumulativo e aplicado durante um período máximo de 5 anos consecutivos.” (pg. 78)

Mas com a mudança do governo municipal as tratativas com o BNH em relação ao Cura seriam paralisadas, ressurgindo somente no início de 1976 quando novas prioridades seriam definidas, já na administração Olavo Setúbal. Como neste momento a linha leste-oeste do metrô era a grande absorvedora de recursos, foi indicada como prioritária a área Cura Brás-Bresser, que estava relacionada no plano plurianual mas que até ali não tinha tido qualquer relevância. CARVALHO avalia que a inserção da área como prioridade se deveu ao fato do custo que representava naquele momento as desapropriações que

estavam sendo feitas para construção da linha leste do metrô, e que o Cura seria uma forma de ressarcir a Companhia do Metropolitano de São Paulo¹.

Contudo, essa proposta também não foi adiante, e finalmente em 1977 seriam contratados junto ao BNH os recursos para realização das obras do Projeto Cura do Jabaquara. CARVALHO que é quem discorre sobre a história da implantação dos projetos Cura em São Paulo, não nos esclarece sobre quais os motivos que levaram a não contratação da área do Brás-Bresser, contudo chama a atenção para o que ela chama de *importância dada às áreas Cura-piloto pelas administrações municipais*, segundo ela “áreas escolhidas deterministicamente por razões políticas de natureza local” uma vez que o plano plurianual, instrumento de planejamento não tinha qualquer importância, tanto que “se havia esquecido de enviar ao BNH”. (pg. 67)

CARVALHO aponta também que o estudo de viabilidade da área do Jabaquara, ainda que contratado a uma empresa de projetos, foi revisto por uma equipe da EMURB, sendo que a definição final do que seria contratado foi dessa equipe e dos gestores da empresa e da Prefeitura.

A área Cura piloto do Jabaquara se situa na zona sul do Município de São Paulo, ao longo das estações terminais da linha sul do metrô (Conceição e Jabaquara), e é formada pelos seguintes bairros: Vila Guarani, Cidade Comerciaria, Cidade Vargas, Vila do Encontro e Vila Facchini. Em 1973 era uma área predominantemente residencial, com uma população de 33.400 habitantes.

A proposta técnica inicial para a área foi desenvolvida pelo escritório de projetos Croce, Aflalo e Gasperini Arquitetos Ltda. A partir do diagnóstico físico e social e das propostas já desenvolvidas anteriormente pela EMURB para os planos de reurbanização de Conceição e Jabaquara, seria montado um elenco de propostas de intervenção, que abrangeriam:

1. Quanto à infra-estrutura:

- implantação de sistema de drenagem e galerias de água pluviais (8 km de rede),
- pavimentação e recapeamento de vias (100 km),
- execução da Avenida Água Funda, uma avenida marginal à via expressa central, alargamento e retificação da Avenida Engº Armando de Arruda Pereira,
- extensão da rede de iluminação pública por 204 km de vias,
- extensão de rede de água e esgoto (a região só era atendida por rede de esgoto em 14% da área),
- construção de reservatórios de água e 2 estações de tratamento de esgoto,
- aumento da oferta de telefones particulares e públicos.

Destas propostas foram mantidas pela equipe da EMURB as obras destinadas à melhoria do sistema viário local e instalação das galerias de águas pluviais e acrescentou-se obras de canalização de córregos. Quanto ao sistema viário principal, incluiu-se o alargamento e retificação da Avenida George Corbisier e da Avenida Engº Armando de Arruda Pereira. As outras propostas foram suprimidas, principalmente aquelas que teriam que ser realizadas pelas concessionárias de serviços públicos, sendo que algumas mesmo que posteriormente realizadas pela Prefeitura (como a extensão da iluminação pública) não computaram os

¹ A Companhia do Metropolitano de São Paulo – METRÔ, era nessa época uma empresa municipal.

custos Cura, tendo sido realizadas com recursos municipais e cobradas diretamente dos beneficiários.

2. Quanto à “superestrutura”:

- centro infantil integrado – segundo a proposta de equipamento desenvolvida pela COGEP,
- pronto socorro com retaguarda hospitalar,
- construção de terminais de ônibus para a estação Jabaquara do Metrô,
- implantação de um posto de bombeiros.

A revisão realizada pela EMURB resultou no aumento da proposição de equipamentos públicos, sendo que estes foram concentrados nas áreas de “reurbanização”. Assim para a de Conceição recomendou-se terminal de ônibus, passarela de pedestres, parque público e playground, enquanto que a do Sítio da Ressaca receberia pronto-socorro com retaguarda hospitalar e a proposta de restauração da casa bandeirista do Sítio da Ressaca e a implantação no local de um centro cultural. E finalmente manteve-se a idéia de construção do posto de bombeiro, que seria implantado numa nova área de reurbanização: a de Armando de Arruda Pereira. Foi ainda proposta a construção de creche e parque infantil em Vila do Encontro e posto de saúde na Armando de Arruda Pereira, eliminando-se o centro infantil integrado.

3. Propostas de reurbanização:

- relacionado para ser realizado pelo plano de reurbanização de Conceição (contido no perímetro da área Cura) de 1973 proposto pela EMURB, e desenvolvido pelo escritório Promom Engenharia S.A. ao mesmo tempo em que se realizava o estudo de viabilidade da área Cura, era um elenco de propostas de uso e ocupação do solo, sendo que na revisão realizada pela EMURB a proposta inicial foi integralmente mantida,
- indicadas outras 3 áreas para ações de reurbanização: Metrô-Inocoop, Vila do Encontro e Sítio da Ressaca, com o desenvolvimento de propostas genéricas relacionadas à ocupação do solo,
- a área de reurbanização Metrô-Inocoop, compreendia área no entorno da estação Jabaquara de propriedade da EMURB e INSS, sendo que os equipamentos que posteriormente foram ali implantados se deram independentemente do projeto Cura, sendo que na revisão realizada pela EMURB parte de seu perímetro foi absorvido pela área do Sítio da Ressaca e o restante deixou de existir,
- a área de reurbanização Vila do Encontro, se referia ao trecho da área Cura mais mal servida em termos de infra-estrutura e com a população moradora de mais baixa renda, sendo que as diretrizes propostas eram em sua maioria de saneamento e continham uma preocupação com a manutenção da população moradora na área – esta é a área estudada por BÓGUS,
- A área de reurbanização do Sítio da Ressaca incluía uma ocupação mais dirigida do grande número de lotes vazios particulares e de remanescentes de desapropriação do Metrô, sendo que na revisão da EMURB sofreu alterações de perímetro mas teve mantida a proposta original.

A proposta para Vila do Encontro sofreria alterações significativas, segundo CARVALHO, extinguindo-se a preocupação com a manutenção no local da população moradora e definindo-se fortes propostas de implantação de infra-estrutura, inclusive com melhorias do sistema viário.

E finalmente incluía-se um novo perímetro denominado Armando de Arruda Pereira, que previa sanar a deterioração que seria criada com a retificação da via no trecho compreendido entre as ruas Walter Pinto e Eurico.

No estudo de viabilidade desenvolvido em 1974, os custos relacionados nas propostas apontavam um total de US\$ 74 milhões de dólares², sendo 12,8 milhões para infra e super estruturas, 6,8 milhões para infra-estrutura a cargo das concessionárias e os restantes 54,4 milhões para as reurbanizações.

Em 1976, seria estabelecido um novo valor global, que incluía a execução de projetos, a desapropriação de terrenos e execução das obras, e que era de cerca de US\$ 52,7 milhões de dólares³.

5.1.2 A implantação

Para a implantação do Projeto foi criada uma Comissão CURA, que acabou por reduzir o papel da EMURB a uma função meramente executiva, ainda que esta tenha continuado a ser o Agente Promotor Coordenador do Projeto Cura Jabaquara.

Como agentes promotores foram incluídas várias secretarias da administração municipal, como a Secretaria das Vias Públicas e a Secretaria de Serviços e Obras, que exerciam atividades fins na produção da estrutura urbana. Na elaboração das propostas de equipamentos públicos participaram as secretarias afetas a função do equipamento, como a Coordenadoria do Bem-Estar Social, a Secretaria da Educação, da Saúde, etc.

Foi a partir de Julho de 1977 que foram liberados os recursos para os projetos executivos, sendo que a medida que estes iam sendo finalizados, iam sendo apresentados ao agente financeiro (Banespa) e ao BNH para que fossem liberados os recursos para desapropriação.

Como já mencionamos neste capítulo foi grande o volume de recursos que foram utilizados para desapropriação de áreas em São Paulo, e é interessante ressaltar essa frase do trabalho de CARVALHO: "Não obstante a resistência inicial do Banco em não financiar desapropriações, estas ocorreram não só para abrigar equipamentos públicos, como também e especialmente para satisfazer projetos que, em realidade, se propunham a uma posterior revenda de lotes" (pg.109)

A primeira liberação de recursos para obras ocorreu em Janeiro de 1978, e envolveu a construção de pronto-socorro, posto de saúde, posto de bombeiros e escola de educação infantil.

Em agosto de 78 nova liberação, agora para a construção de creche, terminal de ônibus e circulação de pedestres em Conceição, centro cultural e restauro do Sítio da Ressaca. Mas as duas primeiras obras não seriam realizadas, e os recursos seriam transferidos para a execução de parque público, túnel do metrô e muro de arrimo para sustentação de via

² Cálculo nosso, tomando como base a conversão do câmbio em Jan/74, a partir das informações em Cr\$ fornecidas por CARVALHO.

³ Cálculo nosso, tomando como base o valor da UPC e do dólar americano de Janeiro de 1976, a partir do montante em UPCs informado por CARVALHO.

dentro do perímetro da Conceição. Em Dezembro de 78 novos recursos seriam liberados para execução de obras relativas ao sistema viário local.

De acordo com CARVALHO, dos recursos aplicados, 80% vinham do BNH, o restante foi aportado como contrapartida pela Prefeitura Municipal de São Paulo.

Ainda segundo a autora, em 1979, quando ainda restavam recursos para serem contratados visando finalizar as intervenções na área do Jabaquara, o programa em São Paulo foi encerrado pelo BNH, sem justificativas oficiais. E de nada valerem as ingerências realizadas pelos representantes da Prefeitura para alterar essa resolução. Uma das explicações que ela coloca, referenciando-se às palavras de um técnico do BNH, é de que o montante de recursos investidos em São Paulo eram muito pouco significativos perante o disponível no orçamento municipal, e desta forma o Cura não seria *o programa de urbanização* de São Paulo, mas somente mais um programa entre vários outros implementados pela administração. Essa explicação nos remete a suposição de que um dos critérios utilizado pelo BNH para liberação do financiamento era a visibilidade da atuação do Banco, onde mais do que a preocupação com o planejamento ou a urbanização de uma cidade estava a preocupação de que essa ação fosse vista como uma iniciativa do BNH.

Refletindo sobre a gestão do programa, as decisões sobre os equipamentos implantados e infra-estrutura instalada, CARVALHO conclui que o projeto não seguiu os princípios preconizados pelo Programa Cura de planejamento urbano e consulta à população.

“O cumprimento desse programa deu-se muito mais ao nível dos seus aspectos burocráticos-formais no atendimento às exigências financeiras do Banco. Em termos reais, a implantação do projeto no Jabaquara deu-se em obediência à satisfação de necessidades distintas de unidade de objetivos para intervenção na área. Dentre as necessidades atendidas, observou-se que algumas haviam se manifestado independente da decisão de execução deste projeto (reurbanização em Conceição e do alargamento de vias principais), outras encontravam-se latentes, aguardando recursos (pronto-socorro), outras foram criadas durante o processo CURA (restauro de uma casa bandeirante e as demais reurbanizações expressivas pelo volume de recursos despendido com a compra de terras) e, outras ainda pela negação de execução da proposição apresentada (ampliação das redes telefônicas e de energia elétrica particular que obedecem a um planejamento comercial). Da mesma forma poderia ser pensada a experiência Brás-Bresser, caso tivesse se concretizado, onde o desenvolvimento urbano representado pelo CURA estava a indicar a possibilidade de recursos para uma estocagem de terras pelo poder público.” (pg. 92)

Ao concluir que a proposta implantada em São Paulo difere da proposta inicial do Programa Cura, ou de seu propósito, CARVALHO enfatiza que não houve resistências por parte do BNH por causa desse “desvio de rumo”, mas que o Banco somente se ateve a controlar as “exigências burocrático-formais no atendimento aos mecanismos operacionais e financeiros de implantação do programa.” (pg.107)

5.1.3 A Vila do Encontro

O trabalho sobre o bairro de Vila do Encontro, incluído no perímetro da área Cura do Jabaquara, é um estudo de análise das conseqüências dessa ação sobre a mobilidade da população moradora na área.

Segundo BÓGUS, a Vila do Encontro começou a sofrer transformações quando foi construído, nos seus limites, o terminal da linha norte-sul do metrô, e estas

transformações se acentuaram quando o bairro foi inserido nas prioridades do Projeto Cura, propondo-se seu adensamento.

A área se localiza no anel intermediário da mancha urbana, porém nesta direção da cidade já está quase nos limites do município e nas proximidades do Município de Diadema. Sua ocupação mais efetiva se deu a partir da década de 40, sendo que o loteamento foi um dos muitos que surgiram nessas décadas com a implantação das linhas de ônibus na cidade em substituição aos bondes. Esta área, ao longo do eixo da antiga avenida Jabaquara, seria servida por linha de ônibus que fazia o trajeto do então caminho para Santo Amaro. Com a construção do aeroporto de Congonhas, a avenida seria cortada em duas, não interligadas, e sua continuação em direção ao município de Diadema receberia o nome de Avenida Armando de Arruda Pereira.

A população originalmente moradora era constituída por famílias de migrantes que chegavam na década de 60, principalmente trabalhadores não especializados e mal remunerados que se dirigiam para as periferias urbanas, locais possíveis de moradia. Vila do Encontro, área de topografia acidentada e relativamente mal servida por transporte coletivo, sem infra-estrutura, ainda que parcialmente parcelada desde a década de 40, começaria a realmente ser ocupada na década de 60, quando aumentaria o transporte coletivo em direção ao ABC Paulista coincidindo com a rápida expansão dos empregos naqueles municípios. Contando com terra ainda barata, o bairro rapidamente foi ocupado.

Na década de 70, aumentou o número de moradores que chegavam à área para morar de aluguel, já caracterizando uma valorização do solo que tornava difícil a aquisição de moradias, e ainda era crescente o número de moradias novas e de maior qualidade que conseguiram compradores, já mostrando o início de um processo de transformação da população residente. O terminal da linha sul do metrô e a implantação do Cura vieram dessa forma, acentuar um movimento que já se iniciara.

Na década de 80, em plena transformação, na Vila do Encontro existiam cortiços e favelas, ao lado de sobrados de classe média e prédios de apartamentos de construção recente, mostrando a alteração do uso do solo.

Mas são as transformações ocorridas a partir da intervenção do Poder Público, segundo a autora, que fizeram com que a possibilidade de permanência da população original ficasse muito reduzida.

“Com o início das obras de reurbanização, ou mesmo a sua simples divulgação, iniciou-se a especulação em torno dos terrenos, cujos preços subiram rapidamente. Os aluguéis acompanhando as tendências de alta também sofreram grandes elevações e a presença de terrenos vazios numa área em processo de valorização atraiu para o local várias empresas particulares que ali passaram a construir casas e prédios de apartamentos para abrigar novos moradores.” (pg. 11/12)

“Pode-se dizer que o mesmo processo de expansão urbana que em décadas passadas encaminhou para áreas afastadas do centro a população de poucos recursos povoando as áreas que podemos chamar de primeira periferia, promoveu recentemente – através da intervenção de vários agentes, dentre os quais o Estado – a incorporação daquelas áreas às zonas mais centrais, ‘desperiferizando-as’.” (pg. 58)

A alteração do perfil da população moradora foi avaliada em três momentos: em 1978, em 1980 e em 1985, a partir de pesquisa de campo realizada por BÓGUS.

A Tabela 1 aponta um panorama da mobilidade ocorrida.

Tabela 1 – Permanência ou não na área por situação de propriedade – Vila do Encontro

Período	1978 - 1980			1980 – 1985			1978 - 1985		
Situação de propriedade	Sairam (%)	Ficaram (%)	Total (%)	Sairam (%)	Ficaram (%)	Total (%)	Sairam (%)	Ficaram (%)	Total (%)
Própria	23,1	56,2	48,1	51,4	58,9	56,2	37,9	58,9	48,1
Alugada	75,4	27,9	39,5	37,5	22,5	27,9	55,5	22,5	39,5
Cedida ou invadida	1,5	15,9	12,4	11,1	18,6	15,9	6,6	18,6	12,4

Fonte: BÓGUS (1987), pg. 120

Ainda que tenha havido uma modificação da população na área, consideramos, ao contrário de BÓGUS, que ela não foi completamente desestruturadora das características populacionais do bairro. Afinal quase 59% da população proprietária original permaneceu na área, além da maioria da população que morava em situações de invasão ou cessão⁴. É significativa a alteração ocorrida nos moradores em situação de locação, quando somente 22,5% permaneceram na área. Assim, podemos concluir que o número de moradores que permaneceram na área é relativamente grande para uma área que sofreu um processo de valorização extremamente acelerado⁵.

Usando dados de BÓGUS não apresentados aqui, do total da população pesquisada, 48,5% permaneceu na área, um número que a princípio justificaria as conclusões da autora, contudo pelos dados apresentados anteriormente na Tabela 1, percebemos que esta conclusão só se justifica para os moradores cuja situação de moradia é mais precária, sendo o vínculo o aluguel.

Então, neste sentido, devemos citar BÓGUS:

“É fácil prever que num país onde vigora o princípio da propriedade privada, os beneficiados, nessa situação, tenham sido os proprietários dos imóveis e os prejudicados aqueles que pagam aluguel. Assim, embora em 1978 ainda não se tivesse desencadeado uma onda de ‘despejos’, que posteriormente ocorreu, sobretudo para os residentes em cortiços e casas de fundo de quintal, podia-se antever que isto rapidamente ocorreria face aos preços dos aluguéis dos imóveis disponíveis naquele momento, na área em questão” (pg. 80)

Assim as informações de BÓGUS nos levam a crer que a população que saiu de Vila do Encontro, além de ser a locatária, foi a população de mais baixa renda, quando a valorização permitiu um investimento imobiliário que atraiu outras faixas de renda e expulsou os mais pobres. Muitos dos antigos moradores e proprietários que deixaram o bairro, o fizeram porque a valorização da área possibilitou-os se apropriarem de parte dessa valorização na comercialização do imóvel.

⁴ A autora informa também que a maioria da população que se manteve na área era formada por moradores mais antigos, que lá chegaram nas décadas de 50 e 60.

⁵ Segundo BÓGUS, entre 1978 e 1985 houve grande alteração nos valores do m² de terreno de Vila do Encontro, sendo que em 1978 ele representava, numa escala construída pela autora, 286,54. Alcançaria 634,16 em 1983, e com a retração da década de 80 finalmente se instalando cairia em 1985 para 406,25, praticamente 1,5 vezes o valor de 1978. Confira em BÓGUS, pg. 134.

Contudo, mesmo a conclusão de expulsão da população de baixa renda deve ser vista com certo cuidado, pois outro dado resultante da pesquisa realizada pela autora, mostra que entre 1978 e 1980 67,3% das famílias moradoras em imóveis alugados tinham uma renda até 3 salários mínimos, enquanto que entre as famílias proprietárias 60% estavam nesse mesmo patamar. Já entre os moradores que permaneceram neste mesmo período, das famílias moradoras em imóveis alugados 75% tinham renda até 3 salários mínimos, e das famílias proprietárias 58% estavam nesta faixa de renda.

O que se pode concluir com certeza é que em 1980 a grande maioria da população de Vila do Encontro, proprietária ou locatária, tinha renda inferior ou igual a 3 salários mínimos.

BATISTUZZO e PACHECO (1981) ajudam-nos a entender melhor essa questão, ao informarem que o loteamento clandestino era uma prática generalizada na área – o que sinaliza para a ocupação de população de baixa renda, ao mesmo tempo em que informam que parte da área possui topografia acidentada e era lindeira à córrego não urbanizado. Desta forma é fácil compreender uma predominância na manutenção de moradores com renda inferior à 3 salários mínimos.

Mesmo assim trechos do trabalho informam que houve uma expulsão da população realmente mais pobre, “a parcela mais carente dos moradores, inquilinos de habitações precárias, cortiços e favelas foi sendo rapidamente expulsa, dado o rápido movimento ascendente dos aluguéis e a demolição de barracos e cortiços para dar lugar a edifícios e casas de melhor padrão” (pg. 89), ainda que os dados quantitativos não mostrem essas características.

Como não foi pesquisada a renda da população que chegou a Vila do Encontro depois desta data, só é possível concluir que esta aparentemente tinha uma renda mais elevada, ainda que pelas informações da autora esta renda não fosse realmente alta.

“Nos prédios de apartamento, cujo número cresceu bastante ao longo do período estudado, vieram morar geralmente casais jovens, que buscaram um bairro ‘bem localizado’ e bem equipado para viver, mas que não possuíam recursos suficientes para fixar residência nos bairros paulistanos tradicionalmente habitados por famílias de classe média e onde o preço dos imóveis (para compra ou aluguel) atinge níveis muito elevados, como é o caso de Moema, Aclimação, Perdizes, Itaim Bibi.”

“É importante ressaltar que, se o preço do metro quadrado do apartamento em Vila do Encontro é inferior ao de outras áreas residenciais da cidade, isto também se deve ao péssimo padrão construtivo dos edifícios, sobretudo no que se refere ao acabamento interno e externo. Além disso, trata-se, em geral, de prédios com muitas unidades habitacionais por andar, sendo bastante exígua a área interna de cada unidade (variando entre 40 e 80m²). As garagens dos prédios são geralmente descobertas, situando-se, em alguns casos, sob os ‘pilotis’ dos edifícios. Não existem áreas de recreação para as crianças, que acabam se utilizando do espaço destinado ao estacionamento dos automóveis, para brincar.” (pg 126/127)

Como podemos perceber, a alteração da ocupação do solo e do padrão construtivo não transformaria a área num local de moradia preferencial das classes de um poder aquisitivo muito mais elevado. Somente atrairia para o bairro jovens casais com um padrão de renda médio ou médio baixo, e seria em moradias para essa renda que o mercado imobiliário na década de 80 investiria no bairro.

Mas também não seria uma área que seria atendida pelos produtores de moradias “sociais”. O Poder Público não via o local como viável para a construção de moradias sociais, ainda que a COHAB-SP tenha construído no Jabaquara nesses anos moradias para o que ela chamaria de mercado de renda média.

“Realizados os estudos de viabilidade econômico-financeira dos projetos habitacionais para Vila do Encontro, os técnicos chegaram à conclusão de que a realização de obras de reurbanização na área escolhida, provocaria um encarecimento dos terrenos, produzindo um custo adicional que teria que ser repassado à COHAB ou ao INOCOOP. No entanto, com a elevação dos preços de metro quadrado dos terrenos, não haveria interesse, nem da COHAB, nem do INOCOOP em comprá-los, a não ser que a Prefeitura ou a EMURB subsidiassem essa compra. Esse subsídio foi considerado inviável, já que não existiam verbas previamente destinadas, tendo também alguns técnicos se posicionado contrariamente ao subsídio à COHAB, já que ela poderia produzir habitações não subsidiadas em terrenos mais baratos (portanto mais distantes do centro e em áreas mais precárias).” (pg. 85/86)

Dessa forma, uma das preocupações do Programa Cura de Cole, a construção de moradias sociais nas áreas de investimento público, não era compartilhada pelos gestores municipais, como aqui no caso do município de São Paulo, e neste sentido o investimento realmente só favoreceu, a longo prazo, a população de maior poder aquisitivo.

Como já colocado por CARVALHO, BÓGUS também nos informa que os custos das obras realizadas não foram repassados à população moradora, e que o imposto territorial urbano progressivo sobre os terrenos vagos também não chegou a ser aplicado.

5.2 Um projeto Cura em Londrina

BATISTA FILHO em sua tese de doutorado analisou o Projeto Cura do Parque Guanabara, em Londrina, Paraná, sendo que a análise fica restrita a mobilidade populacional, uma vez que esta foi muito grande e claramente perceptível, pois o local passou de bairro de moradia de população de baixa renda para bairro de população de média e alta renda, após a urbanização. O trabalho seria referência para outros estudos sobre o Projeto Cura realizados anos mais tarde, como o de Presidente Prudente, e também seria citado na bibliografia que acompanha a análise do Programa Cura realizada pelo FPFL/Cepam (BNH/DEPEA, 1987).

O Cura Guanabara foi contratado em 1974, sendo um dos primeiros projetos a ser implantado no Brasil. Nesta época o loteamento Guanabara já existia há 20 anos, localizado à margem direita do Lago Igapó e relativamente próximo ao centro da cidade. Sua origem foram três loteamentos, o Parque Guanabara, o Jardim Santa Rosa e o Jardim Arco Íris, existindo um quarto loteamento mais recente que complementa a área, o Jardim Bela Suíça.

Era uma área elevada à margem de um lago, de notável beleza paisagística, segundo informações do trabalho, e dessa forma apropriada para ser incorporada pelo mercado imobiliário para classes de renda elevada. Segundo a análise do Programa Cura realizada pelo Cepam (BNH/DEPEA, 1987), a área Cura do Guanabara abrangia ainda os bairros denominados de Quebec e Higienópolis, do outro lado do lago, que concentravam há

época população de renda média, outra característica que favorecia uma valorização imobiliária acentuada, já que as duas áreas foram ligadas por uma avenida que atravessou o lago e que faz parte do escopo de itens financiados através do Projeto Cura⁶.

Os moradores originais da área eram oriundos em sua maioria da área rural, sem qualificação profissional, muitos se caracterizando como bóias-frias. Vieram morar na área nas décadas de 50 e 60, não sendo migrantes recentes.

Antes do Cura 33,33% dos chefes de família não tinham terminado a 4ª série do ensino fundamental, e 50% não tinham terminado o ensino fundamental. Ainda 28,9% eram analfabetos. Após o Cura, somente 25,55% dos chefes de família não tinham terminado o ensino fundamental e não existiam chefes de família analfabetos na área. Ainda em 1984, 32,22% dos chefes de família tinham curso superior, quando somente 1,12% o possuía em 1974.

Existiam em 1974, 1.446 moradores, predominando a população jovem (54,4% com menos de 19 anos). O número de pessoas por família era superior à média do município - 5,3 pessoas/família – quando para o município a média era de 4,6. Após o Cura, e na época da pesquisa realizada pelo autor (1984), a população passara para 3.301.

A renda familiar antes do Cura tinha o seguinte perfil: 23,34% tinham rendimento até 1 salário mínimo, 42,23% entre 1 e 3 salários mínimos e 25,55% entre 3 e 6 salários mínimos, sendo que somente 8,88% das famílias tinham rendimento superior à 6 salários mínimos. Das famílias que chegaram na área após o Cura e foram pesquisadas, 86,68% tinham renda superior à 12 salários mínimos e 18,89 com renda superior à 30 salários mínimos⁷.

As moradias originais eram em sua maioria de pequena área construída, existindo mais de uma casa por lote. Assim 56,3% da população original viviam em moradias com até 36m², 36,2% em moradias com até 50m², e somente 7,5% viviam em moradias com área superior à 50m².

Em relação à situação de propriedade, antes das obras Cura 62,7% das residências eram próprias, 8,1% cedidas e 29,2% alugadas. Após, ainda que tenha havido mudança do perfil da população, a situação de propriedade é equivalente, com um ligeiro aumento das moradias próprias: 73% das casas são próprias, 23% são alugadas e 4% são cedidas.

Em relação à infra-estrutura, a pesquisa realizada pelo autor mostra que o abastecimento de água era precário, e mesmo havendo rede instalada, não havia abastecimento vários dias por semana, e quando este ocorria era no período noturno, criando sérios problemas para os moradores que não dispunham de bons reservatórios individuais. Dessa forma uma parte da população se abastecia em poços. Em relação ao esgoto, o atendimento predominante se dava através de fossas sépticas (86,1%), sendo o restante formado por despejos pouco adequados, pois não havia rede instalada⁸. Uma minoria não dispunha de energia elétrica, cerca de 10% da população, que representavam a população moradora de menor renda.

⁶ Informação contida no documento FPFL/Cepam – Relatório de Pesquisa. São Paulo, mimeo, s/d.

⁷ Segundo Batista Filho existe a possibilidade de haver um número maior de famílias entrevistadas com renda mais elevada, uma vez que a renda declarada pelos moradores na pesquisa era inferior ao padrão de vida exibido pela família.

⁸ Segundo BNH/DEPEA, 1987, em 1974, só 30% da área urbana de Londrina dispunha de rede de esgoto.

Nesse trabalho não existem informações precisas sobre que obras foram realizadas no Parque Guanabara, as informações são vagas, e nos levam a pensar que o Cura do Guanabara ficou restrito a colocação de infra-estrutura, pavimentação do viário e adoção de uma nova lei de zoneamento.

“Então o projeto CURA entrou na área com tudo: asfalto, meio-fio, galerias, esgoto, água, iluminação pública, telefone, arruamento, alargamento e duplicação de vias, supermercado com estacionamento e nova lei de zoneamento.” (Depoimento de técnico da Prefeitura – Técnico n.º 3 – Apud BATISTA FILHO, pg. 118)

Essa informação é contradita pelo trabalho do Cepam (BNH/DEPEA, 1987), que informa terem sido realizadas as seguintes obras no Guanabara “as ruas foram drenadas, asfaltadas e bem iluminadas, foi feita uma avenida de acesso ao bairro atravessando o lago, sobre uma barragem; foram equipados amplos espaços para lazer”. Esse trabalho coloca também que os recursos foram investidos na seguinte proporção: 67% para obras relativas ao sistema viário e 33% para equipamentos comunitários. Dessa forma não aparecem recursos para colocação de infra-estrutura, como redes de água e esgoto.

Mas em 1984 o bairro aparecia como uma área dinâmica, com grande desenvolvimento do setor de comércio e serviços.

“O bairro hoje já conta com um supermercado com estacionamento, panificadora, farmácia, bar, feira livre, cabeleireiros, açougues, quitandas, caixa de correio, telefone público, ponto de táxi, clínica odontológica, restaurante e um Buffet de classe A e às margens do Igapó o Hotel do Lago um dos mais luxuosos de Londrina, além de uma boite.” (BATISTA FILHO, pg. 121)

Ainda que o trabalho não apresente dados quantitativos sobre a mobilidade da população (como é o caso do desenvolvido por BÓGUS), a alteração na aparência da área, com novas construções residenciais de padrão alto e médio alto, denota uma forte substituição da população original da área.

Pelas entrevistas com antigos moradores realizada pelo autor, podem-se perceber dois movimentos que levaram à mudança: uma parte da população moradora e proprietária, vendeu seus terrenos logo nos primeiros anos, quando a valorização dos mesmos já era superior à 100%. O fez para se capitalizar com a valorização, e foi morar numa área menos privilegiada, mas provavelmente com uma situação de moradia melhor, ainda que houvesse prejuízos pelas localizações das novas moradias, mais periféricas. Mas foi uma escolha propiciada pela alteração trazida com o Cura, ainda que o autor aponte que anos mais tarde a valorização dos terrenos alcançou patamares muito mais elevados, e neste sentido os moradores que venderam logo no início tenham sido prejudicados. É exemplo dessa situação o depoimento do Sr. Darci, relatado por BATISTA FILHO:

“Nóis pagou mas, teve uma vantagem, né?! A valorização, compenso, né?! ... Vendemo mais caro. Hoje nós tem luz e água e umas coisinhas de mais melho que lá. Mas, perdemos pra pió noutros assuntos. Aqui é muito longe da cidade. O ônibus come tudo. Se precisá sai 2, 3 de casa pro trabalho é um dinheirão. E a escola dos fios? Aqui a gente veve fora do mundo.” (pg. 131)

Outra parte da população, contudo, foi de fato expulsa: não teve como arcar com os custos de pagamento do asfalto, ou se sentiu isolada num bairro de população de renda mais elevada. Também o novo zoneamento, que segundo o autor era elitista, contribuiu

para essa expulsão, pois os moradores tinham que construir casas de alvenaria, muros e passeios.

"Cada dono de casa pagou sua parte. Nós pagava por mês, ainda pagamô 18 mil cruzeiros, e saímo, mas todo mundo ficou contente. Pelo menos as mulher, porque não tinha jeito de colocá as roupa no varal. Todos acharo bom o asfalto. Muro nós foi obrigado a fazê, agora, casa de matériá, nós não fez, porque nem todo mundo pode construí casa de matériá. Nós mesmo não podia arrancá nossa casa de madeira e fazê de matériá. A vila ficou bonita, mas quando ficou bonita, nós se arrenquemo. Tivemo que saí, vendemo pra não ficá deveno, deveno, deveno, e eles depois tomá tudo pra pagá eles, né?" (depoimento da Sra Jandira, Apud BATISTA FILHO, pg. 132)

"Aí eu vendi a minha casa e passei pro Jardim Cláudia. Lá no Guanabara só ficava os rico. Fico tudo separado, quando chega os rico perto da gente, a gente fica com vergonha então a gente tem que se afastá. Num pode ficá misturado. Os rico aqui no Jardim Cláudia ta quase que nem o Jardim Guanabara. Pra nós aqui foi pió. Sempre pra mais longe; longe de tudo escola, trabalho. E o dinheirinho que trouxe já se acabou vulp-vulp. Tiramo pra casinha e nada mais. Vai chegá o tempo do cabra se afastá daqui também, tão chegando os rico pra cá. Já tão chegando pra cá e vai ficá igual o Guanabara nós vai tê que se afastá daqui. Que aqui ta ... porque ta ficando bom." (depoimento de Sr. Alberto Bigode, Apud BATISTA FILHO, pg. 110)

Segundo pesquisa realizada pela Prefeitura antes da realização das obras, 43,8% da população apontava como o maior problema do bairro a falta de pavimentação, 11,9% a inexistência de esgoto e 10,9% a falta de policiamento. Ainda que os documentos da Prefeitura apontem que esta pesquisa foi feita, no depoimento dos moradores a obra aparece como imposta, dizendo que a iniciativa, de certa forma autoritária, tinha sido do então Prefeito na época, José Richa.

Os moradores mais pobres e os que foram expulsos vêem com desagrado essa iniciativa, enquanto que os que se beneficiaram elogiam o antigo Prefeito. Essa duplicidade de opiniões é perfeitamente compreensível neste caso, contudo o que todas elas parecem mostrar é que mesmo a população achando que era necessário pavimentar as vias, esta em nenhum momento solicitou isso à Prefeitura.

Claramente houve uso político do projeto, e se diz que é graças a ele que José Richa virou um político de projeção no Paraná. Havia provavelmente a intenção de favorecer a população de média e alta renda, e o trabalho de BATISTA FILHO insinua que os favorecimentos tinham endereço certo, como é o caso "principalmente na margem do Igapó, ali tem o Dematê que tinha chácara, tem o Dr. Ascêncio Garcia ... aquele era secretário da fazenda então... quer dizer que..." (morador Darci expulso, pg. 196).

Afinal não é possível imaginar que com o perfil de renda levantado no estudo sócio-econômico se chegasse a acreditar que a população poderia pagar pelas melhorias.

Também não houve mudança na política tributária da cidade, no sentido de utilizar o imposto territorial e predial como um indutor de ocupação de determinadas áreas em detrimento de outras. Segundo o estudo do FPFL/Cepam "nas áreas CURA não foram aplicados tributos de forma diferente do resto da cidade. Em Londrina cobra-se, na cidade toda, imposto territorial progressivo em terrenos vagos e contribuição de melhoria para pavimentação."

Mas o Imposto Territorial Progressivo parece não ter tido o efeito indutor de ocupação esperado pelo autor, pois BATISTA FILHO diz que entre 1974 e 1984 não houve significativa modificação no número de lotes vagos. Em 74, 359 lotes estavam desocupados (cerca de 60%) e em 84, 172 lotes ainda estavam desocupados (cerca de 29% do total), o que para nós parece uma modificação importante, ainda que essa alteração possa se dever ao dinamismo imobiliário ocorrido após as obras e não à política tributária municipal.

Com as características paisagísticas da área, ela rapidamente se transformou num grande negócio imobiliário:

“Quando anunciamos que o parque Guanabara estava no CURA, teve gente que começou a fazer compras e mais compras de terrenos ali. Como a população do bairro não estava bem informada e tinha gente pagando o dobro do que os lotes valiam, não pensavam duas vezes.” (depoimento Técnico 02 – Apud BATISTA FILHO, pg. 186)

Podemos assim entender em parte a posição defendida por BATISTA FILHO de que o Programa Cura só serviu para expulsar população de baixa renda de locais bem localizados nas cidades e neste sentido foi destruturadora de sua organização social, pois houve claramente no Parque Guanabara uma mudança radical no perfil da população moradora.

“O CURA, prejudicou o crescimento político e democrático do povo, boicotando as suas fases de organização. E em si mesmo, já é também uma denúncia contra esse tipo de exploração e manuseio oficial que é feita do povo pelo Estado, onde se evidencia o seu comprometimento com as classes e elites econômicas dominantes.

O CURA está como uma política entre tantas outras oficiais do Estado, que sistematicamente, se encaminham na mesma direção: controlar a força de trabalho. Marginalizá-la, dirigi-la, e, quando ideologicamente interessar, encurralá-la ou dispersá-la, como no Guanabara, contanto que se evite a sua organização e não se permita a sua organização.” (BATISTA FILHO, p.301)

Contudo fizemos questão de ressaltar as qualidades intrínsecas à área, como a beleza paisagística, a proximidade a um lago e à área central, características formadoras de valor, formadoras por si só de rendas fundiárias de monopólio e diferenciais se quisermos usar termos de economia urbana, que o investimento público fez com que fossem reveladas de forma mais rápida. Ao creditar toda a valorização, ao investimento público realizado através do Cura, BATISTA FILHO ignora toda uma tradição de estudos de economia urbana.

O trabalho se debruça sobre a população do Bairro Guanabara, e não faz nenhuma referência às outras áreas Cura da cidade, e que há época de sua elaboração já tinham tido obras acabadas⁹.

Como esclarecimento adicional, o trabalho do Cepam informa-nos que os vários Curas de Londrina atingiram 15% da área da cidade, e que a dívida Cura passou de 2% da receita total do município com o ICM em 1974 para 9% em 1980. Informa ainda que em 1984, com o peso dessa dívida e outras, assumidas pelo município ao longo dos anos, Londrina declararia moratória e pediria renegociação de sua dívida junto ao BNH.

⁹ Nestes bairros o Cepam também não faz referência se houve alteração do perfil populacional.

5.3 Os projetos Cura de Presidente Prudente – SP

HORA em sua dissertação de mestrado analisou o Projeto Cura III implementado em Presidente Prudente em 1987, posterior portanto à extinção do BNH. Mas também apresenta em seu trabalho algumas informações sobre os dois primeiros que naquela cidade foram implementados, que aqui registramos.

5.3.1 Os Cura I e II

Os recursos para implantação dos dois primeiros Projetos Cura de Presidente Prudente foram obtidos durante a gestão do então Prefeito Paulo Constantino, entre 1977 e 1982. São dessa forma projetos que foram concebidos durante o período que vigorava a primeira normativa, ainda que tenham sido implantados na vigência da segunda. As obras foram propostas para a área central (Cura I) e para a zona oeste do município, segundo HORA, em áreas tradicionalmente ocupadas por população de rendas médias e altas.

Pelo Cura I foram executadas obras de drenagem (canalização dos córregos do Veado, Bacarin e Bôscoli, e colocação de galerias de água pluvial em vários bairros), de implantação de equipamentos públicos (creches do Jardim Monte Alto e Vila Formosa) e implantação de um equipamento de lazer de abrangência municipal – o Parque do Povo. Também seria melhorado o sistema de iluminação pública desta área Cura e transformada em rua de pedestre, rua de comércio do centro da cidade.

Segundo a autora a obra de maior impacto deste Projeto Cura foi a implantação do Parque do Povo, cujos recursos não vieram somente do BNH¹⁰. O Parque foi implantado num fundo de vale, área que há época era ocupada por favela¹¹. A urbanização consistiu na remoção das moradias, canalização do córrego do Veado, implantação da área verde e de duas vias de circulação em seus limites.

Esta urbanização, segundo HORA viria a valorizar a área do entorno, que sofreria transformações bastante significativas, como o surgimento de novos loteamentos, “como é o caso do condomínio fechado João Paulo II e do Jardim Marupiara, ambos de alto padrão residencial. Ou seja, houve uma forte elitização das adjacências do Parque do Povo, inclusive com uma expressiva verticalização, de alto padrão.”(pg. 117)

Outra obra que representou um impacto significativo foi a implantação do calçadão, que segundo a autora beneficiou sobremaneira os comerciantes instalados na rua que foi fechada.

HORA entende que estes recursos beneficiaram diretamente estes comerciantes, “repercutiu na reprodução do capital” (pg. 119), e estranha que recursos do BNH tenham sido emprestados com esta finalidade. Mostra que o Programa Cura financiou obras em áreas relativamente bem servidas, obras que poderiam ser realizadas com recursos municipais – como o fechamento da rua comercial, e que representou para algumas lideranças políticas o acesso relativamente fácil a vultuosos recursos que seriam utilizados em obras discutíveis do ponto de vista das necessidades das comunidades atendidas, e que acabariam por ser pagos com os recursos advindos de todos os moradores da cidade, mesmo que privilegiassem somente alguns grupos.

¹⁰ Parte dos recursos vieram do Fundo de Desenvolvimento Urbano da Região Sudeste, operado como já dissemos pelo Banco do Brasil.

¹¹ Não há no trabalho informações sobre o que aconteceu com a população que foi removida.

Dos recursos aplicados no Projeto Cura I, a autora só considera relevantes por seu caráter social, a construção das creches, que segundo ela foram construídas em bairros populares.

O Cura II, também chamado de Cura Noroeste, realizaria obras num amplo território, na área oeste da cidade.

Também seriam realizadas obras de drenagem, como a “canalização do Buracão Duque de Caxias” na Vila Geni. Mas haveria uma maior concentração de obras de equipamentos públicos e de lazer, como a construção de um centro de saúde na Cohab, a construção do balneário público Termas, a urbanização da Praça das Cerejeiras e a complementação da urbanização do Parque do Povo, que seria pavimentado¹² e receberia tratamento paisagístico.

Aparentemente a implantação dessas obras teria um efeito no mercado imobiliário menos significativo, uma vez que a autora não faz qualquer comentário sobre as consequências de sua implantação.

Comenta ainda que as obras seriam realizadas de forma muito dispersa no território, o que talvez seja fruto das novas possibilidades de investimento mais generalizado pela cidade, propiciada pela segunda normativa do Programa.

A autora especula se a implantação do Cura na cidade não teria levado à extinção do serviço de saneamento básico municipal, uma vez que o BNH exigia na primeira normativa do Cura que o município tivesse aderido ao PLANASA. “É interessante observar que este fato pode ter ocorrido em Presidente Prudente, já que a cidade obteve financiamentos do Programa CURA por três vezes, e a companhia de águas e esgotos que operava até então, o DAEE (Departamento de Águas e Esgotos), perdeu a concessão há época da implementação do Cura I, quando passou a operar a SABESP.” (pg. 108, nota de rodapé)

Não foi cobrado o ITU progressivo nas áreas Cura I, II e III. A autora critica o fato de recursos sociais do FGTS terem sido apropriados privadamente por alguns grupos, mas não estabelece em nenhum momento que isso se deu também, pela inexistência da contribuição de melhoria, ou pela não aplicação do imposto progressivo no tempo sobre os lotes vagos, que permitiria ao Poder Público se ressarcir de parte dos investimentos realizados.

5.3.2 O Cura III

O Cura III foi proposto para a Zona Leste de Presidente Prudente, área de delimitação bastante ampla, que abrangia vários bairros. Contudo a coleta de dados de pesquisa por HORA foi realizado num território bem pequeno, uma vez que o Cura III acabou significando um intervenção muito restrita, ao longo da Avenida Tancredo Neves.

Conhecida popularmente como bairros “além-linha”, por ser uma área separada do centro da cidade pelos trilhos da estrada de ferro FEPASA (Ferroviárias Paulistas SA), é o local de moradia da população de menor renda, área formada por loteamentos populares, pouco equipados, implantados em grande parte na década de 60, e formando porções contínuas. Também não existem glebas vazias no interior da malha urbana, aguardando uma valorização posterior. A década de 70 veria o aumento dessa mancha urbana, com o crescimento do número de loteamentos.

¹² Esta é a informação que consta do trabalho, isto é “pavimentação e tratamento paisagístico do Parque do Povo”(pg. 122), o que nos leva a supor que caminhos internos ao Parque tenham sido pavimentados.

Segundo a autora, o que caracterizaria a maioria desses loteamentos da zona leste seria sua irregularidade, sendo que as glebas foram parceladas sem atendimento às exigências legais, levando a uma situação de irregularidade fundiária, que como a autora nos leva a crer se manteria até a época em que a pesquisa foi realizada. As construções foram feitas em grande parte pelos próprios moradores, por sistema de auto-construção, construções de padrão baixo, muitas de madeira. Para HORA “a precariedade, tanto no que diz respeito à infra-estrutura básica, quanto ao padrão das construções, não diferencia tanto esses loteamentos das favelas”.(pg. 84)

Desqualificaria ainda a área seu isolamento em relação ao centro da cidade, pois, apesar de ser territorialmente bastante próxima, a estrada de ferro serviria de barreira, e até a década de 70 somente haveria três acessos à área. Segundo HORA essa barreira representaria uma separação física, mas seria principalmente psicológica, sendo que muitos moradores se refeririam à área como a “não-cidade”. Teria assim a pecha de ser um local de moradia de marginais, inclusive assim definida pela própria população moradora.

O Cura III foi implantado por um governo de oposição ao anterior, e que ainda que na campanha política pela Prefeitura tenha criticado muito o endividamento municipal por causa dos projetos Cura, uma vez no poder também solicitou recursos ao BNH.

Esta solicitação foi feita em 1985, um pouco antes da extinção do Banco, e os recursos levariam dois anos para serem liberados, comprometendo a possibilidade de realizar todas as obras inicialmente previstas, uma vez que a inflação corroeu o valor dos recursos solicitados.

A aprovação da autorização para a Prefeitura realizar um novo convênio com o BNH foi bastante conturbada, uma vez que era necessária a autorização legislativa, e o Prefeito não tinha maioria na Câmara. Segundo a autora, os moradores seriam mobilizados pelas lideranças governistas, e a proposta contaria com o apoio da população.

Achamos interessante ressaltar esse fato, porque entre os Projetos Cura estudados, esse é o único onde houve algum tipo de mobilização da população para que fosse realizado. Mas também houve oposição a algumas das características do Projeto.

“No caso em análise, o movimento favorável à implementação do Projeto CURA III também manifestou-se contrário às desapropriações que ocorreriam, o que é um indicativo do medo desses moradores em sair do local com a chegada das melhorias.”(pg. 131/132)

Essa oposição levaria à proposição pela população de um novo traçado para uma das vias a serem abertas, contudo a proposta inicial seria mantida. Ainda que se buscasse apoio popular para a idéia, vemos que as decisões sobre a intervenção na cidade não eram compartilhadas com a população, sendo a decisão técnica (ou política?) autoritária.

Na aprovação do Projeto Cura na Câmara Municipal de Presidente Prudente, também foi aprovada uma alíquota progressiva para os terrenos vazios de 7,5% ao ano, ainda que o Executivo não tenha cobrado o imposto territorial urbano progressivo na área Cura III.

O Projeto previa a realização das seguintes obras:

- implantação de duas vias de ligação entre a zona leste e o centro da cidade (a Avenida Brasília e o prolongamento da Avenida Manoel Goulart), e a abertura de dois novos acessos,

- implantação de três novas praças, nas Vilas Marcondes, Brasil e Parque Furquim,
- implantação de drenagem de águas pluviais com a canalização de córregos,
- implantação de equipamentos públicos, como creches e PAS – Postos de Atendimento à Saúde.

As obras viárias estariam concentradas na porção mais central da Zona Leste, e os equipamentos construiriam centros de bairros, ao norte e ao extremo norte da Zona Leste. Era assim uma proposta que recriava a legibilidade deste setor da cidade e as relações de vizinhança, possibilitando uma requalificação de toda a área.

“Podemos observar que o prolongamento da Avenida Manoel Goulart tornar-se-ia o principal acesso, pois interligaria a Zona Leste com o centro da cidade. Já a Avenida Brasília seria uma opção especialmente para aqueles que se encontravam na porção sul, embora acreditemos que o fluxo de pessoas e veículos seria menos intenso que a ligação com a área central.

A ligação de ambas as vias com a Rua Mendes de Moraes, a Abílio Nascimento e a Avenida Juscelino Kubistchek de Oliveira possibilitariam uma melhora expressiva na malha viária da Zona Leste, sem dúvida, tornando o transporte individual ou coletivo, de pessoas e/ou mercadorias muito mais rápido.

O equipamento de lazer a ser instalado pela proposta original também teria repercussão expressiva, dado o fato da área ser bastante carente em termos de áreas verdes, parques e praças, tanto em razão dos inúmeros loteamentos irregulares que não reservaram o espaço devido às áreas verdes e institucionais, quanto também pela não implantação das praças e áreas de lazer por parte do poder público nos loteamentos regulares, nos quais a lei foi obedecida.

As praças das Vilas Brasil e Marcondes receberiam tratamento paisagístico e conjunto esportivo, estando próximas do local onde seriam instalados os postos de atendimento sanitário, centros comunitários e as creches.

Seriam na realidade duas grandes áreas nas quais se concentrariam a maior parte dos equipamentos a ser implementados, ficando inclusive relativamente próximas. Já a Praça a ser implantada no Parque Furquim seria mais simples e possuiria menos equipamentos, até em razão do menor tamanho da área.

Haveria também a implementação de uma extensa rede de galerias para a drenagem de águas pluviais, com a canalização de córregos existentes na Zona Leste.”(pg. 146/147)

Mas o que acabou sendo implementado foi muito modesto. Foi canalizado o córrego do Salto, sobre o qual foi aberta a Avenida Tancredo Neves, e em terreno lindeiro à nova Avenida foi implantada uma praça de esportes. Assim a intervenção concentrou-se somente na parte central da Zona Leste, mas estabeleceu uma nova ligação com o centro da cidade. Mesmo assim as creches e os PAS foram implantados, só que com recursos municipais.

A canalização do córrego e abertura da Avenida significou a desapropriação de várias moradias, ainda que este número tenha sido muito menor do que o inicialmente previsto, uma vez que a maior parte das obras não chegou a ser realizada.

Foram desapropriadas 62 proprietários, perfazendo um total de 208.327,38 m², sendo que cinco proprietários detinham 89,5% da área desapropriada, mostrando uma concentração

da propriedade fundiária. As moradias desapropriadas foram 56, concentradas em 43 lotes, sendo que dessa forma alguns lotes possuíam mais de 1 residência. Dessas, 26 eram de madeira, 14 mistas (alvenaria e madeira) e 16 de alvenaria. Houve portanto a supressão de moradias de população de baixa renda, sendo que segundo a autora os valores de indenização em muitos casos não devem ter possibilitado a aquisição de uma nova moradia com inserção urbana equivalente. Contudo, aparentemente os maiores prejudicados foram aqueles que dispunham de imóveis com uso misto ou comercial.

".... Mas a maioria do pessoal tava no buraco ... que ali era um buraco terrível e o pessoal foi beneficiado com terrenos em outros locais, mas muitos ficaram insatisfeitos com o valor que foi dado. Principalmente o pessoal do início da construção do Projeto CURA... ali no comecinho... onde tem a Mendes de Moraes, a Antonio de Queiroz Sobrinho... aonde tinha a zona comercial... Ali o pessoal teve basicamente prejuízo. Porque eles estavam no centro da vila, numa região boa e que não tinha assim tanta necessidade da montagem... quer dizer... a avenida acabou montando e passando por cima... Mas é um pessoal que estava numa área muito valorizada, uma área boa, acabaram perdendo, saindo da região, indo para outros lugares da cidade." (Entrevista com o Vereador Wilson Portela Rodrigues, na época líder do PMDB na Câmara Municipal, apud HORA, pg. 161)

Ainda que a preocupação da autora seja com a possibilidade de ter havido uma modificação da população moradora após a implantação das obras do Cura, os dados por ela levantados não nos permitem tirar conclusões a este respeito. É relatado que a Zona Leste antes e depois da implantação do Cura, é o local de moradia da população de menor renda, e as pesquisas da alteração da dinâmica imobiliária do bairro, em nossa opinião não permitem conclusões sobre a alteração dos moradores, mesmo porque o perfil de renda parece não ter tido alterações.

Assim a autora mostra, por pesquisa realizada em cartório, que o número de transações imobiliárias na região, nos anos posteriores às obras, foi elevado, mas isto não traz informações que possam esclarecer sobre mudanças no perfil de renda, uma vez que não sabemos quem são os envolvidos nestas transações.

Neste sentido, melhor informação sobre possíveis alterações no perfil é o relato de que uma favela foi removida da área de intervenção, com aproximadamente 40 moradias. É uma ação que possivelmente modificou fortemente a área, uma vez que os moradores do entorno e o próprio Prefeito à época diriam que ali era um "mocó de bandidos" (pg. 165). A remoção foi feita para outras áreas públicas e parte dos moradores foram para um conjunto habitacional, havendo uma percepção por parte de HORA que estas famílias melhoraram sua situação de moradia.

Outra informação trazida pelo trabalho que nos pareceu interessante é o mapeamento do uso do solo, realizado em 1993 (pg. 203). Ele mostra que é grande o número de lotes ainda vagos na Zona Leste, sendo que o Loteamento Jardim São Pedro, lindeiro à via que foi aberta, tinha duas quadras praticamente vazias, lotes em sua maioria fazendo frente para a Avenida. Essa situação caracteriza uma retenção especulativa que talvez a aplicação do imposto progressivo tivesse conseguido evitar, e é claramente expressão de uma apropriação privada, dos recursos públicos investidos e que vem sendo pagos com impostos que atingem todos os moradores.

Pesquisa quantitativa realizada por HORA mostra que em 1995, oito anos após a implantação do projeto, o perfil da renda familiar dos moradores dos bairros mais próximos da área de intervenção, mostrava predominância das classes de menor renda,

quando quase 41% da população tinha renda familiar até 3 salários mínimos e 76% possuía um rendimento de até 5 salários mínimos. A mesma pesquisa mostrava uma predominância de proprietários de imóveis.

“As famílias que recebem até 3 salários mínimos e residem em casa própria representam 39,22% do total da amostra e se acaso somarmos as de renda até 5 salários temos um percentual de 62,75%, dado bastante expressivo.” (pg. 207)

Assim é possível supor também que ainda que tenha havido apropriação da valorização da área por parte dos proprietários individuais, esta apropriação representa um aumento do valor do patrimônio das classes de menor renda, e dependendo do perfil de renda da população das outras regiões da cidade, pode ter tido até um efeito redistributivo. Contudo essa hipótese não foi explorada pelo trabalho de HORA.

Mas esta nossa observação encontra críticos, principalmente entre aqueles que trabalham com urbanização de áreas de população de baixa renda. FERNANDES¹³, em seu depoimento, nos diria em relação a esta “capitalização” dos moradores:

“É a mesma coisa que acontece em favelas, quando fala-se, ainda que não se tenha muita segurança, não só dos percentuais de quem sai, mas quais foram as motivações. Nós estávamos aqui num workshop outro dia, discutindo com o Banco Mundial, quando o colega do Banco Mundial disse ... a gente dizendo que era um fator de risco dessas intervenções eventualmente acaba tendo uma substituição das famílias, da população alvo inicial, das famílias beneficiadas. O colega do Banco Mundial pulou: - Como! Eu não acho que seja um risco. A pessoa optou por se capitalizar. Agora, o problema da favela é que, se ela vai morar em outra favela, então, puxa! Você vai continuar investindo, investindo, investindo, e na medida em que o caso da favela é semelhante ao caso do Cura, ela capitaliza em cima de um subsídio muito forte. Essa não é a melhor forma de se fazer a distribuição de renda, quer dizer, se você quer fazer distribuição de renda, então ótimo, as pessoas todas se capitalizam, saem, etc. Mas você tem outros mecanismos, essas intervenções têm outros propósitos.”

Essa questão merece ser mais bem discutida, o que não entendemos ser o papel deste trabalho.

Os resultados da pesquisa realizada por HORA apontam também certa satisfação por parte dos moradores com as mudanças, principalmente com a urbanização do fundo do vale, a pavimentação e iluminação das vias. Mas para ela as melhorias que vieram com o Projeto não são assim tão significativas, o que explicaria em parte a pouca valorização imobiliária dos bairros.

“O espaço herdado, apresenta aspecto bastante deteriorado, mesmo após a implementação do Projeto Cura III e não conseguiu atrair grandes negócios para o local. Apesar do Cura III melhorar as condições sanitárias (através da canalização do Córrego do Salto) e o sistema viário, o projeto não pode transformar profundamente os aspectos dos bairros atingidos: ainda é a aparência de encortiçados que predomina, em razão do expressivo número de habitações precárias.”(pg. 254)

Podemos concluir que aqui vimos um Cura que realizou algumas obras de infra-estrutura em uma área periférica, sem alterar substancialmente “os bairros”, ainda que tenha alterado a paisagem de um fundo de vale que era considerado degradado. Esta área

¹³ Entrevista já citada anteriormente, feita em Agosto de 2002.

mesmo não tendo sido aplicados mecanismos tributários para conter uma possível valorização imobiliária, aparentemente não sofreu grande valorização e a população moradora manteve-se a mesma. Dessa forma confirma as conclusões da análise da FPFL/Cepam (BNH/DEPEA, 1987) de que em locais onde não havia pressão para a mudança do perfil imobiliário, a intervenção realizada não gerou grandes transformações.

5.4 Os Projetos Cura de João Pessoa

FARIAS analisa os resultados dos projetos Cura de João Pessoa a partir dos objetivos gerais do programa expressos pelo BNH. É, portanto, uma avaliação de política pública, ou seja, procura-se avaliar a eficácia da política em atingir seus objetivos, ainda que para isso utilize-se de resultados de uma política municipal. Para isso, enquanto metodologia, apóia-se em pesquisas de opinião, apresentando o resultado de questionário e entrevistas realizadas com 20 especialistas que participaram do Projeto CURA, que trabalhavam nos órgãos públicos que implantaram o Projeto, desde funcionários da Empresa de Urbanização de João Pessoa – URBAN à técnicos do BNH. Algumas opiniões são comparadas com dados quantitativos, orçamentários por exemplo, trabalhados pelo autor.

A eficiência da política, isto é, se poderiam ter sido gastos menos recursos para atingir os mesmos objetivos, ou se os recursos empregados levaram a resultados satisfatórios, é pouco avaliado pelo trabalho, e de certa forma o último trabalho que analisamos (SERRA) complementa esta informação.

Claro que nos dois casos não se trata de uma avaliação que possa ser generalizada para o Programa, neste caso trata-se de uma avaliação que só se aplica a João Pessoa, enquanto que o outro, que veremos a seguir, só se aplica ao Cura de Osasco. Mas são análises que se diferenciam das até aqui estudadas, uma vez que se preocupam em avaliar outros aspectos do Programa além da mobilidade populacional. São, neste sentido, muito interessantes, pois nos permitem ter outras percepções sobre o resultado do Programa.

Ao analisar a implantação do Projeto Cura na cidade, o autor faz um histórico da evolução da estrutura urbana em João Pessoa, dizendo que na década de 70 a construção de conjuntos habitacionais com recursos do BNH na cidade, “desenhou” os locais de moradia da classe de menor renda e também de média renda.

“A seletividade do solo urbano de João Pessoa, ficará consolidada depois da criação do BNH, consequência da política de construção de conjuntos habitacionais, destinando essas moradias para a camada da população de baixa renda, com isso, fica patente a estratificação social.” (pg. 58)

Segundo FARIAS até 1963 existiam 14 conjuntos habitacionais em João Pessoa, com 851 unidades habitacionais, o que correspondia a aproximadamente 3% dos domicílios da cidade. Na década de 70, seriam construídos 15 conjuntos habitacionais, com um total de 7.280 unidades habitacionais, todos destinados a população de baixa renda.

Paralelamente à construção desses conjuntos, seriam implantados dois projetos Cura, o primeiro, contratado em 1977 para os bairros de Tambaú, Manaíra e Cabo Branco, que se localizavam ao longo da orla marítima e que na época possuíam poucas residências, a maioria de veraneio e de população com rendas mais altas, ainda que houvessem algumas

moradias de pescadores. Este projeto criaria uma área na cidade que seria ocupada pela população de mais alta renda.

Fruto dos protestos por terem sido investidos recursos sociais em áreas de moradia de população de alta renda, seria realizado um segundo projeto Cura em área onde predominavam os conjuntos habitacionais, no bairro Cristo Redentor. Denominado Cristo-Mangabeira, este projeto alteraria o perfil dos moradores do bairro do Cristo, que passaria de predominantemente de população de baixa renda para predominantemente de população de média renda. Em Mangabeira, como não haviam lotes vagos particulares – somente áreas públicas, a alteração do perfil da população não ocorreria.

5.4.1 O Projeto Cura Orla Marítima

O Projeto interveio nos bairros de Manaíra, Cabo Branco e Tambaú, que há época eram pouco ocupados, uma vez que mesmo João Pessoa tendo crescido em direção à orla marítima, esta ocupação se dava de maneira lenta e dispersa. Assim o investimento Cura visava propiciar o adensamento de forma rápida, ao permitir a implantação de uma infraestrutura para o que até ali o Município não dispusera de recursos.

O Convênio de Adesão com o BNH foi assinado em 1977. Neste ano concluíam-se o Estudo de Viabilidade, sendo que a área Cura estendia-se desde a praia do Cabo Branco até a praia do Bessa, perfazendo um total de 708 ha com uma população estimada em 14.757 habitantes.

Previam-se a realização das seguintes obras:

- Infra-estrutura: pavimentação de vias arteriais, coletoras, locais e de pedestres, perfazendo um total de 638.240 m², drenagem e aterro de alagados, paisagismo, sinalização de vias e iluminação pública;
- Áreas de Lazer – implantação de parques, praças e revitalização da praia;
- Remanejamento de habitações sub-normais;
- Construção de equipamentos de educação, saúde, terminal turístico e abastecimento.

Aparentemente, o primeiro convênio que previu obras para o Bairro de Tambaú, foi integralmente realizado. O segundo convênio referia-se as obras previstas para o Manaíra, e também os recursos foram liberados integralmente, mas com considerável atraso. O autor nos diz que as informações obtidas da Caixa Econômica mostram que o cronograma físico-financeiro da obra foi integralmente cumprido.

Houve uma grande valorização da área após a realização das obras, levando ao aumento da concentração de moradias de mais alta renda. O autor também informa que ainda que tenha sido cobrado o imposto territorial progressivo na área, por pressão dos proprietários dos terrenos a alíquota das áreas Cura foi rebaixada em relação ao restante da cidade, fazendo com que na prática a cobrança do imposto progressivo não tivesse qualquer impacto sobre o mercado fundiário.

5.4.2 O Projeto Cura Cristo-Mangabeira

O Projeto abrangia os bairros do Cristo Redentor, Rangel e Mangabeira, situados ao sul da cidade. Segundo FARIAS a escolha da área ficou creditada a necessidade de acelerar e fortalecer o crescimento da cidade na direção sul, uma vez que nesta região tinham sido implantados o CEASA, o estádio José Américo e aberta a BR-230. Além disso aponta como

causas importantes as manifestações públicas contrárias ao gasto de recursos públicos na área da Orla Marítima.

O Estudo de Viabilidade para a área foi realizado em 1983, sendo que o projeto abrangeu uma área de 1.181 ha que contava com uma população de 38.181 habitantes, maior portanto que a primeira área. Em 83 foi assinado o convênio para o financiamento das obras, sendo que o contrato foi assinado no final daquele ano, e os recursos começariam a serem liberados no ano seguinte. O montante estimado era exatamente o valor teto para liberação de recursos após 1982, ou seja, 630.000 UPCs.

Nesta proposta seriam previstas as seguintes obras:

- Infra-estrutura: pavimentação asfáltica e em paralelepípedos de vias que perfaziam uma extensão de 38.039 m, implantação de ruas de pedestres, drenagem e iluminação pública;
- Equipamentos públicos: implantação de escola, posto de saúde e praças.

O autor conclui que praticamente todas as obras previstas foram concluídas, uma vez que os quantitativos de obras medidos a partir do cronograma físico financeiro apresentam uma realização de 97,48% do previsto.

Informa ainda que houve uma valorização destes bairros, contudo o que sofreu transformações mais acentuadas foi o do Cristo, que passou a contar majoritariamente com população de média renda.

Para essa área Cura também é válida a informação que já colocamos, ou seja, de que a cobrança do imposto progressivo foi seguida por uma diminuição das alíquotas.

Ainda informa que os serviços implantados na área Cura Orla Marítima pareciam estar dotados de maior qualidade que os implantados nesta área. Existem várias possibilidades para isto ter ocorrido, que vai desde um menosprezo pelas áreas ocupadas pela população de menor renda – que é o que o autor parece aceitar, até o fato de que o limite de investimento que então estava vigorando, não tenha permitido uma maior exigência na qualidade dos equipamentos implantados.

5.4.3 A eficácia da aplicação do Cura em João Pessoa

Para avaliação da eficácia, FARIAS realizou pesquisa de opinião qualitativa e quantitativa que procurou aferir a percepção e a realidade sobre as alterações que o Cura causou na cidade. A partir da pesquisa de campo, os dados foram tabulados no sentido de responder a certas questões, que são oriundas dos objetivos gerais do Programa, conforme enunciado na proposta original por Oliveira Penna.

A primeira questão é se houve ***melhoria do nível de conforto da população mediante aumento da eficiência dos serviços urbanos***. A conclusão é que as opiniões positivas representam 65% dos resultados, ainda que para alguns técnicos que participaram do projeto a melhoria não tenha alcançado o padrão esperado. Em relação a questão dos serviços urbanos terem se tornado mais eficientes, existem resultados diferentes para as duas áreas Cura. Enquanto que para a Orla Marítima 90% dos entrevistados concordam que estes se tornaram mais eficientes, em relação a Cristo-Mangabeira somente 55% concordam.

Também foi revelado que um problema anteriormente existente na Orla Marítima não foi sanado, que é o constante alagamento das ruas em dias de chuva. Havia uma expectativa

que a implantação de sistemas de drenagem resolveria essa situação, o que não ocorreu. Esse é um motivo de descontentamento com os resultados das obras.

A segunda questão investigada foi se houve ***diminuição da ociosidade existente, maximizando assim os investimentos realizados***. A conclusão é que o objetivo foi alcançado, ainda que para vários dos especialistas entrevistados o adensamento tenha ficado aquém do esperado.

“É claro que o CURA modificou os bairros que sofreram intervenção, principalmente Manaíra e o Cristo, que quase nada tinham. Mas esperava-se muito mais, pelo volume de recursos gastos. Ainda tem muitos terrenos desocupados e o comércio nesses locais ainda é bastante fraco. Só ultimamente é que apareceram mais lojas comerciais.” (depoimento de um entrevistado, Apud FARIAS, pg. 135)

A terceira questão colocada é se ***o Projeto Cura conseguiu diminuir consideravelmente o número de terrenos desocupados***. A maioria dos entrevistados concordou que sim (80%), mas em relação ao bairro do Cristo somente 40% concordaram, enquanto 30% discordaram e 25% não opinaram. Os dados quantitativos mostram que as expectativas de adensamento não se configuraram, sendo que em alguns casos houve aumento do número de lotes vagos, pela abertura de novos loteamentos na área.

Outro ponto avaliado foi se ***o Projeto Cura teve como resultado positivo a elevação do nível de investimentos privados nas áreas***, sendo que a maioria dos entrevistados concorda que sim e em relação a todas as áreas Cura de João Pessoa. A concordância não é tão grande quando foi questionado se isso também ocorreu nas áreas/bairros adjacentes, mostrando haver um consenso de que o investimento público só aglutina novos investimentos privados nos locais onde é realizado.

Em relação ao objetivo do Cura de ***aumento da receita fiscal das cidades, mas não das alíquotas vigentes, mediante taxaço que leve à utilização de terrenos beneficiados com investimentos da coletividade, coibindo desta forma a especulação***, 45% dos entrevistados disseram que muito pouco e 25% quase nada ou nada neste sentido foi alcançado.

Concluiu-se que os entrevistados concordam que houve aumento de valor das áreas Cura e que também foram valorizados os bairros adjacentes a essas áreas. Já os outros bairros não tiveram valorização. Contudo avalia-se que o Poder Público não teve retorno dessa valorização. Mesmo assim é avaliação de 55% dos entrevistados que com a implantação do Cura, os recursos gerados via IPTU em Manaíra, Cabo Branco e Tambaú se elevaram consideravelmente, mas que estes recursos não foram suficientes para fazer frente às obrigações financeiras assumidas com o BNH.

“Ademais, merece ser destacado, que não houve, dentre os especialistas entrevistados, nenhum sequer que assinalasse a opção concordo, o que nos leva a supor que as medidas necessárias – aumento da alíquota progressiva do imposto territorial e cobrança do imposto predial sobre o valor de mercado – ou não foram adotadas pela PMJP como se previa, o que foi colocado por um dos especialistas entrevistados, ou então, se adotadas não expressavam a realidade, muito embora nos estudos de viabilidade se mostrassem satisfatoriamente, ou ainda, pela não ocupação dos terrenos vazios pelas taxas previstas, como foi visto anteriormente.” (pg. 148)

O estudo realizado pelo autor da arrecadação de IPTU do município e do encargo da dívida com o BNH mostra que esta visão de que não houve preocupação em obter o retorno dos recursos via uma política tributária, está correta. Primeiro porque a análise demonstrou que entre 1977 e 1990 não houve em nenhum ano aumento significativo da receita municipal, sendo que os anos que a receita de capital apresentou as maiores elevações foram aqueles em que houve liberação de recursos Cura por parte do BNH. Já a receita corrente, a partir de 1980 começou a diminuir, e a receita com IPTU esteve sempre abaixo dos 30% na formação da receita tributária, a não ser em 1981 e 1982, quando foi um pouco superior a este patamar, atingindo o valor máximo em 1982 quando chegou a 31,99%.

Já a relação receita/dívida pouco se alterou, mantendo-se sempre num patamar elevado, chegando no período 1987/89 a crescer bastante, uma vez que nesses dois anos a dívida com a Caixa Econômica Federal não foi paga. Só a partir de 1990, com a aplicação de uma política tributária mais rígida, essa relação voltaria a diminuir, atingindo o patamar de 37,55%.

“As informações colhidas nos Balanços representam a arrecadação desse imposto [IPTU] em sua totalidade, não identificando o volume por área, como seria conveniente analisar. Mas os números apresentados na tabela Evolução da Receita nos dão conta de que não houve um aumento na Receita arrecadada, através do IPTU, o que nos sugere que não houve uma elevação considerável como mostra a tendência das opiniões dos especialistas entrevistados, em se tratando para os bairros de Manaíra, Cabo Branco e Tambaú.

Aparentemente, traduz-se numa divergência entre a avaliação dos especialistas e os números levantados. Todavia, se levarmos em consideração não só a inadimplência no pagamento, como também as ingerências políticas que influenciaram na elevação real desse imposto, melhor dizendo, a maioria dos Prefeitos que tiveram mandato durante o período 1978-1990, deixaram de aplicar um único índice de reajuste sobre o valor venal dos imóveis do município de João Pessoa, reduziram-no para as áreas beneficiadas pelo Projeto por conta das alíquotas progressivas que a elas estavam obrigados a cobrar.” (pg 158)

Ainda que discordemos do autor no sentido que havia a obrigação de cobrar as alíquotas progressivas, porque esta aplicação nunca foi fiscalizada pelo BNH, é claro aqui o subterfúgio utilizado em João Pessoa para não realizar a cobrança do ITU progressivo, o que mostra que, nos casos de projetos Cura que conhecemos, não houve um teste real se seria possível controlar a valorização imobiliária nas áreas.

Assim ao serem questionados se **a especulação imobiliária tinha sido contida nas áreas Cura**, a maioria dos entrevistados (85%) disse que não, e a mesma resposta foi obtida quando os entrevistados foram questionados se **a especulação imobiliária tinha sido contida nas áreas adjacentes às áreas Cura**. Essa avaliação, que perpassa de certa forma todos os estudos de caso por nós analisados, está relacionada para áreas onde não houve a cobrança de imposto progressivo, sendo que seria interessante conhecer um caso onde este foi aplicado e de forma adequada.

A última avaliação que FARIAS realiza se refere ao objetivo do Programa de **criação de critérios impessoais e racionais a fim de estabelecer prioridades de atendimento das áreas carentes de investimentos públicos/privados**. É entendimento da maioria dos especialistas que este objetivo teve um alcance muito

reduzido, principalmente em João Pessoa, onde todas as análises levam a uma escolha política da área Orla Marítima.

Em relação à necessidade de consulta à população moradora, expressa nas normativas, a análise mostra que a maioria dos entrevistados disse que a população não foi consultada, ainda que concordem que deveria ter sido. Neste sentido, o autor faz um paralelo entre a proposta inicial do Programa e as metodologias de planejamento defendidas pelos especialistas.

“O Projeto CURA dentro desse contexto, estaria situado numa fase em que poderíamos chamar de transição, isto é, reduzia-se gradativamente o espaço ocupado pelo planejamento tecnocrático, para, ainda de forma embrionária, surgir o planejamento participativo. Devemos destacar, mais uma vez, que esse processo ficou caracterizado no plano das idéias e do discurso não chegando a acontecer, efetivamente, nas ações, pois até hoje ela se mantém no discurso.” (pg 166)

Gostaríamos de ressaltar que, ao contrário do que coloca FARIAS, a idéia original do Programa começou a ser pensada em 1972, sendo estabelecida em 1973, época em que o “planejamento tecnocrático” estava em pleno vigor, e neste sentido a proposta de participação da comunidade, ainda que somente através de consulta, é para a época inovadora.

Em relação ao apoio ao Programa, é importante registrar que os dados compilados por FARIAS mostram que 85% dos entrevistados acreditam que o Estado deveria continuar intervindo nos municípios brasileiros através de programas semelhantes; 95% acham que o programa provocou a reativação de setores da atividade econômica da cidade, e 90% acreditam que o Projeto Cura trouxe benefícios a João Pessoa como proposta de política urbana.

Também 60% dos especialistas concordaram com a afirmação de que o Projeto Cura provocou a migração dos residentes de baixa renda para outras áreas da cidade.

“Em suma, nos parece através das respostas apresentadas na avaliação geral do Projeto Cura, que, em certa medida, os especialistas entrevistados acharam o Projeto CURA, apesar de alguns deslizos na execução, gerenciamento e na elaboração e, ainda, as injunções políticas interferindo no processo e, às vezes, sobrepondo o que era certo tecnicamente, trouxe benefícios às áreas que sofreram intervenção e até mesmo por extensão a cidade de João Pessoa.” (pg. 185)

5.5 Cura I em Osasco, uma avaliação pós-ocupação

A análise coordenada por SERRA difere sobremaneira dos estudos até aqui apresentados. Não é um trabalho acadêmico, como uma tese ou dissertação, tratando-se de uma pesquisa realizada por alunos de uma disciplina de Pós-Graduação da FAUUSP, ministrada por SERRA.

O trabalho foi realizado em 1989, e sempre que nos referimos a SERRA neste capítulo, estamos falando deste trabalho.

É um exercício de aplicação das metodologias de pós-ocupação, e para isso foram analisadas as obras implantadas pelo Cura I de Osasco, e que são três centros infantis integrados, uma creche, um centro esportivo, um ginásio de esportes, e a infra-estrutura.

É basicamente uma análise do desempenho de um conjunto de edifícios implantados com os recursos do Programa, e não uma análise do Programa Cura I de Osasco propriamente dito. Mas é interessante na medida que nos propicia uma visão do que resultou, pelo menos neste caso, dos investimentos urbanos realizados através do Cura.

A proposta para Osasco foi elaborada pela PROSASCO, empresa municipal que ficou encarregada de promover a implantação do projeto. A escolha da área foi feita com certa dificuldade, pois duas áreas tinham características importantes para serem a área piloto. Finalmente, resolveram fazer uma proposta que abarcasse as duas áreas, a primeira ao norte do Rio Pinheiros e com população de renda mais baixa, e a segunda ao sul do Rio e com população com renda um pouco mais elevada.

O programa de intervenções previa:

- lazer e recreação: 5 praças (com um total de 9.350 m²), arborização de vias com o plantio de 2.300 árvores, a construção do Parque Esportivo Jardim da Flores, e a implantação de dois centros esportivos, o de Vila Yolanda e o da Vila São José,
- sistema viário – implantação de drenagem subterrânea, pavimentação asfáltica, passeios, obras de arte e abrigos de ônibus,
- drenagem – implantação de rede coletora, canalização e desassoreamento de córregos,
- implantação de iluminação pública,
- equipamentos públicos – construção de dois centros infantis integrados e duas creches.

O Convênio de Adesão e de Refinanciamento foi assinado em 1977, mas o contrato para implantação das obras só foi assinado em 1980, sendo que a desvalorização dos recursos dada a defasagem entre a previsão e a implantação levou a Prefeitura a cancelar algumas obras.

Em 1982 ainda faltavam 15% das obras para serem finalizadas, mas com a edição de nova normativa do BNH, elevando os juros dos empréstimos, a Prefeitura cancelou o contrato e desistiu da conclusão das obras.

O estudo de pós-uso analisa os seguintes edifícios: Centro Infantil Integrado Rochdale, Centro Infantil Integrado Vila Airosa, Centro Infantil Integrado de Vila Marieta, Creche Vila Isabel, Centro Poli-esportivo Domingos Piteri, Ginásio de Esportes Ives Tafaello, pavimentação, drenagem, meio-fio, sarjeta e abrigos de ônibus.

Constatou-se que os centros infantis apresentam problemas de sub-dimensionamento, de conforto ambiental, e de segurança. A estrutura do Centro Rochdale apresentava sinais de comprometimento, mostrando que a construção não foi de boa qualidade. A conservação é precária, apontando para um pouco investimento do Poder Público Local na manutenção de seus edifícios. Ainda assim, o Centro Rochdale foi considerado agradável pelos usuários, exceto pela cozinha, refeitório e as salas da creche, consideradas desagradáveis por serem extremamente quentes no verão.

O Centro da Vila Airosa também apresenta problemas de sub-dimensionamento, principalmente nas áreas de apoio administrativo e nos pátios externos. Erros construtivos levam a problemas de drenagem, sendo que em dias de chuva parte das salas era invadida pelas águas.

A estrutura apresenta problemas decorrentes da qualidade da construção e da modificação do projeto original, havendo comprometimentos da segurança do usuário. A conservação também é precária, havendo a necessidade de manutenção urgente das canalizações de água e esgoto. O Centro de Vila Airosa é considerado desagradável pelos usuários, havendo uma percepção generalizada de que ele é mal dividido, acusticamente mal resolvido, e com situações que comprometem a segurança.

O Centro de Vila Marieta também apresentava o problema de sub-dimensionamento, ainda que apresente um bom conforto térmico e acústico e tenha melhor conservação. Neste sentido, é o edifício melhor avaliado pelos usuários, que o consideram agradável. O ponto pior avaliado é o da segurança, uma vez que os usuários também consideram a vizinhança problemática, sendo que existiam freqüentes invasões.

A creche de Vila Isabel também foi sub-dimensionada, faltando espaços para as atividades de administração, lavanderia e play-ground. O prédio é frio no inverno, ainda que no verão seja fresco, e a iluminação natural é deficiente. Contudo, os usuários o consideram agradável.

O Centro Poli-esportivo encontrava-se praticamente abandonado, com sinais de vandalismo, sendo que praticamente todo o mobiliário, bem como louça sanitária e fiação foram roubados. Os zeladores foram expulsos por marginais que freqüentavam o local. Era assim péssimo exemplo de como o Poder Público Municipal mantinha os espaços de uso coletivo.

O Ginásio de Esportes encontra-se em boas condições, por ter sofrido uma reforma após constantes invasões. Mesmo assim existiam problemas construtivos, com infiltrações na laje de cobertura do ginásio. Era considerado pelos usuários como um dos melhores da cidade.

A infra-estrutura urbana da área Cura foi considerada boa, não havendo comprometimento pelo uso. Somente os abrigos de ônibus apresentavam falta de manutenção.

O resultado desta avaliação mostra que as obras realizadas com os recursos do Cura, em Osasco, apresentam em sua maioria problemas decorrentes do projeto das edificações e da qualidade das obras. Desta forma coloca em dúvida a eficiência na aplicação dos recursos Cura por parte das municipalidades.

Deixa supor que, uma vez terminada e inaugurada a obra, os prefeitos poucos se preocupam com a manutenção do patrimônio público, permitindo que estes edifícios cheguem a tal estado de degradação, que recuperá-los passa a significar um investimento igual ao de construir um novo prédio.

Dessa forma o bairro é “curado” por alguns anos, quando pelo abandono passa a ser necessário investir novamente um grande volume de recursos para requalificar o bairro e os locais de convivência comunitária.

Ao terminarmos de ler este trabalho, sentimos falta de uma avaliação das características arquitetônicas dos edifícios e de ser possível impacto na paisagem urbana. Ainda que esta

não seja propriamente uma avaliação de pós-ocupação, somos curiosos em saber se edifícios financiados com recursos Cura chegaram a ter impacto na paisagem do entorno.

Se não existem considerações sobre as filiações estéticas dos edifícios, também não existe avaliação da estruturação do sistema viário implantado com os recursos. Isso nos leva a supor que as soluções foram convencionais e não chegaram a despertar a atenção dos avaliadores.

5.6 – O panorama geral que cerca as abordagens de cada autor

Em termos gerais, de contextualização, alguns autores já se colocam inicialmente como pouco favoráveis à idéia do Programa Cura. Isso é particularmente verdade para BÓGUS, BATISTA FILHO e HORA.

Já CARVALHO, FARIAS e SERRA apresentam uma visão mais favorável ao Programa, e se preocupam em apontar correções que poderiam torná-lo melhor.

Para as posturas de BÓGUS e BATISTA FILHO, o papel do Estado é determinante na formação das diferenciações intra-urbanas, na geração de rendas do solo e no processo de segregação das classes de menor renda¹⁴. E como produtor de bens de consumo individual (habitação) as características da política desenvolvida somente acentuam esse papel.

Para eles o Estado tem também um papel decisivo na atuação de controle urbano sobre áreas bem localizadas, que se dá através de políticas de desfavelamento e remoção de cortiços em áreas ocupadas por populações de renda média e alta¹⁵.

Para CARVALHO e SERRA a análise desse Estado não é tema de avaliação, enquanto que em FARIAS a atuação do Estado é balizada por um modelo burocrático-autoritário, que enfatiza o planejamento centralizado e incentiva a dependência financeira dos municípios, através de uma centralização dos recursos na esfera federal.

E é esse Estado que vai criar o Programa (linha de financiamento), voltado para a qualificação de determinados bairros, através da implantação de infra-estrutura, equipamentos públicos, serviços, etc., o denominado Programa Cura.

Na visão de BATISTA FILHO, "o Estado por meio desta intervenção, ao invés, de atender às necessidades da população pobre, ao contrário, propicia mecanismos de valorização para o capital privado" (p. 24)

Aponta que o Cura tem como objetivo operar na esfera do consumo (de bens de consumo coletivo), através da implantação destes bens em determinados locais da malha urbana. "Oportunamente, nos lembra Castells, essa intervenção do Estado no urbano, embora

¹⁴ Uma análise mais contemporânea levaria em conta a atuação da iniciativa privada, principalmente dos grandes incorporadores imobiliários na produção dessas diferenciações intra-urbanas, contudo os trabalhos foram realizados numa época em que o Estado era o principal financiador de grandes estruturas urbanas (conjuntos habitacionais, parques, equipamentos administrativos, e infra estrutura viária e de transporte coletivo). Neste momento histórico, o Estado teve realmente um papel fundamental no desenvolvimento das cidades.

¹⁵ Lembremos que este tipo de atuação foi comum na década de 70, e os trabalhos dos autores são do início da década de 80, bastante próximos temporalmente dela.

visando minimizar as contradições resultantes de uma economia capitalista, além de não resolvê-las, globaliza os conflitos, articulando-os às condições materiais do planejamento urbano e ao conteúdo dessas 'políticas respostas'." (p. 176/177)

Essa postura parece ser uma constante na análise produzida pela maioria dos autores sobre o papel do Estado ao intervir na qualificação ou melhoria de um espaço urbano. HORA também enfatiza esse papel, numa leitura apoiada em GOTTDIENER, para quem o Estado em sua atuação no urbano o faz "contra a fração menos poderosa"¹⁶, e não como um mediador ou pelo interesse geral.

Nesse sentido, HORA conclui, ainda que se apoiando também em outros autores, que ao implantar um Cura, o Estado contribuiria para a segregação social e espacial, através da expulsão da população de menor renda dos locais onde foi realizado o investimento.

A mesma postura é apresentada por BÓGUS, para quem a intervenção do Estado na reurbanização e melhoria de áreas deterioradas gera uma onda de expulsão da população original da área. FARIAS ao falar de uma das áreas Cura de João Pessoa – a Cristo – também fala em alteração/expulsão de população de baixa renda.

Também coloca que, em última instância, os beneficiados pela ação dos vários agentes que atuam no urbano são os capitais ligados ao setor imobiliário e os proprietários fundiários, que identifica como sendo os proprietários de terrenos vagos urbanos ou proprietários de grandes glebas urbanas. Também FARIAS não individualiza o capital imobiliário, falando genericamente em especulação imobiliária nas áreas Cura.

Uma nossa crítica a estas interpretações é no sentido de contestar essa visão monolítica do Estado (e também do capital imobiliário), onde a atuação dos vários agentes públicos perfaz uma única intenção. Não existem distinções entre a atuação do Estado central – formulador da política, e a atuação do estado local – implementador da política, a quem cabe a definição, em última instância, de que bairros ou que grupos serão beneficiados com o investimento. Assim, FARIAS ao avaliar a eficácia do Programa Cura, avalia objetivos do Estado central através da implementação de políticas locais.

Em relação a um genérico capital imobiliário como categoria de análise um exemplo pode ser buscado em BÓGUS. A intervenção em São Paulo é definida, pelo governo local, para ser realizada em uma área que passava por um grande processo de valorização, condição que não era dada pela implementação do Cura, mas pela construção da linha sul do metrô.

Na análise de BÓGUS, a maior parte da valorização de Vila do Encontro é creditada aos investimentos do Cura, ainda que a autora traga dados que mostram a influência do metrô na valorização e a queda dos preços na década seguinte ao investimento, num momento que o mercado imobiliário passava por grande retração. E não há a informação, como dito por CARVALHO, que a intervenção na Vila do Encontro foi resultado de um trabalho específico, interno ao Projeto Cura, mas com objetivos específicos¹⁷. BATISTA FILHO, neste sentido, ignora em seu trabalho todos os outros Projetos Cura implantados em Londrina, atendo-se aquele que parece ter provocado a maior valorização imobiliária.

¹⁶ GOTTDIENER, M. – A produção social do espaço – São Paulo, EDUSP, 1992. Pg. 216 Apud HORA (1997), pg. 21.

¹⁷ Temos que ressaltar porém, que as informações existentes nos dois trabalhos, de CARVALHO e BÓGUS, nos fazem supor que não houve tratamento diferenciado em relação à Vila do Encontro, quando da implantação do Cura Jabaquara.

Para CARVALHO, a atuação do Regime Militar é “paternalista-autoritária”, e apóia suas conclusões em muitas das palavras proferidas por Oliveira Penna, em entrevista que na época concedeu a ela.

Assim, ela diz que “Esta característica, corporificada na geração de técnicos, notadamente engenheiros, que domina o atual Estado brasileiro, estruturado empresarialmente, torna-se flagrante quando se retomam algumas das afirmações que justificaram a intenção de realização do programa CURA. Assim, declarações de que prefeituras municipais não conseguem administrar seus próprios recursos e não têm capacidade de captar a complexidade das forças que atuam na área urbana, conduzem à confecção de documentos rígidos como o Manual CURA – conjunto de procedimentos normatizadores para se ter acesso aos recursos do BNH.” (pg 102)

Nessa visão, a atuação do Estado Central é a condutora da ação municipal, levando ao desenvolvimento de toda uma política de cunho autoritário e desvinculada das reais necessidades da população. Parece não ter restado nenhum arbítrio ao gestor municipal.

De certa forma FARIAS concorda com CARVALHO, ao dizer que “O projeto tinha uma postura impositiva aos municípios, carentes de recursos, após a Reforma Fiscal, e, apesar, do discurso oficial não afirmar claramente, mas, da forma como fora apresentado, traria a solução dos problemas urbanos das cidades brasileiras.” (pg. 81)

Outra questão que merece ser levantada, é que as análises do impacto da intervenção sobre a população moradora somente avaliam o aspecto mobilidade, e desta forma concluem que grande parte dos moradores foi “expulsa” da área. Não se avalia o impacto da intervenção sobre os moradores que continuaram na área (se houve melhora em suas condições de vida).

Assim, para BATISTA FILHO não há possibilidade de atuação do Poder Público no sentido de melhorar áreas de moradia de populações de baixa renda, pois isso necessariamente leva a uma valorização imobiliária e a uma expulsão da população de menor renda. Qual seria então o papel do Estado para melhorar o acesso da população aos bens de consumo coletivo?

“E, por conseguinte, nesse modelo [capitalismo] todo melhoramento realizado na estrutura do sistema urbano, tendo em vista uma maior ‘eficiência’ de suas funções, será mais um benefício, ao império das forças econômicas, como a meu ver no caso da renovação CURA em Londrina.

O que deixa a pensar, no entanto, é que sempre são melhorias feitas com dinheiro público, que se tornam posse do capital privado e especulador.” (pg. 54)

Frente as colocações do autor, achamos importante citar MEYER (1990), com quem concordamos:

“Não resta dúvida que, nos mesmos cem anos das ‘frustradas tentativas do urbanismo moderno’, houve também um enorme empenho por parte dos urbanistas (e mais recentemente das equipes interdisciplinares) de entender seu objeto de trabalho e de alcançar os instrumentos adequados para realizá-lo. A própria história da disciplina, seja ela organizada a partir da história das idéias, como procede F. Choay, seja através de uma avaliação das experiências significativas, como faz L. Benévolo, atesta uma constante

necessidade de procurar um caminho. As perguntas de Giedion¹⁸, em 1940, poderiam repetir-se em 1950, 60, 70 e 80. Estão presentes todas as vezes que o urbanista é chamado a desempenhar a atividade de projeto. Diríamos que estas são questões de projeto, questões que encaminham a proposta.

Hoje, para avançar, é necessário relacionar, às questões permanentes de Giedion, os argumentos da crítica marxista, a avaliação problemática da origem e a oportuna revisão do desempenho do Movimento moderno e, ainda, a proposta de Habermas de se buscar erigir um novo conceito de cidade capaz de abarcar e exprimir a forma de vida contemporânea.

Ignorar qualquer um destes pontos de reflexão significa perpetuar a ineficiência. A mais intransigente, e de difícil enfrentamento, é a crítica marxista. Os seus pressupostos encaminham as questões do urbanismo moderno para a negação de sua prática e teoria, consideradas apenas estratégicas e ideológicas.” (p. 19)

Assim, as colocações de BATISTA FILHO, oriundas da análise marxista, são paralisantes para o trabalho do urbanista, uma vez que qualquer intervenção na cidade pode valorizar a terra urbana, e neste sentido, ele seria um agente maléfico a serviço das elites.

Em relação ainda ao capital imobiliário como categoria de análise, BÓGUS e BATISTA FILHO parecem não definir agentes concretos que se apropriam da valorização nas áreas.

Nas constatações dos estudos de caso dos dois autores citados, podemos perceber que esse capital imobiliário na verdade é formado em sua maioria por proprietários individuais, moradores das áreas ou não. São estes que se apropriam da valorização imobiliária; os moradores, ao venderem seus imóveis e se mudarem para locais menos valorizados (não há aqui qualquer expulsão), os não moradores, ao venderem seus imóveis ou ao aumentarem os aluguéis, neste caso realmente resultando na expulsão da população inquilina original. Se nos dois casos é percebida uma modificação da tipologia das construções, uma modificação levada a efeito por parte do capital imobiliário incorporador só se configura claramente no Jabaquara, quando o patrimônio construtivo será substituído por edifícios de apartamentos residenciais.

Mas parte do que é constatado pelos autores como expulsão é fruto da transformação de valores de uso em valores de troca e da apropriação dessa valorização por essa população de renda mais baixa através da comercialização.

Da análise de BÓGUS e BATISTA FILHO poderíamos concluir que a intervenção do Estado, como a realizada através do Programa Cura, em áreas ocupadas por população de baixa renda, transforma o patrimônio imobiliário desta população, colocando-o no mercado formal de habitações. Ou, indo um pouco mais longe, transforma construções/abrigo em habitações urbanas, mercadoria não acessível ao poder aquisitivo da população de menor renda.

BATISTA FILHO expõe que em nenhum momento houve consulta à população do Guanabara, as decisões vieram de “cima para baixo” e alteraram profundamente a área. Isso reafirma que atrás de uma postura técnica, escondia-se uma postura autoritária, não só enquanto forma de atuação, mas enquanto parâmetros de valores do que deveria ser

¹⁸ Elas são, segundo a autora: Quais as exigências que um urbanista deve atender hoje? Quais são seus objetivos? Qual será sua atitude em face do seu trabalho?

uma área urbana de qualidade, valores pertencentes às classes dominantes. Mas é uma atuação do poder público local, não devida necessariamente ao programa federal.

A mesma constatação é feita por CARVALHO em relação às propostas implantadas no Jabaquara. Segundo a autora as obras indicadas como necessárias pela população não foram em sua maioria realizadas, e as que foram se devem mais a uma coincidência entre o planejado anteriormente pelo Poder Público Local e as aspirações da comunidade.

Voltamos desta forma a relação do Estado com o Planejamento Urbano, onde se pode perceber que este não carregava somente uma ideologia tecnicista, mas também tinha uma clara expressão simbólica.

E enquanto "projeto de cidade", talvez o Cura tenha permitido a visão mais clara do tipo de cidade que se achava adequado, que se perseguia.

Na esfera das ações de planejamento federal na década de 70, algo semelhante pode ser observado.

Muitas das diretrizes urbanas estratégicas do II PND, nada mais fizeram do que transplantar o modelo de cidade capitalista para as cidades de economia pré-capitalistas. Longe de permitir um desenvolvimento urbano mais harmônico, levariam principalmente à disseminação das desigualdades sociais do capitalismo, em novas áreas urbanas.

Nos locais onde houve a implantação desta política, os resultados são uma constatação deste fato:

"Em Tucuruí, por exemplo, quando do início da barragem da Eletronorte, em 1975, a população da vila era de cerca de 3.000 hab.; na fase mais intensa das obras (1979) a população residente atingiu 120.000 hab., refluindo para 60.000 em seu término. /.../ Sob o ponto de vista local a implantação desses projetos provoca mudanças geralmente percebidas como "problemáticas". Ao mesmo tempo que desorganizam as estruturas sócio-produtivas preexistentes, são quase nulos seus efeitos indutores regionais, pois a cadeia produtiva na qual se inserem é nacional e/ou internacional." (PIQUET, 1990, pg.74/75)

Em vários casos da mesma forma, como aponta o estudo elaborado pelo Cepam, o Cura permitiu o surgimento de desequilíbrios, de "ilhas" de áreas urbanas bem servidas num "mar" de áreas mal equipadas. Deve ter proporcionado enclaves urbanos, onde só haveria a possibilidade de se acentuarem as contradições inerentes à formação típica da cidade industrial capitalista, com valorização imobiliária e, aos poucos, alterações da população moradora.

Mas em parte contradizendo nossas afirmações, CARVALHO nos diz, ou nos lembra, que o Programa Cura, enquanto política federal, pode ser considerado como uma política regulatória e que em São Paulo teve caráter de política distributiva, isto é, populista.

"A exequibilidade desta proposta apoiava-se no recurso à taxa progressiva do Imposto Territorial Urbano e na atualização dos valores dos imóveis para efeito da arrecadação do Imposto Predial – ambos de competência municipal. Ao se imiscuir em matéria de alçada estritamente municipal, interessava ao BNH, através do aumento da arrecadação de impostos, garantir o retorno dos financiamentos concedidos e criar condições que permitissem a auto-suficiência financeira municipal. A taxa progressiva do Imposto Territorial Urbano tinha, além destas razões, a função de induzir os proprietários de terrenos a edificarem em seus lotes ou a vendê-los a quem efetivamente quisesse

construir. Neste sentido, esta medida justificava-se mais que tudo por se constituir em mecanismo de extra-fiscalidade, com a intenção de otimizar investimentos públicos. Visto sob esse ângulo, o Programa CURA adquire certo caráter de política regulatória, de acordo com a tipologia definida por T. Lowi¹⁹.” (pg. 105)

“...sob o ângulo da experiência-piloto Jabaquara e pela constatação dos rumos que caracterizaram a implantação do programa através do desempenho da estrutura administrativa municipal, arrisca-se a afirmação de que se trata de uma política distributiva, no sentido de Lowi. A ausência de uma participação efetiva de setores sociais foi um fato, e não uma omissão na exposição aqui apresentada. Houve, isto sim, participação das agências municipais – em especial aquelas que recebem menores dotações de recursos próprios para investimentos – que se aperceberam da possibilidade de obtenção de recursos para a execução de obras novas. E o objetivo último assim satisfeito caracterizou-se pela execução de obras e instalação de serviços públicos em atenção à necessidade política que têm os governantes de imprimir sua marca à medida que passam pelos cargos.” (pg. 110)

Tendemos também a concluir que a idéia original de “planejamento de bairro” se perdeu, uma vez que os trabalhos analisados enfatizam a realização de obras viárias, que tinham muito impacto sobre a popularidade dos prefeitos e praticamente nenhum sobre a formação de uma cultura de planejamento.

Ainda assim, vimos que foram implantados equipamentos públicos, áreas de recreação e lazer, e até ruas comerciais de pedestres. São ações que podem apontar uma atuação planejada, de planejamento urbano, pena que as análises pouco explorem esse aspecto, uma vez que essa não é a ótica que as perpassa.

¹⁹ A autora cita Theodore J. Lowi, de quem na bibliografia de Carvalho, constam vários trabalhos.

Conclusão

Ao analisarmos o Programa Cura e elaborarmos esta dissertação, algumas idéias que foram surgindo neste período de tempo começaram a adquirir corpo próprio e se transformaram em verdades para esse estudo. São essas “verdades” que passamos agora a apresentar, apesar de sabermos que não existem verdades mas somente versões dos fatos, melhor ou pior construídas, de acordo com a estória que conhecemos.

Aparentemente a idéia Cura surge de um profundo desagrado com o rumo que as cidades brasileiras tomavam no final da década de 60 e início dos anos 70. Os profissionais que tinham entre as suas preocupações e atribuições o espaço construído e as cidades, encontravam-se em posição desconfortável - as cidades cresciam assustadoramente e este crescimento reproduzia um tecido urbano “doente”. Cidades sem infra-estrutura, sem equipamentos públicos como escolas e postos de saúde, sem áreas de recreação, sem praças, sem centros locais de comércio, sem ruas hierarquizadas, sem planos, sem planejamento, sem lei, enfim caóticas e desordenadas. Crescendo horizontalmente em grande velocidade, esses arrabaldes, periferias, novos bairros, iam sendo ocupados aos poucos e de forma rarefeita, de acordo com os benefícios que dispunham e a capacidade aquisitiva da população.

Contra esse estado de coisas, os profissionais do urbano, principalmente arquitetos passaram a propor soluções técnicas, que iam desde advogar a implantação de práticas e processos de planejamento para conter esse crescimento até o desenvolvimento de legislação urbanística que coibisse “os abusos”. A proposta do planejamento teve grande aderência social, sendo aos poucos defendida por quase todos, com a providencial participação da mídia. Assim eram anos em que parecia que o planejamento urbano era a grande solução para os problemas do crescimento urbano acelerado, e sua implantação era a alternativa para tornar as cidades mais “saúdáveis”.

Ainda que o planejamento urbano fosse visto como uma atividade multidisciplinar e de “preparar planos”; para alguns planejadores – como Cole – o papel do arquiteto no planejamento era também de desenvolver projetos urbanos, criando praças, centros comerciais, etc., lutando por uma “linguagem urbana”.

Como vimos, essa linguagem para Cole, vinha do repertório do urbanismo modernista, com proposições que se aproximavam daquilo que havia de mais contemporâneo à época. Buscava-se assim, neste caso, uma imagem de cidade moderna e erudita.

Ao mesmo tempo, alguns urbanistas se preocupavam com a eficiência na utilização das redes de infra-estrutura urbana, com a maximização dos resultados positivos obtidos a partir do investimento público nas cidades. Preocupação de engenheiros talvez, alguns profissionais estavam muito descontentes com a ociosidade de determinados bairros das cidades, onde se investia para poucos, recursos escassos e caros. Esta visão privilegiava a construção de uma cidade adensada, com uma ocupação intensiva do território, com a aglutinação de moradias e serviços – diminuindo as viagens desnecessárias. Buscava uma cidade eficiente, sem lotes vagos, sem deseconomias de escala.

Como vimos, essa eficiência para Penna, significava dar condições ao mercado imobiliário de se realizar plenamente em áreas bem servidas e equipadas, ao mesmo tempo em que se obrigava o capital fundiário a liberar seus terrenos, incentivado pela taxaação progressiva do solo desocupado, o que tornaria incompatível sua manutenção como reserva de valor.

Foi essa busca por uma cidade capitalista ideal e utópica, eficiente, possibilitando o desenvolvimento pleno da vida urbana cotidiana em pequenos territórios, ao mesmo tempo em que bonita, organizada e legível, que levou ao desenvolvimento do Programa Cura.

Este se propunha a “curar” as cidades brasileiras naquilo que era visto pelos dois profissionais, como incompatível com uma saudável organização das atividades humanas no urbano, e que de certa forma, enquanto idéia, era compartilhada por toda uma geração de especialistas e defendida pela população que acreditou nesse discurso técnico.

Assim o Programa Cura não foi pensado para ser uma linha de financiamento público que permitiria aos municípios conseguir recursos para pavimentar suas ruas, fazer canalização de córregos, colocar play-grounds em praças, colocar arborização e iluminação nas ruas, construir creches, escolas e postos de saúde, etc.

Ele foi pensado como uma linha de financiamento que permitiria alterar a estrutura de um determinado bairro, tornando-o um centro dinâmico irradiador de melhorias na estrutura física das construções e do entorno, e que deveria ser aplicado a todos os bairros de uma determinada cidade numa seqüência planejadamente organizada, até que toda a cidade fosse uma nova cidade.

Traz assim uma idéia de projeto para um “produto acabado” – a cidade não cresceria mais enquanto se “curavam” os bairros, e uma vez completamente curada não sofreria transformações. O crescimento populacional se daria no interior de seus “muros”, adensando-a, até que este adensamento não fosse mais possível. Somente aí se abririam novas frentes de crescimento horizontal.

Invertia-se também a ordem do desenvolvimento da cidade industrial brasileira: não seria mais a cidade que mandaria nos planejadores, que só podiam correr atrás de seus desperdícios, de seu crescimento desordenado, de sua pobreza e insalubridade. Seriam os planejadores que mandariam na cidade, que uma vez colocada no caminho certo, passaria a responder adequadamente aos investimentos: a organização e a ordem prevaleceriam. Domava-se finalmente aquele monstro, aquele câncer, que tinha tomado as cidades brasileiras.

Foi, é claro, uma proposta utópica, mas com o mérito de fazer do urbanista e do gestor da cidade, o agente qualificado para fazer frente aos problemas urbanos, intervir nessa cidade com qualidade e mudar o seu rumo. Em minha opinião, para uma geração de arquitetos e urbanistas como a minha, que viu as cidades brasileiras serem construídas pela vontade do capital e não pela dos poetas, soa como música.

Essa proposta, gestada por Cole e Penna, desenvolvida tecnicamente por Cole e sua equipe, seria vendida ao BNH após muita conversa, uma vez que não houve no início um entusiasmo da diretoria do Banco em financiar um programa de planejamento urbano, difícil, a nosso ver, de mostrar resultados. Esta luta junto ao BNH foi levada por Penna, que em 1973 conseguiria que a linha de financiamento fosse finalmente criada, e que iria nos primeiros anos subordiná-la à diretoria de que era titular.

Os recursos destinados à operação da linha de financiamento Cura sempre foram poucos se comparados ao volume de recursos que o Banco dispunha. Podemos supor que isso é resultado de ser o Programa uma idéia que foi comprada pelo staff do BNH com dificuldade, e que foi comprada, a nosso ver, a prestações.

Assim, seria o sucesso de experiências como as realizadas em Contagem (MG), Londrina (PR) e Florianópolis (SC), logo nos primeiros anos de operação do Programa, mostrando o impacto político que este poderia trazer, que levou o BNH a ter interesse em colocar um volume maior de recursos no Programa. Mas não recursos próprios, e sim o de agências internacionais como o BIRD, uma vez que a prioridade do BNH continuava a ser habitação e colocação de redes de abastecimento de água.

Além disso, para facilitar a contratação, as regras do Programa seriam mudadas a partir de 1976 (mudança concretizada com a edição de uma nova normativa em 1978), sendo que então ele passaria a representar uma linha de financiamento para investimentos urbanos e não mais o investimento em “planejamento urbano”.

Mas os recursos do BIRD não vieram, e dessa forma o Programa Cura não foi capaz de significar um grande impacto no financiamento a municípios brasileiros, ainda que a alteração das regras tenha facilitado a contratação dos recursos. Mas em 1978 a crise econômica já se instalara, e a partir de 1980 recursos para investimento começaram a escassear, levando o BNH em 1982 a colocar um teto para a contratação dos recursos Cura.

A idéia inicial da proposta Cura apresentava as seguintes características:

- propunha a realização de um estudo dos bairros da cidade, visando dividir a cidade em áreas Cura, a definição preliminar dos equipamentos e da infra-estrutura que estava faltando em cada bairro e sua hierarquização segundo a ordem de atendimento pelos investimentos Cura. Preparava-se assim um plano plurianual de projetos cura, atendendo-se primeiro aos bairros que necessitassem de um menor volume de investimentos, para que rapidamente pudessem começar a gerar retorno dos recursos investidos para o município,
- os recursos retornariam de duas formas, de um lado através do aumento da carga tributária, pela correção dos valores venais dos terrenos e construções da área Cura, elevando-os a valores de mercado. De outro, os lotes vagos teriam uma taxação maior, incidindo sobre eles o imposto territorial progressivo no tempo, que deveria elevar o imposto em 5 anos de tal forma, que ao final desse prazo o valor do imposto territorial seria equivalente aos valores de imposto predial e territorial para aquele lote, como se ele tivesse uma construção de padrão médio do bairro. Esses recursos deveriam ser utilizados para pagar o financiamento junto ao BNH, e dessa forma era de grande importância a realização de um estudo de viabilidade para cada área cura, estudo que permitiria prever se a população teria capacidade de arcar com os investimentos que estavam sendo previstos,
- o estudo de viabilidade era precedido de uma proposta técnica de planejamento do bairro, propondo-se, dimensionando-se e calculando-se o valor das obras que deveriam ser realizadas. Esse estudo servia de base para a contratação dos projetos técnicos executivos, de obras,
- a proposta técnica de planejamento não deveria ser, e não podia ser, um plano de diretrizes. Ainda que pudesse incorporar sugestões de alteração ou proposição de legislação urbanística, a proposta técnica era projetual, era de “urbanismo”. Assim as propostas de Cole traziam propostas de volumetria e programa dos edifícios que necessitavam ser construídos, criavam hierarquias urbanas através da hierarquização do

sistema viário, das áreas de lazer e recreação e dos equipamentos comunitários (comércio e serviços),

- imaginava-se que parte das obras e estudos poderia ser realizada pela iniciativa privada, como a execução de edifícios comerciais e de serviços. Previu-se que este tipo de construção poderia ser financiado com os recursos Cura,

- a idéia inicial previa ainda que a iniciativa de “curar” bairros poderia ser da iniciativa privada. Para isso ela prepararia um plano de intervenções, formaria uma empresa de desenvolvimento urbano e apresentaria a proposta ao poder público, que seria chamado para realizar aquilo que “fosse de sua estrita competência”, como a implantação de serviços sociais e a operação de redes de infra-estrutura,

- mas a população da área deveria ser consultada. Através da realização de uma pesquisa sócio-econômica que mostraria a capacidade de pagamento desta população, e através de pesquisa quantitativa que visava saber o que os moradores achavam que estava faltando no bairro. Seria o cruzamento dessas duas informações que instrumentalizaria o planejador no sentido de definir as obras que deveriam ser realizadas.

Esta proposta que foi a inicial, indicava a implantação de uma série de mecanismos de planejamento então defendidos como passíveis de coibir a especulação imobiliária – como os mecanismos tributários ligados à terra urbana, e trazia uma série de idéias que mal estavam nascendo – como o retorno ao projeto urbano, a participação da iniciativa privada no planejamento e construção das cidades, a participação comunitária no planejamento, mas seria pouco a pouco esvaziada de significado na operação do Programa a partir do segundo ano de sua existência institucional.

Em 1978 a segunda normativa do Projeto Cura terminaria com a idéia do “planejamento de bairro”. A área Cura não precisaria mais ser delimitada, e o programa passaria a financiar a colocação de um único tipo de infra-estrutura em toda a cidade. Até seu nome seria mudado: passaria de Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada para Programa de Complementação Urbana.

Todas as discussões técnicas que foram realizadas pelos gestores do Programa com especialistas, profissionais ligados às prefeituras e técnicos de escritórios de planejamento, resultaram no apoio a essa nova postura, vista por muitos como uma forma de evitar a valorização fundiária das áreas Cura, uma das conseqüências que o investimento tinha gerado em alguns municípios, e que já começava a ser visto como o grande mal do Programa.

Assim acreditava-se que ao se investir na complementação em toda a cidade de uma determinada infra-estrutura, como pavimentação, evitava-se a valorização desmesurada e localizada dos terrenos urbanos. Com isso, ao não se pensar opções para conter essa valorização, mais coerentes com uma proposta de planejamento de bairro, ou com uma visão de planejamento urbano como o entendemos neste trabalho, os planejadores urbanos que discutiam as conseqüências do programa jogavam a criança fora com a água do banho.

Atendia-se, por outro lado, às necessidades dos administradores públicos de todos os matizes, que não se preocupavam em planejar os bairros, mas que precisavam de recursos para complementar a infra-estrutura urbana das suas cidades.

Também não se discutia o fato dos prefeitos continuarem ignorando o imposto progressivo no tempo. Ainda que obrigatória a publicação de lei com essa medida pelos municípios para conseguir os recursos do Cura, e ainda que essa obrigação tenha permanecido durante toda a vigência do Programa, o imposto progressivo no tempo não foi cobrado na maioria dos municípios que obtiveram recursos, e quando o foram o acréscimo de valor não levou a diminuição do valor de comercialização dos terrenos, uma vez que a planta de valores venais era muito desvalorizada em relação ao valor de mercado dos terrenos.

Também a participação da comunidade deixou logo de ser buscada. Os projetos-piloto, área que o município podia indicar para “estrear” o Programa sem a necessidade de um plano plurianual, mostraram-se como sendo áreas escolhidas por motivos que iam ao encontro de favorecer interesses do capital imobiliário, e não porque suas carências recomendavam uma forte atuação do poder público.

Para essas áreas, não havia interesse em saber que melhoramentos esperavam os moradores que fossem colocados – o programa de intervenção já tinha sido definido nos gabinetes das prefeituras. Nem era importante saber se a população poderia arcar com os custos do projeto. Afinal, era até melhor que não pudesse, e que rapidamente colocasse seus lotes a venda para os novos moradores mais ricos que o investimento traria para essas áreas. O Projeto Cura do Guanabara (Londrina) e a área Cura I de Presidente Prudente são demonstrações escancaradas deste fato.

Assim, as idéias originais e avançadas que o Programa Cura trazia mostraram-se como sendo pouco adequadas a realidade brasileira, e a linha de financiamento de Projetos Cura acabou se tornando uma nova proposta, ainda que ecos da idéia inicial pudessem reverberar em alguns projetos Cura que iam se implantando nas cidades, como é o caso da proposta do Jabaquara (São Paulo) e na de Osasco.

Quando, a partir de 1976, as normas do Cura começam a ser progressivamente flexibilizadas, abandonando-se a necessidade de realizar a exaustiva pesquisa sócio-econômica, a complicada análise de viabilidade, o complexo e caro estudo para publicação do plano plurianual de projetos cura, a linha de financiamento passa a atender principalmente às necessidades dos prefeitos, deixando de atender como consequência às necessidades dos urbanistas.

Com isso, se muitas das boas idéias que o Cura sinalizava acabaram por se perder, por outro lado permitia-se a liberação de recursos federais para atendimento de necessidades municipais, que não estavam vinculadas às políticas estratégicas do Regime. Permitia-se portanto a realização da política local, ainda que como tenhamos visto em vários casos ela fosse nefasta para a população mais pobre.

Como linha de financiamento, o Cura permitiu o desenvolvimento de políticas desvinculadas das estratégias do governo federal, por mais que os analistas da política urbana do governo militar reivindicuem o seu caráter centralizador.

Se havia a intenção – tecnicamente autoritária – de seus idealizadores de ensinar os prefeitos a fazer planejamento urbano, poder-se-ia dizer que o uso dos recursos Cura pelos prefeitos poderia também ter a intenção de ensinar os técnicos a fazer política.

Para o bem ou para o mal, se assim quisermos entender, o Cura permitiu o desenvolvimento de ações nos municípios que alteraram a trajetória de alguns bairros,

reforçando suas características pré-existentes ou revolucionando-as, como bem mostra os estudos de casos relatados.

Essa diversidade, essa possibilidade de atender diferentes necessidades, essa maleabilidade não é uma característica da proposta inicial, mas sim das adaptações que foram sendo realizadas nas normativas e na flexibilidade que de certa forma imaginamos ter havido por parte dos gestores públicos da linha de financiamento. O depoimento de Marlene Fernandes mostra isto, quando ela diz que no início se aceitavam outras formas inovadoras de garantia financeira por parte dos municípios além da vinculação da receita tributária. Outro trecho de seu depoimento também apóia essa idéia de flexibilidade:

“... essa flexibilidade do Cura era muito interessante. Tem o Cura de Olinda. O Cura de Olinda tinha um aspecto que era um aspecto interessante hoje, seria de geração de renda, que o Prefeito queria fazer obras de adaptação das casas que eram todas tombadas, enfim patrimônio, para transformar em pousadas, enfim, para que as famílias tivessem condições de oferecer hospedagem em Olinda, todo turismo de Olinda se hospedava no Recife, e com isso a Prefeitura de Olinda perdia uma receita muito importante. Então o Prefeito queria transformar o lugar, dar possibilidade dessas casas serem ampliadas e adaptadas para poderem receber hóspedes, as famílias gerarem uma renda, e a Prefeitura gerar uma receita tributária. E o Cura sempre foi isso, por exemplo, experiências muito diferenciadas”.

Assim a flexibilidade, o pouco controle do Banco sobre se eram cumpridas as exigências que estavam nas normas para liberação dos recursos, possibilitou de um lado o desenvolvimento de ações mais vinculadas às necessidades dos prefeitos; e de outro pois a perder um dos grandes avanços da proposta original – a utilização do imposto progressivo sobre os lotes vagos como forma de conter a retenção especulativa dos terrenos.

Mas permitiu-se o que FERNANDES diria ser a grande qualidade do Cura, a flexibilidade que propiciou o atendimento da necessidade de revitalização do casario colonial de Olinda ao mesmo tempo em que permitia o atendimento de áreas que tinham e que continuaram a ter população de baixa renda, como Mangabeira (João Pessoa) e Zona Leste (Presidente Prudente).

Foi assim uma linha de financiamento desvinculada da política autoritária do Governo Federal, e que se favoreceu amigos dos militares – do que não temos qualquer prova – não pode ser vista como uma política francamente clientelista do Regime, ainda que tenha possibilitado políticas locais clientelistas.

Ainda que não tenhamos nos debruçado sobre a gestão institucional do Programa, parece-nos que todo o tempo o Cura teve critérios claros de aplicação. Os dois instrumentos que poderiam controlar a aplicação do Programa – a aplicação do imposto progressivo e a capacidade de pagamento da população da área Cura – se não foram na maioria dos casos atendidos, parece-nos que também não impediram que uns ou outros deixassem de contratar os recursos por esses motivos. Havia aqui também um tratamento igualitário.

É importante ainda lembrarmos, que a partir de 1978 já não havia necessidade de apresentar estudo da capacidade de pagamento dos moradores, uma vez que a garantia pelo retorno do empréstimo passou a ser a receita tributária do município.

As vantagens desse “descolamento” da política federal é que o Cura deve ter propiciado soluções originais e específicas. Uma avaliação criteriosa dessa consequência só será

possível se houver um dia um maior número de trabalhos que estudem projetos Cura. Contudo isso nos parece difícil, uma vez que a distância temporal destas intervenções torna difícil uma análise bem documentada.

Mas não concordamos com os analistas do Centro de Estudos em Administração Municipal da Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, que concluíram ao final de sua análise sobre o Cura, que melhor que continuar a existir a linha de financiamento seria aumentar o repasse de recursos da União para os municípios, o que traria resultados mais proveitosos sem endividamentos.

Poderíamos argumentar que o repasse de recursos se dá de acordo com regras que não tem qualquer relação com as carências urbanas dos municípios. Mas gostaríamos de ir um pouco além. Uma linha de financiamento como o Cura podia possibilitar a implantação de uma série de obras e serviços, em locais onde a maioria dos moradores tivesse condições para arcar com os custos. Dessa forma, cobrando-se o retorno dos investimentos desses moradores, através de instrumentos como a contribuição de melhoria por exemplo, melhorar-se-ia a estrutura de bairros urbanos sem comprometer recursos orçamentários locais que normalmente são escassos e mais necessários para o atendimento de setores mais carentes da população.

Nesse sentido também era uma idéia interessante e ainda é. Voltamos a insistir que o Cura foi pensado para ser aplicado em bairros de classe média, e com uma rígida política tributária que possibilitaria o retorno desses recursos e a formação de um certo excedente que poderia ser aplicado em bairros mais pobres.

É claro que uma rígida política tributária contraria diversos interesses, principalmente o das camadas médias e altas de renda. Essa utopia também era característica da proposta teórica inicial. Uma tributação da terra urbana mais justa ainda é utopia nos dias atuais?

Podemos ainda concluir que os projetos Cura não trouxeram soluções urbanísticas inovadoras, que tenham despertado a atenção, uma vez que desconhecemos análises que procurem ilustrar esse aspecto. Foi assim, enquanto linha de financiamento, um recurso que permitiu complementar a infra-estrutura e os equipamentos urbanos de alguns bairros de poucas cidades brasileiras, e que ficou conhecida principalmente através de trabalhos de especialistas que procuraram demonstrar quanto o Programa Cura colaborou para a expulsão de populações de baixa renda dos bairros “curados”.

Várias indagações nos ficam ao final desse estudo. Afinal, em 1999 a Caixa Econômica Federal, herdeira do BNH, lançava o Programa Pró-Comunidade, linha de financiamento com recursos do FGTS que visava a implantação de infra-estrutura em loteamentos e bairros, e para a qual o mutuário era o próprio morador e não o Poder Público. Seria um renascimento da idéia Cura?

Se ainda pensamos em linhas de financiamento para “completar”, “complementar”, “requalificar”, “curar” nossas cidades, ainda é hora de refletir sobre o Programa Cura.

Quais lições nos ficam de sua existência? Que o Cura propiciou a valorização indecorosa de terrenos particulares? Que o Cura expulsou os moradores mais pobres de áreas bem servidas e bem localizadas? Que era um Programa perverso, idéia de gente mal intencionada? Como vimos, essa não é realmente a história do Programa Cura.

O Cura foi uma idéia muito interessante. Em vigência numa época em que as idéias de cidade ainda privilegiavam o progresso, o crescimento urbano, e que eram traduzidas

pelas imagens mais comuns desse novo status, como o asfalto (ou o prédio de apartamentos), o Cura possibilitou a extensão em muitas cidades dessa estrutura modernizante, ainda que saibamos que em vários casos o asfalto foi colocado em locais que não dispunham de redes de saneamento básico ou de drenagem.

Fruto de discussões de dois técnicos urbanos, teve um forte apelo técnico, e seus criadores acreditavam que a implantação do Programa da forma como foi concebido só poderia propiciar a melhoria da eficiência e da paisagem urbana.

O que teria acontecido se em algumas cidades o Cura tivesse sido feito em todos os bairros? O que teria acontecido se cada bairro fosse pensado como uma entidade autônoma, com vida própria, com identidade própria no mosaico de bairros de uma cidade? O que teria acontecido se ao invés de cento e poucas cidades, o Cura tivesse atingido um número de municípios na casa dos milhares? O que teria acontecido se o imposto progressivo tivesse sido cobrado e os valores venais tivessem sido atualizados?

E o que teria acontecido se os projetos cura implantassem nas prefeituras uma sistemática de planejamento de bairro, com o qual se comprometessem as lideranças políticas e os moradores?

Se essas perguntas não podem ser respondidas, elas permitem contudo que delimitemos questões que devemos perseguir se tivermos a intenção de reeditar algum dia uma linha de financiamento com as características do Cura.

Dizemos isso, porque temos clareza ao término desse estudo que a idéia Cura foi uma proposta importante, em termos urbanísticos, em termos de visão de cidade. Mas também em termos de linha de financiamento, e que merece ser, nos dias atuais, revista e reeditada.

Ou como disse Oliveira Penna em seu depoimento em 2003:

“Mas eu acho que a idéia foi lançada, não sei se algum dia alguém vai fazer isso, algum prefeito. Eu acho que o prefeito que aplicasse o CURA no conceito original no período de 4 ou 5 anos no governo faria um sucesso estrondoso. Porque não era terminar as construções somente, era também fazer a parte de jardins, fazer arborização, fazer tudo isso. A cidade, o bairro curado tinha que ficar um brinco, né, perfeito e a população gosta disso, não tenha dúvida de que a população gosta de ser bem tratada. É um engano ‘Ah, a gente não liga não!’. Liga sim. O sujeito gosta de ser bem tratado, ter tudo certinho. De uma certa maneira, o que o César Maia fez aqui nesse programa nos bairros... ele chamou os arquitetos para fazer bairro por bairro. Ele pegou de uma certa forma um embriãozinho da idéia do Projeto Cura, de uma maneira mais limitada, e fez uma coisa muito ligada a parte cosmética. Mas ele fez. Ele chamou o Paulo Casé e colocou lá o Obelisco de Ipanema. Ao Paulo Case foi dado Ipanema, então, ele fez de Ipanema um lugar, fez um obelisco na entrada de Ipanema, fez tudo aquilo. Até hoje existe controvérsia, mas é um conceito. Na verdade é um pouco a idéia do Projeto Cura mas sem, como estou dizendo, aquela nossa visão, minha e do Harry, de um conceito econômico de bairro, que era o que nós queríamos botar pra frente. Não sei se eu fui claro pra Senhora”.

7 Bibliografia

- ABREU, Léo Serejo Pinto de – Planejamento Metropolitano – Experiência e Perspectivas do SERFHAU. In Anais do II Curso de Planejamento Urbano e Local. Brasília, MINTER, 1972. pg. 242/246
- AMBROSIS, Clementina de – Recuperação da Valorização Imobiliária Decorrente da Urbanização. In *O Município no Século XXI: Cenários e Perspectivas*. São Paulo, Cepam/FPFL, 1999. pg. 275/284
- ANDRADE, Luís Aureliano Gama de - Política Urbana no Brasil: O Paradigma, a Organização e a Política. In Estudos Cebrap. Out./Nov., Dez. São Paulo, Cebrap/Ed. Brasileira de Ciências Ltda, 1976. n.º 18, p. 118/148
- ANDRADE, Thompson Almeida et al – Política Urbana e o Desenvolvimento Nacional. Rio de Janeiro, BNH, 1978. 61 p. (Ciclo BNH de Palestras)
- ARANTES, Otilia – Uma estratégia fatal – a cultura nas novas gerações urbanas. In ARANTES, Otilia et alli - *A cidade do pensamento único – desmanchando consensos*. Petrópolis, ed. Vozes, 2000. 2ª ed.
- ARANTES, Otilia – Urbanismo em fim de linha. In ARANTES, Otilia – *Urbanismo em fim de linha*. São Paulo, Ed. USP, 1998.
- AZEVEDO, Sérgio de - Vinte e dois anos de política de Habitação Popular (1964 – 86): Criação, Trajetória e Extinção do BNH. In RAP – Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1988. Vol. 22, n.º 4, p.107/119.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO – BNH /ASSESSORIA DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO - Orçamento Plurianual 1978 – 1980. Rio de Janeiro, BNH, Jul. 1978. 35 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO – BNH /ASSESSORIA DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO - Orçamento Plurianual 1979 – 1981. Rio de Janeiro, BNH, Nov. 1978. 39 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH - Impacto do projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano nas Atividades do BNH. Rio de Janeiro, BNH, 1983. Mimeo. 9 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH – Imposto Territorial Progressivo no Tempo. Rio de Janeiro, 1977. 32 pg.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH - Linhas de financiamento do BNH – Condições Gerais. Rio de Janeiro, BNH, 1981. 251 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH – Manual Cura – Normas para elaboração de Projetos Cura. Rio de Janeiro, BNH, 1973. 2 Vol.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH – Manual Cura. Rio de Janeiro, BNH, 1978.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH – O BNH e o Desenvolvimento Urbano e Regional – atuação na região sudeste. Rio de Janeiro: BNH, 1975. Mimeo.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH - Orçamento Plurianual 1973 – 1975 Rio de Janeiro, BNH, 1973. 97 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH - Orçamento Plurianual 1974 – 1976. Rio de Janeiro, BNH, 1974. 227 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH - Orçamento Plurianual 1975 – 1977. Rio de Janeiro, BNH, 1974. Mimeo. 58 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH - Orçamento Plurianual 1976 – 1978. Rio de Janeiro, BNH, 1975. 37 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH - Orçamento Plurianual 1977 – 1979. Rio de Janeiro, BNH, 1976. 32 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH – Relatório 1975, BNH. Rio de Janeiro, BNH, 1976.

- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH – Relatório Anual 1981, BNH. Rio de Janeiro, BNH, 1982. 52 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH – Relatório Anual 1982, BNH. Rio de Janeiro, BNH, 1982. 70 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH – Relatório Anual 1983, BNH. Rio de Janeiro, BNH, 1983.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH – Relatório de Atividades 1974, BNH. Rio de Janeiro, BNH, 1975. 62 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH – Relatório de Atividades 1978, BNH. Rio de Janeiro, BNH, 1979. 39 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH – Relatório de Atividades 1979, BNH. Rio de Janeiro, BNH, 1980. 43 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH – Relatório de Atividades 1980, BNH. Rio de Janeiro, BNH, 1981.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH – Relatório de Atividades 1984, BNH. Rio de Janeiro, BNH, 1985. 68 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH – Relatório de Atividades em 1976, BNH. Rio de Janeiro, BNH, 1977. 25 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH – Relatório de Atividades em 1977. Rio de Janeiro, BNH, 1978. 34 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO–BNH /CARTEIRA DE DESENVOLVIMENTO URBANO–CDU - Programa Cura: relatório apresentado ao Banco Mundial. Rio de Janeiro, BNH, 1978. Mimeo. 47 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO–BNH /CARTEIRA DE DESENVOLVIMENTO URBANO–CDU – Manual do Programa de Complementação Urbana – CURA. Rio de Janeiro: BNH, 1982. Mimeo. 58 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO–BNH /DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO E ANÁLISE DE CUSTOS-DPLAC - Orçamento Plurianual 1982 – 1985. Rio de Janeiro, BNH, 1982. Mimeo. 35 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO–BNH /DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO-DPLAN - Orçamento Plurianual 1980 – 1982. Rio de Janeiro, BNH, 1980. Mimeo. 110 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO–BNH /DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO-DPLAN - Orçamento Plurianual 1981 – 1983. Rio de Janeiro, BNH, 1981. Mimeo. 70 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO-BNH /DEPEA – Avaliação do Programa Cura – Relatório Final. Rio de Janeiro, FPFL/CEPAM/SDUR, 1987. 128 p.
- BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO-BNH / CARTEIRA DE DESENVOLVIMENTO URBANO – CDU - Programa Cura Paraná: Relação dos Municípios Atendidos e de Convênios e Contratos – 1973/1986. Curitiba: BNH, 1986. Mimeo. (relatório elaborado pela agência BNH Curitiba)
- BATISTA FILHO, João – O Projeto Cura no Parque Guanabara: uma política-programa de renovação urbana em Londrina. São Paulo, FFLCHUSP, 1985. (tese de doutoramento em Sociologia) 325 p.
- BATISTUZZO, Adriana Rolim de C. e PACHECO, Regina Silvia V. M. – O processo de valorização dos terrenos de uma área de intervenção pública concentrada: Vila do Encontro. In Revista Espaço & Debates. N.º 2. São Paulo, Maio/1981. p. 19/59

- BÓGUS, Lúcia M. M. – (Re)Urbanização: Por que e Para quem? São Paulo, FAUUSP, 1987. (tese de doutoramento em Estruturas Ambientais Urbanas) 172 p.
- BONDUKI, Nabil – Origens da Habitação Social no Brasil. São Paulo, Estação Liberdade/FAPESP, 1998.
- BRANDÃO, Maria de Azevedo – O último dia da criação: Mercado, Propriedade e Uso do Solo em Salvador. In VALLADARES, Lícia do P. (org.) – *Habitação em Questão*. Rio de Janeiro, Zahar Ed., 1981. 2ª ed. Pg. 125/142.
- BRASIL (UNIÃO) – I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) 1972/1974. Brasília, Dezembro de 1971. 77 pg.
- BRASIL (UNIÃO) – Manual do Programa de Ação Concentrada. Brasília, Ministério do Interior/SERFHAU, 1970. 72 p.
- BRASIL (UNIÃO) – Projeto do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979). Brasília, Setembro/1974.
- CAMPOS, Candido Malta – Impasses da Modernização: Limites e Contradições do Urbanismo Moderno no Brasil. In Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro, 2001. pg. 577
- CARVALHO, Sonia Nahas de – Elementos conceituais para a discussão de modalidades da política de planejamento urbano. In Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro, 2001. pg. 979/992
- CARVALHO, Sonia Nahas de – Política Urbana no Brasil – A História de Um Caso. São Paulo, PUC/SP. 1982. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais. 138 pg.
- CAVALCANTI, Marly – Confrontações políticas e o Planejamento Urbano Habitacional em Debate. In TOLEDO, Ana Helena P. de e CAVALCANTI, Marly (orgs) – *Planejamento Urbano em Debate*. São Paulo, Cortez & Moraes, 1978. pg. 177/187.
- CENTRO NACIONAL DE PESQUISAS HABITACIONAIS-CENPHA / H. J. COLE ASSOCIADOS PLANEJAMENTO E EMPREENDIMENTOS - Projeto Cura Pesquisa piloto: estudo de viabilidade para recuperação de áreas urbanas, modelo demonstração Vila Valqueire. Rio de Janeiro, CENPHA, 1972.
- CHAUI, Marilena – O que é ideologia. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1982. 9ª ed. (coleção Primeiros Passos)
- CHINELLI, Filippina – Loteamentos de Periferia. In VALLADARES, Lícia do Prado (org.) – *Habitação em Questão*. Rio de Janeiro, Zahar Ed., 1981. 2ª ed.
- CHOAY, Françoise – O urbanismo. São Paulo, Ed. Perspectiva, 1979.
- CINTRA, Antônio Octávio – Planejando as Cidades: Política ou Não Política. In CINTRA, Antônio Octávio e HADDAD, Paulo Roberto – *Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar Ed, 1978. pg. 169/253.
- CINTRA, Antônio Octávio e HADDAD, Paulo Roberto (orgs.) – Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar Ed, 1978.
- CLADERA, Josep Roca – Avaliação de Projetos Urbanos e Imobiliários. In ABRAMO, Pedro (org.) – *Cidades em Transformação: entre o plano e o mercado*. Rio de Janeiro, 2001.
- COLE, Harry James – Cidades Novas – Um grande “negócio” nos Estados Unidos. In Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro, IBAM, Jul/Ago 1967. Nº 83
- COLE, Harry James – Desenvolvimento Urbano e Planejamento. In COSTA, Rubens Vaz da, COLE, Harry James e PENNA, José Eduardo de O. – *Considerações Sobre Crescimento Urbano*. Rio de Janeiro, BNH, 1972.
- COLE, Harry James – Desenvolvimento Urbano no Brasil. In Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro, IBAM, Jan/Fev 1971. Nº 104

- COLE, Harry James – Introduction to Urban Trends, Accomplishments and Problems in Brazil. Rio de Janeiro, mimeo., 1973 (Transcrição de palestra proferida para membros do Urban Growth Study Group do Congresso Americano) (acervo de Sonia de Paiva Cole)
- COLE, Harry James – Planejamento Urbano e Processo de Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 1973. Suplemento da Revista APEC – Análise e Perspectiva Econômica, 7pg. (acervo de Sonia de Paiva Cole)
- COLE, Harry James e outros – Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e Local no Brasil. Rio de Janeiro, Ministério do Interior /Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU, 1968. 26 pg. (documento preparado para o seminário sobre Metodologias Aplicadas ao Planejamento Regional na América Latina, realizado no Peru em março de 1968)
- COSTA, Rubens Vaz da – Algumas considerações em torno do Crescimento Urbano. In COSTA, Rubens Vaz da, COLE, Harry J., PENNA, José Eduardo de O. – *Considerações sobre Crescimento Urbano*. Rio de Janeiro, BNH, 1972. (palestra apresentada no I Seminário Nacional sobre Desenvolvimento Urbano)
- COSTA, Wanderley Messias da – O Estado e as Políticas Territoriais no Brasil. São Paulo, Contexto, 2000 9ª ed. 83 p. (Repensando a Geografia)
- DOELLINGER, Carlos Von – As disfunções sociais do Estado. In Revista Conjuntura Econômica, Vol. 37, n.º 4. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Economia /Fundação Getúlio Vargas, Abril 1983.
- FARIAS, Eduardo Alberto da S. – O Estado Brasileiro pós-64 e a Política Urbana: Um estudo avaliativo do Projeto Cura em João Pessoa. João Pessoa, UFPA, 1991. Dissertação de Mestrado em Administração. 186 pg.
- FERNANDES, Marlene A. de S – O BNH e o financiamento ao Desenvolvimento Urbano. Rio de Janeiro, COPPE/UFRJ, 1980. Mimeo. 289 p. (dissertação de mestrado em Engenharia de Produção)
- FORTUNA, Affonso A. P. – O Esforço Governamental de Planejamento Urbano. In Revista de Administração Municipal – RAM – n.º 129 – Rio de Janeiro, IBAM, Mar./Abr. 1975.
- FPFL/CEPAM – Fundação Prefeito Faria Lima/Centro de Estudos e Pesquisas em Administração Municipal – Relatório de Pesquisa – Projeto Cura. São Paulo, mimeo, s./d. (acervo de Carlos Alberto Silva Arruda)
- FRANCISCONI, Jorge Guilherme de M. e SOUZA, Maria Adélia A. de – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Estudos e Proposições Alternativas. Brasília, IPEA/IPLAN, 1976. 214 p. (Série Estudos de Planejamento n.º 15)
- GARCIA-BELLIDO, Javier – Análise comparativa de diferentes modelos urbanísticos europeus e americanos. In ABRAMO, Pedro (org.) - *Cidades em Transformação: entre o plano e o mercado*. Rio de Janeiro, 2001.
- GASPARI, Elio – A Ditadura Escancarada. São Paulo, Companhia das Letras, 2002.
- GUNN, Philip – Liberalismo estatal e a persistência de diferenciação espacial do território brasileiro – o caso da Bahia. In Revista Espaço & Debates, n.º 32. São Paulo, 1991.
- H. J. COLE ASSOCIADOS PLANEJAMENTO E EMPREENDIMENTOS /EMPRESA MUNICIPAL DE URBANIZAÇÃO-EMURB - Área Cura Piloto de Itaquera/Vila Matilde. São Paulo: EMURB, 1974. 5 vol. (acervo da biblioteca da EMURB/SP)
- HARVEY, David – Condição pós-moderna. São Paulo, Ed. Loyola, 1996. 6ª ed.
- HORA, Mara Lúcia F. da – O projeto Cura III em Presidente Prudente: uma Porta para a Cidade? Presidente Prudente, FCT/UNESP, 1997. Dissertação de Mestrado em Geografia. 274 pg.

- INSTITUTO DE ORGANIZAÇÃO RACIONAL DO TRABALHO – IDORT – Anais do Simpósio Nacional de Desenvolvimento Urbano. São Paulo, 1975.
- JORNAL DO BRASIL – Vilas do Brasil. Matéria publicada na edição de 26/02/1973.
- JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO – Desigualdade é maior nas cidades. Matéria publicada na edição de 27/12/2003.
- JORNAL O ESTADO DE SÃO PAULO – EMURB recebe hoje os quatro Projetos Cura. Matéria publicada na edição de 23/05/1974.
- KLUMB, Alberto – Fundos de Desenvolvimento Urbano. Rio de Janeiro, BNH, 1973. (palestra no encerramento do Seminário sobre programas de Financiamento para Desenvolvimento Urbano da Região Centro-Oeste)
- KOWARICK, Lúcio – Produção do Espaço Urbano e Lutas Sociais. In *Escritos Urbanos*. São Paulo, Editora 34, 2000. pg. 19/33.'
- LAMPARELLI, Celso M. – Metodologia do Planejamento Urbano. In TOLEDO, Ana Helena P. de e CAVALCANTI, Marly (orgs.) – *Planejamento Urbano em Debate*. São Paulo, Ed. Cortez & Moraes, 1978. Pg. 103/113
- LEFÈVRE, José Eduardo de A. – Operação Urbana e Operação Urbana Anhangabaú. In *O Resgate da Área Central*. São Paulo, EMURB/Ed. Projeto, 1991. (Separata da Revista Projeto n.º 138)
- LEMOS, Carlos A. C. – Pesquisas sobre Habitação Popular – 1964-65. São Paulo, FAUUSP, 1984. 2ª ed.
- LERNER, Jaime (1) – O Desenvolvimento Urbano no Brasil. Rio de Janeiro, BNH, 1978. (palestra apresentada no Simpósio sobre Barateamento da Construção Civil)
- LERNER, Jaime (2) - Política Urbana. Rio de Janeiro, BNH, 1978. 58 p. Mimeo. (Palestra proferida ao corpo técnico do BNH)
- LODDER, Celsius A. – O Processo de Crescimento Urbano no Brasil. In TOLEDO, Ana Helena P. de e CAVALCANTI, Marly – *Planejamento Urbano em Debate*. São Paulo, Cortez & Moraes Ed., 1978. p. 3/18.
- LOEB, Roberto – Aspectos do Planejamento Territorial Urbano no Brasil. In LAFER, Betty Mindlin – *Planejamento no Brasil*. São Paulo, Ed. Perspectiva, 1975. 3ª Ed.
- MEYER, Regina M. Prosperi – Urbanismo – à procura do espaço perdido. In Revista USP, n.º 5. São Paulo, Ed. USP, Mar./Abr./Mai. 1990. p. 11/20
- MINTER/MINISTÉRIO DO INTERIOR, BNH/BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO – Anteprojetos de Legislação Federal com referências ao processo de Desenvolvimento Urbano: fundamentação e justificativas. Rio de Janeiro, BNH, Out. 1974. (trabalho preparado por H.J. COLE Arquitetos Associados S. C. Ltda)
- MOREIRA, Antônio Cláudio M. L. – Plano Diretor e Função Social da Propriedade. In MOREIRA, Mariana; AMBROSIS, Clementina de; AZEVEDO NETTO, Domingos Theodoro de – *Estatuto da Cidade*. São Paulo, FPFL/Cepam, 2001
- MOREIRA, Antônio Cláudio M. L. e LEME, Maria Cristina da S. – Reestruturação Positiva: o novo parque industrial paulistano. São Paulo, 2001. mimeo. (acervo de Moreira)
- OLIVEIRA, Francisco de – A Economia Brasileira: crítica à razão dualista. In Estudos CEBRAP. São Paulo, n.º 2, 1972. Pg. 4/82
- OLIVEIRA, Francisco de e MAZZUCHELLI, Frederico – Padrões de acumulação, oligopólios e Estado no Brasil: 1950-1976. pg. 111/139. In MARTINS, Carlos Estevan (org.) – *Estado e Capitalismo no Brasil*. São Paulo, HUCITEC, 1977.
- PENNA, José Eduardo de Oliveira – O Projeto Cura. Rio de Janeiro, BNH, s/d.

- PIQUET, Rosélia – Grandes projetos e tendências na ocupação do território: a modernização excludente. In Revista Espaço & Debates. São Paulo, Ano X, n.º 31, 1990. Pg. 72/81
- REIS, Nestor Goulart – Urbanização e Planejamento no Brasil – 1960/1983. São Paulo, FAUUSP, 1996. Cadernos de Pesquisa do LAP, n.º 11. Série Urbanização e Urbanismo.
- RIO, Vicente Del – Introdução ao desenho urbano no processo de planejamento. São Paulo, Ed. PINI, 1990.
- ROSSETTO, Rossella – Produção Imobiliária e tipologias residenciais modernas, 1945-1964. Tese de doutoramento. São Paulo, FAUUSP, 2002.
- SAES, Décio – Classe média e sistema político no Brasil. São Paulo, T. A. Queiroz, 1985.
- SAMPAIO, Maria Ruth (org.) – A promoção privada da habitação econômica. A arquitetura moderna – 1930/64. São Carlos, Rima, 2002.
- SAMPAIO, Maria Ruth e LEMOS, Carlos A. C. – Habitação Popular Paulistana Auto-construída. São Paulo, FAUUSP, 1984. 2ª ed.
- SÁNCHEZ, Fernanda – A Reinvenção das Cidades para um mercado mundial. Chapecó, Argos Ed. Universitária, 2003.
- SANTOS, Carlos Nelson F. dos – Velhas novidades nos Modos de Urbanização Brasileiros. In VALLADARES, Lícia do Prado – *Habitação em Questão*. Rio de Janeiro, Zahar Ed., 1981. 2ª ed.
- SCHMIDT, Benício V. – A Presença do Estado nas Grandes Cidades. In *Espaço & Debates* 13. São Paulo, NERU, 1984. p. 84/102.
- SCHMIDT, Benício V. – O Estado e a Política Urbana no Brasil. Porto Alegre, Ed. Univ. UFRGS/L&PM, 1983. 211 p.
- SERRA, Geraldo – Cura I de Osasco – Avaliação Pós-Ocupação. São Paulo, FAUUSP, 1989.
- SERRA, Geraldo – Urbanização e Centralismo Autoritário. São Paulo, Ed. Usp/Nobel, 1991.
- SOUZA, Maria Adélia A. de – O II PND e a política urbana brasileira: Uma contradição evidente. - In DÉAK, Csaba & SCHIFFER, Sueli Ramos – O processo de urbanização no Brasil. São Paulo, EdUSP/FUPAM, 1999. p. 111/143
- SOUZA, Nelson Mello e – O Planejamento Econômico no Brasil: considerações críticas. In Revista de Administração Municipal – RAP. N.º 4. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2º Semestre de 1968.
- TOLOSA, Hamilton C. – Política Urbana e Redistribuição de Renda. In TOLEDO, Ana Helena P. de e CAVALCANTI, Marly – *Planejamento Urbano em Debate*. São Paulo, Cortez & Moraes Ed., 1978. p. 19/46.
- VILLAÇA, Flávio – Uma contribuição para a história do Planejamento Urbano no Brasil. In DÉAK, Csaba & SCHIFFER, Sueli (orgs.) – *O Processo de Urbanização no Brasil*. São Paulo, FUPAM/Ed. USP, 1999. Pg. 167/243
- VIZIOLI, Simone H. Tanoue – Planejamento Urbano no Brasil: a experiência do SERFHAU enquanto órgão federal de planejamento integrado ao desenvolvimento municipal. São Paulo, FAUUSP, 1998. 187 p. (dissertação)

Entrevistas

FERNANDES (2002) ou ARRUDA (2002) – Depoimentos de Arquiteta Marlene Fernandes e Arquiteto Carlos Alberto Silva Arruda – entrevista realizada na sede do IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal – Rio de Janeiro em 26/08/2002 – 2 fitas magnéticas de 60 minutos transcritas pela autora.

PAIVA COLE (2003) – Depoimento da Arquiteta Sonia de Paiva Cole – entrevista realizada na casa da arquiteta no Rio de Janeiro em 11/09/2003 – ½ fita magnética de 60 minutos transcrita pela autora.

PENNA (2003) – Depoimento do Engenheiro José Eduardo de Oliveira Penna – entrevista realizada na sede do escritório do engenheiro no Rio de Janeiro em 10/09/2003 – 1 fita magnética de 60 minutos transcrita pela autora.

Sítios Consultados

WWW.JOHNSON-MARSHALL.LIB.ED.AC.UK – sobre o urbanista inglês Percy Johnson Marshall

WWW.CAPES.GOV.BR – banco de teses e dissertações

ANEXOS

Anexo 1 : Banco Nacional da Habitação: relatório de pesquisa

A criação do BNH

O Banco Nacional da Habitação foi criado pela Lei n.º 4.380, de 21 de Agosto de 1964. Esta lei criava também o Sistema Financeiro da Habitação, instituído com recursos públicos da União e uma retenção compulsória de 4% dos valores de aluguéis recebidos pelos proprietários urbanos, através da emissão de Letras Imobiliárias.

Em 1967, a partir de modificações na legislação trabalhista, seria criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, que passava a ser uma forma de indenização do trabalhador que fosse demitido sem justa causa. Este Fundo, remunerando o depósito devido a cada trabalhador a taxas de juros baixíssimas, viria a incorporar os recursos para financiamento através do SFH, sendo seus recursos geridos pelo BNH, e possibilitando a partir daí o desenvolvimento de uma política de financiamento significativa.

No mesmo ano, complementando estes recursos, seria incentivada a realização de poupanças voluntárias, criando-se o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE, que passou a ter grande repercussão pelo fato destes depósitos passarem a ser garantidos por Letras do Tesouro Nacional.

Estavam assim dadas as condições financeiras para a implementação de uma política habitacional mais consistente, uma vez que a garantia da correção monetária dos depósitos da caderneta de poupança tornou essa aplicação atrativa para os pequenos poupadores, levando à canalização de um montante significativo de recursos para o SFH. Alie-se a isso os depósitos compulsórios do FGTS, que passariam a significar, principalmente nos primeiros anos de gestão do Fundo, um aporte financeiro significativo oriundo de um crescimento econômico a taxas significativas, o que aumentava o número de trabalhadores com carteira assinada.

Criado pelo regime militar e extinto com o seu fim em 1985, hoje, 19 anos após a sua extinção, para compreendermos o papel desempenhado pelo Banco em seus 22 anos de existência, faz-se necessário entender sua concepção e sua estrutura, o volume de recursos disponibilizados, e realmente aplicados; além de elementos de seu discurso institucional.

Sua criação foi inspirada num modelo apresentado por Carlos Lacerda (então Governador da Guanabara), um dos apoiadores do golpe militar de 1964.

A concepção do Sistema Nacional de Habitação foi brilhante. De um lado, a modificação introduzida no mercado financeiro, modernizando-o e possibilitando a captação de recursos através de poupanças voluntárias, permitiu a implantação de uma política habitacional no Brasil, pela primeira vez em larga escala, e relegou ao esquecimento a Fundação da Casa Popular, agência nacional criada em 1946 que precedeu ao BNH, que não chegou a construir um número significativo de moradias (em 25 anos, produziu 120.000 habitações).

De outro, a criação de um Banco e a conseqüente centralização dos recursos para investimento em habitação e desenvolvimento urbano no governo federal, possibilitou a implantação das políticas federais consideradas estratégicas, além de permitir o controle político de prefeitos em todo o Brasil. Afinal, com o crescimento populacional intenso da maioria das cidades, e com o volume de recursos das administrações locais extremamente reduzido, a possibilidade de conseguir recursos junto ao BNH poderia significar a sobrevivência política de uma determinada liderança local.

A composição dos recursos do Banco foi fortemente apoiada até 1973 pelas receitas advindas do FGTS, sendo que em 74 esta composição começaria a se alterar em relação aos recursos do SBPE. Assim, em 1967 o FGTS contribuía com 41,6% dos recursos para investimento do Banco, enquanto que o SBPE representava 14,5%. Este valor atingiu a sua maior marca em 1969, quando 50% dos recursos vinham do FGTS e 25,4% do SBPE. A partir dessa data a proporção começou a diminuir, e em 1974 o FGTS representava 34,3% dos recursos, enquanto que o SBPE representava 38,6%, o que representava um maior aporte de recursos mais caros¹.

Criado para financiar exclusivamente a produção de habitações, a partir de 1968 o Banco passaria a operar outras linhas voltadas para desenvolvimento urbano, e entre elas a de saneamento básico, que logo passou a rivalizar com as habitacionais em volume de recursos disponibilizados.

A política de desenvolvimento urbano, que começou a ser implementada a partir de 1968, com a criação do Financiamento ao Saneamento - FINANSA, foi firmemente apoiada, com a destinação a

¹ O restante dos recursos vinham do Tesouro Nacional, o que complementava os 100%.

partir de 1974, em média, de 30% dos recursos orçamentários em Desenvolvimento Urbano (a maioria para a linha de financiamento ao saneamento).

Para exercer essa política ampliada, o BNH exercia simultaneamente três papéis: era o órgão central do Sistema Financeiro da Habitação (e posteriormente do Sistema Financeiro do Saneamento e sistemas financeiros conexos), era o órgão gestor do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, e era ainda o órgão de crédito responsável por estimular e controlar a formação, mobilização e aplicação de poupanças e outros recursos.

A partir de 1968 o BNH passaria a estar vinculado ao Ministério do Interior, e inicialmente a concepção da política foi entregue a um outro órgão – o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU, também vinculado ao MINTER. Contudo, mesmo não chegando a ter grande autonomia durante a sua existência e não representar o papel para o qual foi concebido, o SERFHAU seria extinto em 1974, e em parte suas atribuições seriam dadas à Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPUR), criada na mesma época. Contudo, sua esfera operacional, seria absorvida pela Carteira de Desenvolvimento Urbano do BNH, criada também em 1974.

Os recursos para investimento do Banco, e as áreas em que esses seriam aplicados, eram definidos internamente pelo próprio Banco, que em todos os anos de sua existência foi realmente o formulador da política que implementava.

Segundo ARRETCHE (1990) o modelo de política habitacional implantado pelo Estado no Brasil, foi um modelo misto, que agregou elementos de uma política liberal e elementos de uma política social democrata.

"Com base no sistema montado, constituiu-se no Brasil um dinâmico mercado de acesso à casa própria, assentado sobre um sistema especializado no crédito habitacional. O mercado de casa própria, contudo, foi segmentado em dois grandes subsectores, operado por agentes distintos e dirigidos a públicos diferentes. Um, dirigido aos setores de renda média e alta, foi objeto de operação dos agentes privados do sistema – agentes financeiros, promotores e construtores imobiliários privados.

Nesse mercado, portanto, o Estado interferiu por meio de atividades regulatórias.

Um segundo mercado, voltado para os setores de baixa renda, seria operado por agências estatais – especialmente constituídas para essa finalidade, na qualidade de agentes promotores – em associação com empresas privadas de construção. Nesse mercado, portanto, o Estado desempenhou atividades estatais de tipo produtivo associado, substituindo o setor privado em determinados momentos do processo produtivo.

Trata-se, assim, de uma forma particular de intervenção estatal no setor, em que se combinariam a atuação de tipo regulatório e a atuação de tipo produtivo, operando com agentes diferenciados, porém, segundo o mesmo procedimento." (p. 23/24)

Em relação ao desenvolvimento urbano, a intervenção era do tipo produtivo, e caracterizava a forma clássica de atuação do Estado na fase monopolista do capitalismo. Dessa forma, o Estado era o mentor e o executor das políticas urbanas; de um lado desempenhando o papel de provedor dos meios de consumo coletivo, e de outro, tendo também uma atuação regulatória em relação à produção privada, como é o caso da Lei Federal de Parcelamento de 1979 (Lei nº 6.766).

Já a organização interna do Banco para a gestão dos recursos e das linhas de financiamento estabelecia uma abordagem setorial. Os investimentos eram definidos por "Carteiras", cada uma delas vinculada a um tipo específico de financiamento. Assim tínhamos a Carteira de Operações de Natureza Social, voltada especificamente para o atendimento habitacional do mercado de baixa renda através de companhias estatais; ou a Carteira de Desenvolvimento Urbano, voltada especificamente para o atendimento de Estados e Municípios, no financiamento de empreendimentos considerados urbanos.

Contudo a Carteira de Operações de Natureza Social (COS), financiava além de habitação a colocação de infra-estrutura em conjuntos habitacionais financiados com recursos do BNH. Se havia uma atuação integrada em relação aos projetos habitacionais (com o financiamento de serviços complementares à habitação) o mesmo não acontecia em relação aos financiamentos urbanos, que não eram integrados. Assim financiava-se transporte urbano, mas não habitação no

entorno das linhas de transporte, ou se financiava saneamento básico, mas não equipamento social para as áreas que estavam tendo implantação de infra-estrutura².

Enquanto que a habitação para população de baixa renda era subsidiada com taxas de juros inferiores, o saneamento básico tinha uma única taxa regional: o município daquela região pagava a mesma taxa de juros, quer estivesse implantando redes em áreas de moradia de população de baixa renda, quer em distritos industriais; quer fosse um município com poucos ou muitos recursos disponíveis.

Mesmo havendo uma política de juros subsidiados³, o objetivo era sobretudo possibilitar a contratação do empréstimo e o retorno financeiro.

O financiamento habitacional

Na implementação de suas linhas de financiamento habitacional, o BNH definiu três faixas de clientes:

"A primeira faixa compreende as populações de mais baixa renda (entre US\$ 40 e US\$ 255⁴), que são atendidas através do PLANHAP. O limite de financiamento para esse grupo é de 500 UPC (cerca de US\$ 7.100⁵)

A segunda faixa do mercado compreende as populações de renda média inferior (entre US\$ 255 e US\$ 735⁶), que são atendidas pelas Cooperativas Habitacionais. A área de atuação dessas Cooperativas, em matéria de financiamento, tem se situado entre 500 e 2.000 UPC (cerca de US\$ 7.100 a US\$ 28.400⁷), embora não estejam impedidas de operar aquém ou além daqueles limites.

A terceira faixa do mercado compreende as populações de renda média e superior (renda familiar superior à US\$ 735), que são atendidas pelas entidades que integram o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE. O financiamento máximo limitado para valor de financiamento é de 3.500 UPC."(até US\$ 49.700⁸) (BNH, atuação e metas, 1979)

Para gestão destes financiamentos, o BNH, em 1974, tinha duas Carteiras e uma Superintendência, respectivamente a Carteira de Operações de Natureza Social - COS, a Carteira de Programas Habitacionais - CPH, e a Superintendência dos Agentes Financeiros – SAF.⁹

A COS tinha seus recursos investidos através de Companhias de Habitação, estaduais ou municipais, dentro do Programa Nacional de Habitação Popular – PLANHAP.

No financiamento para construção de habitações pelas COHABs, só o valor da moradia poderia ser repassado ao beneficiário final. A colocação de infra-estrutura nos conjuntos, a abertura ou prolongamento de ruas, a implantação de equipamentos coletivos deveria ser subsidiada pelos municípios ou estados, e para esses investimentos havia linhas próprias de financiamentos, também vinculadas ao COS. Dessa forma, além da habitação, financiava-se a aquisição de terrenos, a colocação de infra-estrutura e equipamentos comunitários em conjuntos, lotes urbanizados e a realização de pré-investimentos em estudos, planos e projetos.

As construções, cujo custo seriam repassados aos beneficiários finais, eram financiadas às COHABs com taxas de juros diferenciadas. Para financiamentos até 200 UPC por família, a taxa de juros era de 1% ao ano. Para financiamentos entre 200 e 500 UPC, a taxa de juros variava entre 1 e 6% ao ano, e adotou-se a partir de 1979 um prazo de amortização de 25 anos.

² Era possível financiar, por exemplo, habitações ao longo de linhas de transporte. Mas neste caso deveria-se entrar com a solicitação de outra linha de financiamento, que seria analisada de forma independente daquela liberada.

³ Municípios das regiões Norte e Nordeste, por exemplo, pagavam taxas de juros inferiores aos das regiões Sul e Sudeste nos financiamentos de saneamento e desenvolvimento urbano.

⁴ Cálculo nosso, a partir de valor em UPC para 1975. Informação original em UPC, em SCHULMAN, 1975.

⁵ Cálculo nosso, a partir do valor da UPC e do US\$ de Out./79, a partir dos dados em UPC do relatório gerencial BNH, atuação e metas.

⁶ Idem anterior.

⁷ Idem anterior.

⁸ Ibidem.

⁹ Essa organização seria alterada através dos anos, sendo que em 81, conforme organograma anexado a este trabalho, o BNH possuiria uma série de outras carteiras habitacionais, agora vinculadas a uma diretoria. A Superintendência dos Agentes Financeiros seria a diretoria coordenada por José Eduardo de Oliveira Penna, um dos responsáveis pela concepção do Programa Cura. A Carteira de Desenvolvimento Urbano (criada em 1974) e a de Saneamento continuariam a apresentar sua característica inicial até a extinção do Banco.

A infra-estrutura e os equipamentos comunitários (sub-programa FINC), eram por sua vez financiadas aos estados e municípios a taxas de juros que variavam entre 2 a 7% ao ano (em função da receita tributária de cada município), com um prazo de amortização de 18 anos.

A CPH tinha seus recursos investidos através de Cooperativas Habitacionais, Institutos de Previdência Social, Caixas Hipotecárias, Sindicatos, etc.

Com o objetivo de atender o chamado mercado médio inferior, suas linhas de financiamento também possuíam taxas de juros diferenciadas: para financiamentos compreendidos entre 500 e 1.100 UPC (US\$ 7.100 e US\$ 15.600¹⁰), a taxa de juros variava de 6 a 10% ao ano, permanecendo neste patamar para financiamentos superiores. Estes agentes promotores poderiam também financiar imóveis até 500 UPC, e neste caso se beneficiariam das taxas de juros do PLANHAP. Até 1.250 UPC o prazo de amortização era de 25 anos, a partir daí o prazo declinava progressivamente, até 15 anos.

A CPH também viria a financiar equipamentos comunitários em conjuntos, além de pré-investimentos em estudos, pesquisas e planos e em treinamento e assistência técnica.

A SAF financiava a produção e comercialização de unidades habitacionais pelas entidades integrantes do SBPE.

Na área habitacional seria também criada a Carteira de Operações Especiais – COE, que financiou a construção de equipamentos comunitários para os municípios, a compra de material de construção pelos consumidores finais (RECON), e as empresas produtoras e distribuidoras de material de construção, financiando seus ativos (REINVEST) e seus capitais de giro (REGIR).

Através dos anos novos programas seriam criados, e em alguns casos novas carteiras, levando a uma configuração organizacional, principalmente da área habitacional, cada vez mais complexa.

¹⁰ Cálculo nosso, a partir do valor da UPC e do US\$ de Out./79.

Colocar cronograma bnh

Assim, na linha de complementação de investimentos em habitação, seria criada a linha de financiamento de Equipamentos Comunitários em Conjuntos Habitacionais – FINEC, que financiou em conjuntos construídos pelo BNH, equipamentos e serviços. Dois sub-programas estavam incluídos no FINEC, o FIEP – Financiamento de Equipamentos Comunitários Públicos e o FIEPAR – Financiamento de Equipamentos Comunitários Particulares, linha que financiava a construção de edificações destinadas a comércio, artesanato, pequena indústria e serviços.

Ainda que fosse interessante entender o que e quanto estas linhas financiaram, não existem informações tabuladas a este respeito, e não se conhece desta forma quanto do financiamento em habitação foi destinado à “complementação urbana”, isto é, ao desenvolvimento de atividades que envolvem o conceito atual do que seja moradia urbana.

Se admitirmos como correta a afirmação de SCHIMIDT (1983) de que na primeira parte da década de 70 sobravam recursos para investimento no BNH, fica mais fácil entender a multiplicação de linhas de financiamento que aconteceria nestes anos, não só na área de desenvolvimento urbano.

Em 1976 seriam criados os programas:

- PROEMP – Programa Habitacional Empresa, para empresas que quisessem construir habitações para seus funcionários (CPH),
- CICAP – Programa de Construção Individual de Casa Própria (SAF),
- PROÁREAS – Programa de Urbanização de Áreas (SAF),
- PROEC – Programa de Equipamentos Comunitários (SAF), voltado para o PROÁREAS,

Em 1979 as mudanças seriam mais significativas, criando-se linhas específicas para o atendimento de populações de baixíssima renda e organizando a gestão de linhas voltadas para o atendimento da classe média baixa. Seriam criadas duas novas carteiras, a CESH – Carteira de Erradicação da Sub-habitação, que aplicaria os programas de Erradicação da Sub-habitação - PROMORAR e Financiamento de Lotes Urbanizados - PROFILURB; e a CHD – Carteira de Programas Habitacionais Diversos, que aplicaria os programas voltados para os Institutos de Previdência Social e Habitacional Empresa.

No final da década e início de 80, seriam criados ainda os seguintes programas:

- PROSINDI – Programa Nacional de Habitação para o Trabalhador Sindicalizado,
- PROHASP – Programa Habitacional para os Servidores Públicos,
- Programa Inquilino, para que os inquilinos pudessem comprar as casas que alugassem,
- Plano Nacional de Habitação Rural.

E em 1984, quase em sua extinção, seria criado mais um programa, também voltado para a população de baixa renda: o Projeto João de Barro, o Programa Nacional de Auto-construção.

Dessa forma podemos perceber que a atuação habitacional do Banco caracterizou-se pela criação de um grande número de programas, que pudessem atender todas as particularidades do mercado imobiliário, sendo que essa maior diversidade estava voltada para os mutuários de renda média e alta.

No atendimento à população de renda mais baixa, a trajetória de concepção dos programas mostra que a idéia inicial era de que o Estado poderia ser o promotor da habitação e de seus equipamentos, ainda que na forma de grandes conjuntos periféricos; enquanto que a idéia final mostra a falência deste modelo, e colocava o Estado somente como mais um participante na produção da habitação construída pelos próprios moradores, ainda que através do Projeto João de Barro o Estado tentasse ser seu promotor.

Outra constatação possível é que, parte dos recursos (acreditamos que pequena) que foi computado como investido em habitação, o foi na verdade em extensão de redes de infraestrutura (saneamento), equipamentos comunitários, empresas de materiais de construção, e até provavelmente em edificações comerciais e de serviços.

O financiamento urbano

Se na área habitacional houve uma grande mobilidade de programas e organização de suas gestões, na área de Desenvolvimento Urbano, em 1974 havia duas carteiras, que permaneceram

até a extinção do Banco: a Carteira de Saneamento – COSAN, e a Carteira de Desenvolvimento Urbano – CDU.

A COSAN era responsável pela aplicação do Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, criado em 1970 através da incorporação do Financiamento para Saneamento – FINANSA. Integravam o FINANSA os seguintes sub-programas:

- REFINAG – financiamento da implantação e/ou melhoria dos sistemas de água,
- REFINESG – financiamento para implantação e/ou melhoria dos sistemas de esgoto,
- EFISAN – estímulo ao sistema financeiro do Saneamento,
- FISAG – financiamento suplementar para o abastecimento de água,
- FICON – financiamento suplementar para o controle da poluição das águas,
- FIDREN – financiamento para implantação e/ou melhoria de sistemas de drenagem.

O PLANASA era operado através de um fundo, o FAE – Fundo de Financiamento para Água e Esgotos, com recursos do governo federal (BNH), estados e municípios. Este fundo foi criado em cada Estado, e seus recursos só poderiam ser operados por Companhias Estaduais de Saneamento.

Garantia-se assim a aplicação da política do governo federal nesta área, uma vez que ela seria implantada diretamente pelos Estados, cujos governadores eram escolhidos pelo Governo Militar. Assim, a primeira constatação que se pode fazer a respeito da política de saneamento é que ela foi extremamente centralizada nas mãos da União, uma vez que os recursos para seu financiamento estavam ali concentrados.

Os objetivos iniciais do PLANASA eram abrangentes¹¹, seja em termos territoriais ou de população a ser atendida, e até em relação ao conceito de saneamento. Em 1975 procedeu-se a uma revisão destes objetivos, quando a grande meta do PLANASA passou a ser a expansão do abastecimento de água, preferencialmente nas regiões metropolitanas e nas cidades de portes grande e médio.

E os investimentos foram concentrados no sentido de atender a meta física de atender 80% da população urbana brasileira com rede domiciliar de abastecimento de água, num período de 10 anos (meta cumprida pelo Banco).

Portanto, a maioria dos recursos de saneamento do BNH financiou a implantação de instalações de captação e tratamento de água, e a extensão de redes domiciliares, relegando a questão do esgotamento sanitário para as décadas subseqüentes.

A Carteira de Desenvolvimento Urbano - CDU aplicava recursos de linhas de financiamento, genericamente consideradas como de desenvolvimento urbano.

Em 1974 era integrada pelos seguintes programas:

- Financiamento para o Transporte Urbano – FITURB, que através do sub-programa FETRAN – Financiamento para sistema ferroviário de transporte urbano de passageiros, viria a financiar a operação de linhas ferroviárias de subúrbio nas regiões metropolitanas, e posteriormente a construção dos metrô do Rio e São Paulo. Seu agente promotor seria uma empresa pública federal, a Empresa Brasileira de Transporte Urbano – EBTU,
- Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Pólos Econômicos - PRODEPO, que complementaria o investimento em infra-estrutura, equipamentos comunitários, unidades residenciais e instalações complementares para as cidades pólo (como Itaipú, Carajás e Tucuruí),
- O Programa Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada – CURA, que seria aplicado preferencialmente em cidades com mais de 50.000 habitantes, visando à complementação de infra-estrutura urbana e equipamentos comunitários, em áreas parcialmente ocupadas e pouco equipadas,

¹¹ Entre eles, podemos citar: eliminação do déficit do setor de saneamento básico; atendimento de todas as cidades brasileiras, mesmo as mais pobres; instituição de política tarifária, de acordo com as possibilidades dos consumidores e com a demanda de recursos e serviços; etc.

Ainda voltado para o desenvolvimento urbano tínhamos o Programa de Financiamento para o Planejamento Urbano – FIPLAN, que financiava a realização de estudos e pesquisas para a melhoria da qualidade de vida urbana, e especificamente aqueles necessários à contratação de empréstimos por outras linhas de financiamento. Este programa inicialmente esteve vinculado ao SERFHAU, com a extinção deste órgão passou a ser operado pelo BNH.

Posteriormente seria criado o Programa Cidades de Porte Médio, que contemplaria investimentos em geração de emprego e renda, infra-estrutura urbana e comunitária, e capacitação financeira e gerencial da administração municipal. Este programa, criado no final da década de 70, contaria com recursos do Banco Mundial, que aportaria 35% dos recursos disponibilizados.

Em 1982, entre outras, as seguintes cidades estariam incluídas no Programa: Natal (RN), Campina Grande (PB), Juiz de Fora (MG), Florianópolis (SC), Petrolina (PE), Juazeiro (BA), Vitória e Vila Velha (ES), Pelotas (RS), Teresina (PI), São José do Rio Preto (SP) e Campo Grande (MS).

A contradição era dada pelo fato de que o financiamento urbano propiciado por estes programas exigia recursos em larga escala, e os recursos reservados para a operação da CDU foram de pequena monta, o que na prática fez com que estes financiamentos atingissem um número diminuto de cidades.

A gestão global dos recursos

Os orçamentos plurianuais eram a forma de planejar e distribuir os recursos entre as várias áreas. Estabelecidos para um período de três anos, eram revistos ano a ano, e a distribuição dos recursos levava em conta o desempenho dos vários programas no ano em exercício além da formulação de novos programas.

Eram estabelecidos pelo Departamento de Planejamento e Análise de Custos – DPLAC, órgão do Banco que exercia o controle técnico sobre as políticas de investimento.

Contudo é importante colocar aqui que as metas orçamentárias eram anuais, e não indicavam uma visão de médio prazo para aplicação dos recursos do Banco. Para a área de habitação, e mesmo para o abastecimento de água, eram estabelecidas metas físicas. Já as outras áreas, entre elas todos os programas de desenvolvimento urbano, não tinham qualquer tipo de meta, sendo os recursos definidos pela disponibilidade de recursos e pela maior ou menor contratação anual em cada programa.

Os recursos emprestados pelo BNH eram reembolsáveis, isto é, deveriam retornar ao Banco acrescidos das taxas financeiras incidentes.

Dessa forma, os tomadores de recursos, órgãos públicos, pessoas jurídicas de direito público ou privado ou pessoas físicas, deveriam ter capacidade de pagamento do empréstimo.

Mesmo assim o Banco desenvolveu uma política de subsídios, principalmente através de juros. Na área habitacional, os mutuários de renda inferior tinham subsídios diretos na forma de taxas de juros menores; e os vinculados ao PLANHAP ainda poderiam ter subsídios indiretos, na colocação de infra-estrutura e equipamentos públicos pelos agentes promotores, investimento realizado a fundo perdido.

Na área de desenvolvimento urbano, municípios em Estados com menor renda per capita, tinham também taxas de juros subsidiadas.

No decorrer dos seus anos de existência, o BNH enfrentou várias crises de insolvência, uma vez que o retorno dos recursos sempre foi problemático.

Nos primeiros anos, os recursos transferidos para os mutuários de baixa renda apresentaram sérios problemas de retorno.

"Pode-se dizer que o elevado índice de inadimplência entre os mutuários de baixa renda, durante os primeiros anos de atividade do BNH (1964-69), colocava em questão o próprio estilo de atuação do Banco. A saída da 'crise' dar-se-ia por uma reformulação completa da política habitacional de interesse social ou pela utilização de mecanismos de autodefesa institucional do banco, através da redução do papel dos investimentos populares e uma redefinição de suas prioridades de ação. As condições políticas do início dos anos 70 (governo Médici), que não privilegiavam a necessidade de maior respaldo popular, acabaram por favorecer a opção pela segunda alternativa.

Entre 1970 e 1974, enquanto o problema de inadimplência dos mutuários das COHABs continuava a se agravar, a política adotada foi a de reduzir consideravelmente os investimentos para as famílias de baixa renda e aumentar substancialmente as aplicações no chamado 'mercado médio' (classe média e alta), assim como em certas atividades recorrentes (material de construção, infraestrutura, saneamento, etc.) e, sobretudo, em algumas operações financeiras, tais como investimento em ORTN.

A partir de 1975, a inadimplência – principal problema das COHABs na época – começou a se resolver, e os investimentos em habitações populares voltaram a crescer. Este período coincide com o início do processo de “abertura”, através da qual o governo buscou uma base mais ampla de legitimação política – inclusive entre os setores populares – como aconteceu também nos primeiros anos de funcionamento do BNH (1964-69)". (AZEVEDO, 1988, p. 112/113)

Na verdade 1975 foi um ano muito produtivo para o Banco, no que se refere ao retorno dos recursos: "Pois para grande surpresa do próprio Banco, neste ano de 1975, pela primeira vez, os retornos das aplicações do BNH ultrapassaram a captação do Fundo de Garantia" (SCHULMAN, 1975, p. 11)

A modificação institucional mais significativa para fazer frente à crescente inadimplência foi a transformação do Banco, a partir de 1971, em banco de segunda linha.

"A transformação do BNH em banco de segunda linha significou precisamente isto: a transferência do ônus externo da política. Os recursos passavam a serem repassados diretamente aos agentes, assumindo estes total responsabilidade junto ao BNH. Em contrapartida pela transferência do risco, receberam os agentes direitos de processar o mutuário inadimplente, recalculando a dívida para revenda de imóveis e até mesmo para alugá-los." (ANDRADE, 1976, p. 128)

Desta forma o ônus pela maior rigidez na cobrança das prestações e possíveis medidas punitivas conseqüentes deveriam recair sobre as empresas municipais de habitação, passando-se o ônus político para o Prefeito, que teria a partir daí três alternativas: ou conseguia o retorno do financiamento dos mutuários, ou endividava o município transferindo recursos municipais para o BNH, ou se tornava inadimplente do sistema.

Também os investimentos em saneamento seriam de difícil retorno, sendo que quando da extinção do BNH, as Companhias Estaduais de Saneamento tinham grandes dívidas com o Banco e encontravam-se, em sua maioria, falidas.

Como fruto dessas crises, o Banco desenvolveu ações para a flexibilização do pagamento das dívidas, sendo que a partir de 1978 uma série de medidas foi tomada para reduzir a inadimplência, entre elas o aumento dos prazos de amortização e abatimento dos saldos devedores.

Contudo essa crise se aprofundaria a partir de 1980, quando uma forte recessão levou à demissão de um número elevado de trabalhadores, aumentando o volume de saques junto ao FGTS.

Essa situação levou a uma diminuição dos recursos para investimentos, como bem salienta o Relatório de 1984 do Banco.

"Em 1981, o índice de desemprego acentuou-se, provocando novos saques do FGTS... que se somaram aos saques para redução dos encargos das prestações, autorizadas desde 1979. /.../

Até 1982, o Banco ainda se mantinha em expansão, embora em ritmo decrescente. Em 1983, contudo, os depósitos líquidos do FGTS caíram a menos da metade do ano anterior, limitando drasticamente a possibilidade de contratação de financiamentos de novas unidades habitacionais. As cadernetas de poupança, sofrendo a concorrência da especulação do mercado aberto e do mercado paralelo de moeda estrangeira, chegaram a ter crescimento real nulo, no primeiro semestre de 1983."(p. 15)

Mesmo assim o Banco continuou a implementar novos programas, a estabelecer orçamentos plurianuais com projeções de receitas crescentes, e a ignorar a crise econômica que o país atravessava.

Em 1986, quando de sua extinção, era considerado um Banco falido, com um rombo orçamentário que teve que ser coberto com recursos do Tesouro Nacional.

Absorvido pela Caixa Econômica Federal, o investimento em habitação e saneamento esteve durante alguns anos praticamente paralisado, sendo aos poucos recuperado pela edição de novos programas pelos governos que sucederam aos do regime militar.

O Programa CURA teve durante os primeiros anos de absorção do BNH pela Caixa, a contratação de novos recursos por parte de municípios que tinham seus pedidos em análise quando da extinção do Banco.

Contudo, novos programas voltados para financiamento urbano não foram criados pela Caixa, com exceção do Pró-Comunidade, editado no final de 1999.

Bibliografia citada neste anexo

ANDRADE, Luís Aureliano Gama de - Política Urbana no Brasil: O Paradigma, a Organização e a Política. In Estudos Cebrap. Out./Nov., Dez. São Paulo, Cebrap/Ed. Brasileira de Ciências Ltda, 1976. n.º 18, p. 118/148

ARRETCHE, Marta - Intervenção do estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. – In Espaço & Debates. São Paulo, NERU, 1990. Ano X, n.º 31, p. 21/36

AZEVEDO, Sérgio de - Vinte e dois anos de política de Habitação Popular (1964 – 86): Criação, Trajetória e Extinção do BNH. In RAP – Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1988. Vol. 22, n.º 4, p.107/119.

BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH – Relatório de Atividades 1984, BNH. Rio de Janeiro, BNH, 1985. 68 p.

SCHIMIDT, Benício V. O Estado e a Política Urbana no Brasil. 1983: Porto Alegre, Ed. Univ. UFRGS/L&PM. 211 p.

SCHULMAN, Maurício – Pronunciamento no Senado Federal. Rio de Janeiro, BNH, 1975.

Anexo 2 – Acervo da Caixa Econômica Federal – Documentos do BNH

Acervo disponível no Centro de Documentação da Caixa Econômica Federal

Estão relacionados a seguir títulos disponíveis no Centro de Documentação da Caixa Econômica Federal, relacionados, em sua maioria, à Política Urbana desenvolvida pelos governos militares e pelo BNH, e que foram pesquisados na elaboração deste trabalho. Estes documentos fazem parte do antigo acervo do BNH.

Os títulos foram separados por assunto, de acordo com os objetivos da pesquisa da dissertação de mestrado, e encontram-se relacionados por ordem alfabética de autor. O objetivo de apresentar esta relação é facilitar o trabalho de pesquisadores, que também necessitem consultar este acervo.

a) Textos ou documentos institucionais do BNH sobre a política implementada pelo Banco

- ANDRADE, Thompson Almeida et al - Política Urbana e Desenvolvimento Nacional. Rio de Janeiro, BNH, 1978. 61 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO – BNH/CARTEIRA DE DESENVOLVIMENTO URBANO – CDU - Programa Cura: relatório apresentado ao Banco Mundial. Rio de Janeiro: BNH, 1978. Mimeo. 47 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO - BNH/DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO E ANÁLISE DE CUSTOS - DPLAC – A atuação do BNH no período 1982/85: orçamento plurianual, orçamento programa, perspectivas. Rio de Janeiro: BNH, 1982. Mimeo. 48 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH – A atuação do SFH em 1985: relatório preliminar. Rio de Janeiro: BNH, 1986. Mimeo. 37 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH – Análise Financeira do BNH no período 1979 – 1985, face as reformulações e propostas. Rio de Janeiro: BNH, 1979. Mimeo. 24 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH – Aplicações a fundo perdido realizadas pela COS. Rio de Janeiro, BNH, 1981. 21 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH - Bird "Urban Strategy" Paper: versão preliminar confidencial. Rio de Janeiro, BNH, 1985. 9 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH – BNH, atuação e metas. Rio de Janeiro: BNH, 1979. 42 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH – Brasil: financiamentos para habitação, saneamento básico, desenvolvimento urbano. Rio de Janeiro: BNH, 1982. 58 p. (trabalho apresentado à 1ª Reunión del Comité Técnico de ALIDE – Montevideo, Uruguay)
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH – Encontro de Prefeitos das Capitais sobre Desenvolvimento Urbano. Rio de Janeiro: BNH, 1973. 54 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH - Evolução Social do BNH: 1964 – 1978. Rio de Janeiro, BNH, 1979. 15 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH – Fundos Administrados pelo BNH. Rio de Janeiro, BNH, s/d. Mimeo. 83 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH - Impacto do projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano nas Atividades do BNH. Rio de Janeiro, BNH, 1983. Mimeo. 9 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH - Imposto Territorial Urbano Progressivo. Rio de Janeiro, BNH, 1977. 32 p.

- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH - Linhas de financiamento do BNH – Condições Gerais. Rio de Janeiro, BNH, 1981. 251 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH – O BNH e o Desenvolvimento Urbano e Regional – atuação na região sudeste. Rio de Janeiro: BNH, 1975. Mimeo.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH – O BNH e os sistemas sobre sua gestão. Rio de Janeiro, BNH, 1978. Mimeo. 25 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH – O Plano de Ação do BNH e as recentes formulações. Rio de Janeiro, BNH, 1978. 14 p. Mimeo
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH - Plano de Ação do BNH 1979 – 1985: segundo as diretrizes do MINTER. Rio de Janeiro, BNH, 1979. 2 Vol. Mimeo.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH - Programa de Metas do BNH para o Triênio 1987/1989. Rio de Janeiro, BNH, 1986. Mimeo. 17 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH – Relatório do 1º Seminário do Projeto Cura. Rio de Janeiro: BNH, 1973.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH - Trabalhos do Seminário sobre Áreas de Atuação do BNH. Rio de Janeiro, BNH, 1973.
- BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO - BNH/ CARTEIRA DE DESENVOLVIMENTO URBANO – CDU - Programa Cura Paraná: Relação dos Municípios Atendidos e de Convênios e Contratos – 1973/1986. Curitiba: BNH, 1986. Mimeo. (relatório elaborado pela agência BNH Curitiba)
- BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO/BNH – Nota Técnica sobre o Programa Cura. Rio de Janeiro: BNH, 1984. 12 p.
- BOGHOSSIAN, Zaven – O BNH e sua atuação nos campos do Desenvolvimento Urbano e Saneamento Básico. Rio de Janeiro: BNH, 1979.
- COSTA, Rubens Vaz da – Apontamentos para a Avaliação da Política de Desenvolvimento Regional no Brasil. Rio de Janeiro: BNH. 1973. 26 p.
- COSTA, Rubens Vaz da - Crescimento Urbano Acelerado: desafio da década de 70. Rio de Janeiro: BNH, 1972.
- COSTA, Rubens Vaz da – Crescimento Urbano do Brasil: Desafios e Oportunidades. 1972: Rio de Janeiro, BNH. 60 p.
- COSTA, Rubens Vaz da – Crescimento Urbano: base do desenvolvimento econômico. 1972: Rio de Janeiro, BNH. 50 p.
- COSTA, Rubens Vaz da – Estratégias e Programas de Desenvolvimento Urbano: a experiência brasileira. Rio de Janeiro, BNH, 1973. Mimeo. 8 p.
- COSTA, Rubens Vaz da – Novas Atitudes e nova mentalidade para enfrentar os desafios do crescimento urbano. 1972: Rio de Janeiro, BNH. 40 p.
- COSTA, Rubens Vaz da – Os bancos e a solução dos problemas de desenvolvimento urbano. Rio de Janeiro: BNH, 1972. 21 p.
- COSTA, Rubens Vaz da, COLE, Harry James e PENNA, José Eduardo de O. – Considerações sobre crescimento urbano. Rio de Janeiro: BNH, 1972. 83 p.
- GEMAL, José Alberto - O BNH e o Desenvolvimento Urbano: Uma avaliação crítica. Rio de Janeiro: ENHAP, 1986. 35 p.
- GEMAL, José Alberto - Projeto de Lei Federal de Desenvolvimento Urbano: uma avaliação crítica. Rio de Janeiro, BNH, 1983. 33 p.

- IORIO, Oswaldo – Alterações institucionais no SBPE. Rio de Janeiro, BNH, 1978. 15 p.
- KLUMB, Alberto - Desenvolvimento Urbano em Foco. Rio de Janeiro: BNH, 1973. Mimeo. 9 p.
- KLUMB, Alberto – Fundos de Desenvolvimento Urbano. Rio de Janeiro, BNH, 1973. 6 p.
- KLUMB, Alberto – O BNH e o processo de Desenvolvimento Urbano. Rio de Janeiro: BNH, 1972.
- LERNER, Jaime - Política Urbana. Rio de Janeiro, BNH, 1978. 58 p. Mimeo. (Palestra proferida ao corpo técnico do BNH)
- RZEZINSKI, Henrique Costa – Habitação e Desenvolvimento Urbano: reflexões sobre a experiência brasileira. Rio de Janeiro, BNH, 1985. 43 p.
- SCHULMAN, Maurício – Pronunciamento no Senado Federal. Rio de Janeiro, BNH, 1975.
- TACLA, Ariel – O BNH e a infra-estrutura social: aplicações do BNH no Centro-Oeste. Rio de Janeiro, BNH, 1981.
- TRINDADE, Mário - Habitação e Desenvolvimento Urbano. Rio de Janeiro, BNH, 1971.

b) Manuais de Programas financiados pelo BNH

- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO – BNH/CARTEIRA DE DESENVOLVIMENTO URBANO – CDU – Manual do Programa de Complementação Urbana – CURA. Rio de Janeiro: BNH, 1982. Mimeo. 58 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH - Manual Cura. Rio de Janeiro: BNH, 1978. Mimeo. 36 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH - Manual Cura: normas para elaboração do Projeto Cura. Rio de Janeiro: BNH, 1973. 2 Vol.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH – Manual de Procedimentos Descentralizados do Programa Cura. Rio de Janeiro: BNH, s/d. Mimeo. 30 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH – Manual do Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Pólos Econômicos - PRODEPO. Rio de Janeiro: BNH, 1982. Mimeo. 30 p.
- BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO/BNH – BNH Programas. Rio de Janeiro, BNH, s/d. 10 p.
- BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO/BNH – Condições Gerais dos Programas e Subprogramas. Rio de Janeiro, BNH, Jun. 1980. Mimeo.
- BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO/BNH – Manual do Programa de Financiamento para o Planejamento Urbano – FIPLAN. Rio de Janeiro: BNH, 1985. Mimeo. 52 p.

c) Peças Orçamentárias

- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO – BNH/ASSESSORIA DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO - Orçamento Plurianual 1978 – 1980. Rio de Janeiro, BNH, Jul. 1978. 35 p.

- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO – BNH/ASSESSORIA DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO - Orçamento Plurianual 1979 – 1981. Rio de Janeiro, BNH, Nov. 1978. 39 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO – BNH/DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO - DPLAN - Orçamento Plurianual 1980 – 1982. Rio de Janeiro, BNH, 1980. Mimeo. 110 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO – BNH/DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO - DPLAN - Orçamento Plurianual 1981 – 1983. Rio de Janeiro, BNH, 1981. Mimeo. 70 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO – BNH/DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO E ANÁLISE DE CUSTOS - DPLAC - Orçamento Plurianual 1982 – 1985. Rio de Janeiro, BNH, 1982. Mimeo. 35 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH - Orçamento Anual de Contratações – 1979. Rio de Janeiro: BNH, 1978. Mimeo. 52 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH – Orçamento Anual de Contratações 1978. Rio de Janeiro, BNH, 1977. Mimeo. 87 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH – Orçamento Anual de Contratações 1979. Rio de Janeiro, BNH, 1978. Mimeo. 52 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH - Orçamento Plurianual 1973 – 1975 Rio de Janeiro, BNH, 1973. 97 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH - Orçamento Plurianual 1974 – 1976. Rio de Janeiro: BNH, 1974. 227 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH - Orçamento Plurianual 1975 – 1977. Rio de Janeiro: BNH, 1974. Mimeo. 58 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH - Orçamento Plurianual 1976 – 1978. Rio de Janeiro, BNH, 1975. 37 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH - Orçamento Plurianual 1977 – 1979. Rio de Janeiro, BNH, 1976. 32 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH - Orçamento Programa 1975. Rio de Janeiro: BNH, 1974. Mimeo. 23 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH - Orçamento Programa 1976. Rio de Janeiro: BNH, 1975. Mimeo. 27 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH - Orçamento Programa 1977. Rio de Janeiro, BNH, 1976. Mimeo. 43 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH - Orçamento Programa 1978. Rio de Janeiro, BNH, 1977. Mimeo. 42 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH – Orçamento Programa 1983 – 1985. Rio de Janeiro, BNH, 1983. Mimeo. 64 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH - Orçamento Programa 1983 – 1985: evolução e perspectiva para 1983. Rio de Janeiro, BNH, 1983. Mimeo. 35 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH - Orçamento Programa 1984 – 1986: documento expositivo. Rio de Janeiro, BNH, 1983. Mimeo.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH - Orçamento Programa Plurianual 1974 – 1976. Rio de Janeiro: BNH, 1978. 34 p.

- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH - Orçamento Programa Triênio: 1985 – 1987 – diretrizes gerais de elaboração. Rio de Janeiro, BNH, 1984. Mimeo.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH - Orçamento Programa Triênio: 1985 – 1987 – documento expositivo. Rio de Janeiro, BNH, 1985. Mimeo.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH - Orçamento Programa Triênio: 1985 – 1987. Rio de Janeiro, BNH/DPLAC, 1985. Mimeo.

d) Relatórios de Atividades e/ou Contratações

- BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO/BNH – Annual Report 1981. Rio de Janeiro, BNH, 1981. 28 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH – Relatório 1975, BNH. Rio de Janeiro, BNH, 1976.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH – Relatório Anual 1981, BNH. Rio de Janeiro, BNH, 1982. 52 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH – Relatório Anual 1982, BNH. Rio de Janeiro, BNH, 1982. 70 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH – Relatório Anual 1983, BNH. Rio de Janeiro, BNH, 1983.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH – Relatório de Atividades 1974, BNH. Rio de Janeiro, BNH, 1975. 62 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH – Relatório de Atividades 1978, BNH. Rio de Janeiro, BNH, 1979. 39 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH – Relatório de Atividades 1979, BNH. Rio de Janeiro, BNH, 1980. 43 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH – Relatório de Atividades 1980, BNH. Rio de Janeiro, BNH, 1981.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH – Relatório de Atividades 1984, BNH. Rio de Janeiro, BNH, 1985. 68 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH – Relatório de Atividades em 1976, BNH. Rio de Janeiro, BNH, 1977. 25 p.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/BNH - Relatório de Atividades em 1977. Rio de Janeiro: BNH, 1978. 34 p.

e) Projetos e planos do Projeto Cura, desenvolvidos pelos municípios, para solicitação de financiamento

- ACQUA – PLAN ESTUDOS PROJETOS E CONSULTORIA/PREFEITURA MUNICIPAL DE OLINDA - Projeto Cura Piloto de Olinda. Olinda: Black Class, 1979. 3 vol.
- ASTEP ENGENHEIROS CONSULTORES/EMPRESA DE URBANIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DE OLINDA – URB - Projeto Cura de Olinda: projeto de engenharia das vias locais do sistema de complementação da área D. Olinda: URB, 1974. 4 Vol.
- CENTRO TÉCNICO DE ORGANIZAÇÃO E PLANEJAMENTO- CENPLAN/PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL - Projeto Cura: estudo de viabilidade econômico-financeira do município de São Caetano do Sul. São Caetano do Sul: CENPLAM, 1974. 2 vol

- COMDECA – COMPANHIA PARA O DESENVOLVIMENTO DE CAMPINA GRANDE/PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE – Projeto Cura BNH, Campina Grande, Paraíba. Campina Grande, PMCG, 1979. 5 Vol.
- COMDECA – COMPANHIA PARA O DESENVOLVIMENTO DE CAMPINA GRANDE/PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE – Projeto Cura de Campina Grande, Paraíba. Campina Grande, COMDECA, 1979. 2 Vol.
- COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DE CAMPINA GRANDE - COMDECA – Projeto Cura Açude Novo/Coqueiros. Campina Grande: 5 vol.
- COMPANHIA DE MELHORAMENTOS DA CAPITAL – COMCAP/PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS - Projeto Cura Continente 1: relatório final de operações. Florianópolis: PMF, 1978. 2 vol.
- COMPANHIA DE URBANIZAÇÃO DE CURITIBA – URBS – Curitiba, uma experiência em planejamento urbano: plano plurianual Cura triênio 1975/77. Curitiba, URBS, 1974.
- COMPANHIA DE URBANIZAÇÃO DE CURITIBA/URBS – Curitiba, uma experiência em Planejamento urbano – Projeto Cura Piloto, Jardim das Américas e Guabirota. Curitiba: IPPUC, 1974.
- COMPROL CONSULTORIA E PROJETOS/EMPRESA DE URBANIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DE OLINDA – URB – Projeto Cura Piloto de Olinda: vias locais do sistema viário de complementação da área C (1ª fase). Olinda, URB, 1979. 4 Vol.
- COMPROL CONSULTORIA E PROJETOS/EMPRESA DE URBANIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DE OLINDA – URB – Projeto Cura Piloto de Olinda: vias locais do sistema viário de complementação da área C (2ª fase). Olinda, URB, 1979.
- CONGEPE/EMPRESA DE URBANIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DE OLINDA – URB – Projeto Cura Piloto de Olinda – Pernambuco: vias urbanas, lote 2, área A: projeto de engenharia. Olinda, URB, 1979. 4 vol.
- CONGEPE/EMPRESA DE URBANIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DE OLINDA – URB – Projeto Cura Piloto de Olinda, transversais à Av. Joaquim Nabuco: projeto de engenharia. Olinda, URB, 1979. 183 p.
- CONSEMA CONSULTORES EM ADMINISTRAÇÃO/PREFEITURA MUNICIPAL DE GARANHUNS – Projeto Cura de Garanhuns: Heliópolis, Boa Vista, Santo Antonio. Garanhuns: PMG, 1978. 1. vol. 82 p.
- CONTECNICA CONSULTORIA E PLANEJAMENTO/EMPRESA DE URBANIZAÇÃO DE RECIFE - URB – Projeto Cura, Rua Arnoldo Magalhães, trecho Pontilhão s/ canal Vasco da Gama – Av. Norte. Recife: URB, 1978.
- CONTÉCNICA CONSULTORIA E PLANEJAMENTO/EMPRESA DE URBANIZAÇÃO DE RECIFE – URB - Projeto Cura Piloto Boa Viagem: relatório do projeto final de engenharia. Recife: URB, 1977. 2 vol. (*Cepam – Set. 1976*)
- CONTÉCNICA CONSULTORIA E PLANEJAMENTO/EMPRESA DE URBANIZAÇÃO DO RECIFE – URB – Avenida Norte, Morro da Conceição: projeto final de engenharia, lote 2. Recife, URB, 1979. 116 p.
- CONTÉCNICA CONSULTORIA E PLANEJAMENTO/EMPRESA DE URBANIZAÇÃO DO RECIFE – URB – Avenida Norte, Morro da Conceição: projeto final de engenharia, lote 1. Recife, URB, 1979. 127 p.
- CONTÉCNICA CONSULTORIA E PLANEJAMENTO/EMPRESA DE URBANIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DE OLINDA – URB – Projeto Cura Piloto de

- Olinda: vias estruturais secundárias – projeto final de engenharia. Olinda, URB, 1979. 125p.
- E. M. VASCONCELOS ENGENHARIA E GEOLOGIA – Projeto Cura de Garanhuns. Garanhuns, PMG, 1979 13 vol.
 - EMPRESA DE URBANIZAÇÃO DE RECIFE - URB – Projeto Cura – Avenida Norte. Recife: URB, 1978. 154 p.
 - EMPRESA DE URBANIZAÇÃO DE RECIFE – URB/PROGRAMA DE EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS - PROEC - Projeto Cura – Avenida Norte, Morro da Boa Esperança: projeto final de engenharia. Recife: URB, 1979. 95 p.
 - EMPRESA DE URBANIZAÇÃO DE RECIFE-URB – Projeto Cura – Avenida Norte, Morro da Conceição: Projeto Financeiro. Recife: URB, 1979 2 vol.
 - EMPRESA DE URBANIZAÇÃO DO RECIFE – URB/PROGRAMA DE EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS – PROEC - Projeto Cura Piloto Boa Viagem. Recife: URB, 1979. 6 vol.
 - EMPRESA DE URBANIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DE OLINDA – URB/PREFEITURA MUNICIPAL DE OLINDA - Projeto Cura Piloto de Olinda. Olinda: PMO, 1978.
 - EMPRESA MUNICIPAL DE URBANIZAÇÃO – EMURB – Área Cura Brás-Bresser: estudo de viabilidade técnico econômica financeira. São Paulo, PLANASA, 1976. 3 vol.
 - EMPRESA MUNICIPAL DE URBANIZAÇÃO – EMURB – Projeto Cura Brás-Bresser, caracterização das obras e investimentos: relatório 2. São Paulo, EMURB, 1978. 85 p.
 - EMPRESA MUNICIPAL DE URBANIZAÇÃO DE JOÃO PESSOA – URBAN/PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA - Projeto Cura de Manaira: João Pessoa Paraíba. João Pessoa: PMJP, 1979.
 - GRUPO DE ESTUDOS PARA INTEGRAÇÃO DA POLÍTICA DE TRANSPORTES - GEIPO/PREFEITURA MUNICIPAL DE IPATINGA - Programa Cura de Ipatinga: relatório de viabilidade financeira. Ipatinga, PMI, s/d.
 - H. J. COLE ASSOCIADOS PLANEJAMENTO E EMPREENDIMENTOS/EMPRESA MUNICIPAL DE URBANIZAÇÃO - EMURB - Área Cura Piloto de Itaquera/Vila Matilde. São Paulo: EMURB, 1974. 2 vol.
 - H. J. COLE ASSOCIADOS PLANEJAMENTO E EMPREENDIMENTOS/PREFEITURA MUNICIPAL DE BLUMENAU - Programa Cura, área Cura Piloto: Pesquisas sócio-econômicas e físico-urbanísticas de Blumenau – Santa Catarina. Blumenau, PMB, 1974. 279 p.
 - H. J. COLE PLANEJAMENTO E EMPREENDIMENTOS/PREFEITURA MUNICIPAL DE BLUMENAU – Programa Cura, 1 Plano Plurianual de Projetos Cura de Blumenau – Santa Catarina: Triênio 1975/77. Blumenau, PMB, 1974. 118 p.
 - HIDROBRASILEIRA SOCIEDADE DE CONSTRUÇÃO E ESTUDOS TÉCNICOS/EMPRESA DE URBANIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DE OLINDA – URB - Projeto Cura Piloto de Olinda, Avenida Beira Mar. Olinda: URB, s/d. 4 vol.
 - HIDROBRASILEIRA SOCIEDADE DE CONSTRUÇÃO E ESTUDOS TÉCNICOS/EMPRESA DE URBANIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DE OLINDA – URB - Projeto Cura Piloto de Olinda – vias secundárias: projeto final de engenharia lote 1.4.3. Olinda, URB, s/d. 4 Vol.

- HIDROBRASILEIRA SOCIEDADE DE CONSTRUÇÃO E ESTUDOS TÉCNICOS/PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARASSÚ - Projeto Cura de Igarassú: projeto executivo da escola de 1º grau. Igarassú, PMI, 1979. 4 Vol.
- HIDROBRASILEIRA SOCIEDADE DE CONSTRUÇÃO E ESTUDOS TÉCNICOS/PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARASSÚ - Projeto Cura de Igarassú: projeto executivo de pavimentação e drenagem do sistema viário – Área 2. Igarassú, PMI, 1979. 5 Vol.
- HIDROBRASILEIRA SOCIEDADE DE CONSTRUÇÃO E ESTUDOS TÉCNICOS/PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARASSÚ - Projeto Cura de Igarassú: projeto executivo de pavimentação e drenagem do sistema viário – Área 3A. Igarassú, PMI, 1979. 4 Vol.
- HIDROBRASILEIRA SOCIEDADE DE CONSTRUÇÃO E ESTUDOS TÉCNICOS/PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARASSÚ - Projeto Cura de Igarassú: projeto executivo de pavimentação e drenagem do sistema viário – Área 3B. Igarassú, PMI, 1979. 4 Vol.
- HIDROBRASILEIRA SOCIEDADE DE CONSTRUÇÃO E ESTUDOS TÉCNICOS/PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARASSÚ - Projeto Cura de Igarassú: projeto executivo de pavimentação e drenagem do sistema viário – Área 4A. Igarassú, PMI, 1979. 4 Vol.
- INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA/IPPUC - CURA: Otimização de Investimentos e Instrumentos de Adensamento Urbano Dirigido. Curitiba:
- JAIME LERNER PLANEJAMENTO URBANO - Projeto Cura Cidade de Campo Grande. Campo Grande: BNH, 1977. 124 p.
- PLACON PLANEJAMENTO E CONSULTORIA – Projeto Cura Aquidauana. Rio de Janeiro, BNH, 1978. 4 vol.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE GOIÂNIA - Projeto Cura de Goiânia: estudo de viabilidade econômico financeira – área piloto setor sul. Goiânia, PMG, 1974. 158 p.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE LONDRINA - Projeto Cura: Etapa 1 do plurianual Bandeirantes 1 e Vila Nova. Londrina: PML, 1977. 2 vol.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE – Projeto Renascença. Porto Alegre: 1975.
- PROCEPLAN PROCESSAMENTO CONSULTORIA E PLANEJAMENTO/EMPRESA DE URBANIZAÇÃO DE RECIPE – URB – Projeto Cura Piloto Boa Viagem: projeto executivo de pavimentação e drenagem – relatório de projeto. Recife, URB, 1977.
- Programa de Complementação Urbana de Aquidauana – Mato Grosso do Sul. Recife, PE Secretaria de Planejamento, 1981. 3 Vol.
- Programa de Complementação Urbana de Dourados – Mato Grosso do Sul. Recife, IDEC, 1981.
- Programa de Complementação Urbana de Três Lagoas. Recife, PE Secretaria de Planejamento, 1981. 3 vol.
- Projeto Cura Bairro de Santa Rosa/ Centro do Bairro Catole. Campina Grande: 1979. 2 vol.
- PROPLASA PROJETOS E PLANEJAMENTO/PREFEITURA MUNICIPAL DE CUIABÁ - Projeto Cura: áreas da lixeira e Quilombo. Cuiabá: PROPLASA, 1977. 6 vol.

- SECRETARIA DE PLANEJAMENTO/PREFEITURA MUNICIPAL – Programa de Complementação Urbana de Aquidauana. Aquidauana: 1981. 3 vol.
- SONDETÉCNICA ENGENHARIA DE SOLOS/EMPRESA MUNICIPAL DE URBANIZAÇÃO – EMURB - Projeto Cura de Santana. São Paulo: EMURB, s/d. 103 p.
- SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA/PLAMBEL - Plano Metropolitano de Complementação Urbana: Belo Horizonte, Betim, Contagem, Sabará. Belo Horizonte, PLANBEL, 1977 2 Vol.
- VIGA ENGENHARIA E PLANIFICAÇÃO ECONÔMICA/EMPRESA DE URBANIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DE OLINDA – URB - Urbanização da Ilha do Maruim – Projeto Final de Engenharia: Relatório. Recife, VIGA, s/d. 128 p.
- VIGA ENGENHARIA E PLANIFICAÇÃO ECONÔMICA/PREFEITURA MUNICIPAL DE OLINDA - Projeto Cura Piloto de Olinda. Olinda: PMO, 1977. 101 p.
- VIGA ENGENHARIA E PLANIFICAÇÃO ECONÔMICA/PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARASSÚ – Projeto Cura de Igarassú: equipamentos urbanos. Igarassú, PMI, s/d. 5 Vol.

f) Documentos produzidos por terceiros e objeto de serviços contratados pelo BNH

- CENTRO NACIONAL DE PESQUISAS HABITACIONAIS - CENPHA/ H. J. COLE ASSOCIADOS PLANEJAMENTO E EMPREENDIMENTOS - Projeto Cura Pesquisa piloto: estudo de viabilidade para recuperação de áreas urbanas, modelo demonstração Vila Valqueire. Rio de Janeiro, CENPHA, 1972.
- CENTRO NACIONAL DE PESQUISAS HABITACIONAIS – CENPHA/BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO – BNH - Estudo de viabilidade de pesquisa para definição de uma política de uso do solo urbano. Rio de Janeiro, CENPHA, 1973. 14 p.
- CENTRO NACIONAL DE PESQUISAS HABITACIONAIS – CENPHA/BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO – BNH – Título 1: Do Banco Nacional da Habitação, organização e administração. Rio de Janeiro, BNH, 1974. 6 Vol.
- COLE, Harry J. – Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e Local no Brasil, 1968. Rio de Janeiro, SERFHAU, 1968. 26 p.
- COLE, Harry J. e SCHWEIZER, Peter J. – Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e Local no Brasil, 1969. Rio de Janeiro, SERFHAU, 1969. 26 p.
- FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – FPFL-CEPAM/BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO – BNH - Políticas e Instrumentos de Controle do Uso do Solo. São Paulo, FPFL/CEPAM, 1978. Mimeo. 124 p.
- H. J. COLE ASSOCIADOS PLANEJAMENTO E EMPREENDIMENTOS/BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO - BNH – Anteprojetos de Legislação Federal com referências ao processo de Desenvolvimento Urbano. Rio de Janeiro, BNH, 1974.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL – IBAM/BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO – BNH - Uso do Solo Urbano: projeto para Legislação Tributária. Rio de Janeiro, BNH, 1973. 85 p.

g) Textos apresentados e anais de seminários, encontros, etc., de Política Urbana

- Anais do Seminário sobre Desenvolvimento Urbano. Brasília, BNH, 1981. 240p.
- Anais do Simpósio sobre Desenvolvimento Urbano. Rio de Janeiro: BNH, 1974. 182 p.
- FRANKEN, A. P. M. e LASUEN, J. R. - Trabalhos do Simpósio sobre Desenvolvimento Urbano. Rio de Janeiro, BNH, 1973. 79 p.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL – IBAM/BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO – BNH – Trabalhos apresentados na Reunião de Debates sobre a apropriação e uso do solo. Rio de Janeiro, IBAM, 1977.
- LERNER, Jaime – O Desenvolvimento Urbano no Brasil. Rio de Janeiro: BNH, 1978. 16 p. (Simpósio sobre Barateamento da Construção Habitacional)
- SERVIÇO FEDERAL DE HABITAÇÃO E URBANISMO – SERFHAU - Anais do Seminário de Desenvolvimento Urbano e Local. Rio de Janeiro, SERFHAU, 1971. 154 p.
- SERVIÇO FEDERAL DE HABITAÇÃO E URBANISMO – SERFHAU - Anais do Seminário Internacional sobre Planejamento Metropolitano. São Paulo, SERFHAU, 1972.

h) Textos de autoria de terceiros

- - Análise Crítica da Política Urbana. RJ, BNH, 1984. Mimeo. 22 p. (trabalho apresentado no Seminário sobre Política de Desenvolvimento Urbano – Brasília)
- FERNANDES, Almir e GUIMARÃES, Maurício Passos - Política de Desenvolvimento Urbano: O Estado da Questão no Brasil. Rio de Janeiro, BNH, 1975 56 p.
- FERNANDES, Marlene A. de S – O BNH e o financiamento ao Desenvolvimento Urbano. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 1980. (dissertação de mestrado em Engenharia de Produção). Mimeo. 289 p.
- GUIMARÃES, Ylves J. - Da necessidade de Cobrança da Contribuição de Melhoria. São Paulo, Resenha Tributária, 1975. 35 p.
- KACOWICZ, Mateus - Desenvolvimento e Política Urbana. Rio de Janeiro, IBAM, 1976. 231 p.
- MCDONOUGH, Peter – Mapping Authoritarian Power Structure: Brazilian Elites during the Medice Regime. Brasília, Senado Federal, s/d. 28 p.
- VELASCO JUNIOR, Licínio – Economia Política das políticas públicas: as privatizações e a reforma do Estado. Rio de Janeiro, BNDESPAR/BNDES, 1977. 41 p.
- VILLAÇA, Flávio M. – Uso do Solo Urbano. São Paulo, FPFL/CEPAM, 1978. 71 p.

i) Textos ou documentos institucionais do Governo Federal

- ANDREAZZA, Mário D. - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. Brasília, MINTER, 1979. 15 p. (pronunciamento na instalação do CNDU)
- BRASIL (UNIÃO) – Projeto do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975 – 1979) - II PND. Brasília, 1974.
- CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO/CNDU - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano para o período 1980/1985. Brasília: CNDU, 1979. 31 p.

- FRANCISCONI, Jorge Guilherme - A Política Urbana Brasileira. Recife, SUDENE, s/d. Mimeo. 39 p. (palestra proferida na SUDENE)
- FRANCISCONI, Jorge Guilherme de M. – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: alguns aspectos intra-urbanos. Rio de Janeiro, sem editora, 1974. 14 p.
- FRANCISCONI, Jorge Guilherme de M. e SOUZA, Maria Adélia A. de – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Estudos e Proposições Alternativas. Brasília, Population Crisis Committee, 1976. 214 p.
- HADDAD, Cláudio L. da Silva e LANGONI, Carlos Geraldo - Política Tributária Urbana: algumas considerações sobre a auto-avaliação de imóveis: reforma imobiliária. Brasília, CODEPLAN/BNH, s/d. 15 p.
- INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONOMICO SOCIAL – IPEA/MINISTÉRIO DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL - Diretrizes Gerais para uma Política de Desenvolvimento Urbano. Brasília, MPCG, 1974. 6 vol.
- MAGALHÃES, Fernando - Análise da Política Urbana Brasileira. Brasília, Câmara dos Deputados, 1979. Mimeo. 16 p.
- MINISTÉRIO DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL – MPCG/SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DA PRESIDENCIA DA REPÚBLICA – SEPLAN – Diretrizes Gerais para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Estudo e Proposições Alternativas. Brasília, SEPLAN, 1974. 192 p.
- MINISTÉRIO DO INTERIOR/MINTER – Ação Coordenada de Desenvolvimento:1980/85. Brasília, MINTER, 1979. 3 Vol.
- MINISTÉRIO DO INTERIOR/MINTER – Ação de Desenvolvimento 1979 – 1983. Brasília, MINTER, 1984. 89 p.
- MINISTÉRIO DO INTERIOR/MINTER – Cidades de Porte Médio. Brasília, MINTER, 1983. 48 p.
- MINISTÉRIO DO INTERIOR/MINTER – Diretrizes do Ministério do Interior 1979/85. Brasília, MINTER, 1979. 8 p.

j) Documentos ou relatórios do Banco Mundial

- BANCO INTERAMERICANO PARA RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO/BIRD – Urbanization. Washington, CBE, 1972. 129 p.
- BANCO INTERAMERICANO PARA RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO/BIRD – Urbanization in Brazil: trends, problems and policies. Washington, FGV, 1972. 54 p.