

FAUSTO DELANNE DE CAMPOS FEST

PROJETO CURA - COMPLEMENTAÇÃO URBANA E MUDANÇAS ESPACIAIS

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO – UFRJ

FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO – FAU

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM URBANISMO – PROURB

2005

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM URBANISMO
PROURB / FAU / UFRJ

PROJETO CURA - COMPLEMENTAÇÃO URBANA E MUDANÇAS ESPACIAIS

FAUSTO DELANNE DE CAMPOS FEST

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do
Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da
Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte
dos requisitos necessários à obtenção do grau de
Mestre em Urbanismo

Orientadora: Profa. Dra. Lilian Fessler Vaz

Rio de Janeiro

2005

FEST, Fausto Delanne de Campos
Projeto CURA – complementação urbana e mudanças espaciais /
Fausto Delanne de Campos Fest – Rio de Janeiro : UFRJ, 2005.
XIX, 186 p. 112 il. 30 cm .
Orientadora: Profa. Dra. Lílian Fessler Vaz
Dissertação (Mestrado) – UFRJ - Universidade Federal do Rio
de Janeiro - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Programa de
Pós-graduação em Urbanismo, 2005.
Referências bibliográficas : p. 183 a 186
1.Projeto CURA / BNH 2. Carteira de Desenvolvimento Urbano do
BNH 3.Política Nacional de Urbanização. 4.Estudos de casos CURA.
I .Vaz, Lílian Fessler, orient. II.Universidade Federal do Rio de Janeiro,
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-graduação
em Urbanismo - PROURB III. Título

FAUSTO DELANNE DE CAMPOS FEST

PROJETO CURA - COMPLEMENTAÇÃO URBANA E MUDANÇAS ESPACIAIS

Dissertação submetida ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre.

Aprovado por:

Profa. Dra. Lilian Fessler Vaz – orientadora
PROURB / FAU / UFRJ

Profa. Dra. Marlice Nazareth Oliveira
ARQURB / EAU / UFF

Profa. Dra. Sônia Azevedo LeCocq d'Oliveira.
PROURB / FAU / UFRJ

A meu pai, Dr. KLAUS HENING FEST, mente brilhante, expoente de cultura e humanidade;

A minha mãe, MIRETTA, exemplo de vida, de dedicação e amor;

A meu irmão, CANATO, por nossa fraternal comunhão ao longo do caminhar no tempo;

A minha esposa ARLETE, companheira inseparável e incentivadora;

A minhas filhas ALESSANDRA, CHRISTIANE e FLÁVIA;

A meus netos - GIULIA, ALICE, RAFAELA, FELIPE e GABRIELLA,

dedico este trabalho, inspirado em ideais de vida e desejo de contribuir.

Agradecimentos

- . Alberto Carlos de Azevedo Klumb – diretor do Banco Nacional da Habitação, sob cuja administração foi criada a CDU - Carteira de Desenvolvimento Urbano;
- . Aldo Foltz Hanser – arquiteto, Secretário de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de Lavras/MG;
- . Alípio Castelo Branco – arquiteto, Superintendente da SUDECON – Superintendência de Desenvolvimento de Contagem/MG;
- . Carlos Alberto Silva Arruda – chefe da Divisão do Fundo de Ação Social e de Desenvolvimento Urbano da Caixa Econômica Federal em Brasília/DF;
- . Djálson de Souza Beirão – arquiteto, representante da Carteira de Desenvolvimento Urbano do Banco Nacional da Habitação em Recife/PE;
- . Evandro Menicucci – arquiteto, Secretário de Obras da Prefeitura Municipal de Lavras/MG;
- . Hélio Vianna Jr. – arquiteto, Gerente da Carteira de Desenvolvimento Urbano do Banco Nacional da Habitação, Ph.D em Desenvolvimento Urbano pela University of Southern California;
- . João José de Oliveira Freitas – chefe da Secretaria dos Órgãos Colegiados do Banco Nacional da Habitação;
- . Jocimar Martins Vaz – responsável pela área de Geo-Processamento da Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de Lavras/MG;
- . José de Anchieta Correa – Doutor em Filosofia pela Universidade de Louvain, Bélgica e professor da Universidade Federal de Minas Gerais, responsável pela elaboração dos Projetos CURA de Contagem/MG e de Belo Horizonte / Barreiro-Jatobá;
- . José Francisco Rodarte – arquiteto e construtor em Lavras/MG e professor de Arquitetura na UFLA - Universidade Federal de Lavras;
- . José Gibram Neto – arquiteto, responsável por loteamentos em Lavras/MG;
- . José Maria Aragão - último Presidente do Banco Nacional da Habitação e autor de importante livro sobre o SFH - Sistema Financeiro da Habitação;
- . Laís Salengue – representante da Carteira de Desenvolvimento Urbano do Banco Nacional da Habitação em Porto Alegre/RS, professora de urbanismo na Universidade Federal do Rio Grande do Sul;

- . Maria de Abreu Vasconcellos – da Secretaria Municipal de Planejamento - SEPLAN, da Prefeitura Municipal de Aracaju/SE;
- . Maria Cristina Lima Verde – coordenadora de projetos do Programa Especial Cidades de Porte Médio, da Carteira de Desenvolvimento Urbano do Banco Nacional da Habitação;
- . Maria Lúcia de Souza Rodrigues – representante da Carteira de Desenvolvimento Urbano do Banco Nacional da Habitação em São Paulo/SP;
- . Maurício Pádua Souza – Prefeito Municipal de Lavras/MG, em cujo mandato foram executadas as obras do programa CURA;
- . Moacyr Freitas – arquiteto, professor da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal de Mato Grosso;
- . Norman de Paula Arruda – representante da Carteira de Desenvolvimento Urbano do Banco Nacional da Habitação em Curitiba/PR;
- . Peter José Schweizer – arquiteto, assessor da Presidência do Banco Nacional da Habitação, consultor para organismos internacionais, professor em cursos no exterior e autor de trabalhos de nível internacional;
- . Thales Memória – arquiteto, Coordenador Geral de Urbanismo do SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, Superintendente do CENPHA – Centro Nacional de Pesquisas Habitacionais, Diretor da Escola Nacional de Belas Artes, Diretor da Faculdade de Arquitetura Bennett, professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- . Walter Cavalcante Peixoto – arquiteto, Secretário de Obras da Prefeitura Municipal de Cuiabá/MT.

O ESFORÇO É GRANDE E O HOMEM É PEQUENO.

EU, DIOGO CÃO, NAVEGADOR, DEIXEI
ESTE PADRÃO AO PÉ DO AREAL MORENO
E PARA DIANTE NAVEGUEI.

A ALMA É DIVINA E A OBRA É IMPERFEITA.
ESTE PADRÃO SINALA AO VENTO E AOS CÉUS
QUE, DA OBRA OUSADA, É MINHA A PARTE FEITA:
O POR-FAZER É SÓ COM DEUS.

.....

PADRÃO (Fernando Pessoa)

SUMÁRIO

RESUMO	XI
ABSTRACT	XII
INTRODUÇÃO	01
1. O BNH – BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO, O SERFHAU – SERVIÇO FEDERAL DE HABITAÇÃO E URBANISMO, POLÍTICA NACIONAL DE URBANIZAÇÃO	05
1.1 <u>Precedentes históricos do BNH – Banco Nacional da Habitação</u>	06
1.2 <u>O BNH - Banco Nacional da Habitação e o SFH – Sistema Financeiro da Habitação</u>	07
1.3 <u>O SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo.</u>	16
1.4 <u>Política nacional de urbanização</u>	19
2. O PROGRAMA CURA – COMUNIDADE URBANA DE RECUPERAÇÃO ACELERADA	32
2.1 <u>O Estudo de Viabilidade para Recuperação de Áreas Urbanas</u> <u>Modelo Demonstração: Vila Valqueire / GB, realizado em 1972</u>	33
3. O CURA COMO PROGRAMA DO BNH – BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO	46
3.1 <u>O programa CURA</u>	47
3.2 <u>Desenvolvimento operacional do programa CURA</u>	49
3.3 <u>Evolução do programa CURA</u>	49
3.4 <u>Planos de Complementação Urbana</u>	50
3.5 <u>Interação CURA e outros programas de desenvolvimento</u>	51
3.6 <u>CURA, adensamento, custos de urbanização</u>	51
3.7 <u>Desempenho do CURA</u>	57
4. ESTUDOS DE CASOS	67
4.1 <u>Conjunturas no início dos programas CURA e significado da operação</u>	69
4.2 <u>Elaboração dos Projetos CURA - abordagens analíticas</u>	71
4.3 <u>Avaliação do Programa CURA pelo CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal – abordagem analítica</u>	75
5. CONTAGEM/MG – PROJETO CURA ELDORADO	77

5.1	<u>Premissas e conceitos filosóficos do Projeto CURA Eldorado</u>	79
5.2	<u>Análise da estrutura urbana da área CURA Eldorado</u>	82
5.3	<u>Análise – campo referencial e perspectiva de objeto</u>	87
5.4	<u>Roteiro básico de análise</u>	89
5.5	<u>Proposta</u>	91
5.6	<u>Pólos de interesse</u>	93
6.	LAVRAS / MG	96
6.1	<u>Localização geográfica de Lavras</u>	100
6.2	<u>O sítio urbano</u>	100
6.3	<u>Singularidades do espaço urbano de Lavras</u>	103
6.4	<u>Espaços referenciais do conjunto urbano</u>	105
6.5	<u>Evolução urbana até 1980</u>	106
6.6	<u>Evolução urbana após 1980</u>	112
6.7	<u>Lavras na atualidade</u>	116
7.	AVALIAÇÕES	132
7.1	<u>Propostas CURA e avaliação CEPAM</u>	134
7.2	<u>Avaliação do caso Lavras</u>	135
7.3	<u>Londrina – propostas CURA e avaliação CEPAM</u>	137
7.4	<u>Contagem – propostas CURA e avaliação CEPAM</u>	139
7.5	<u>Belo Horizonte – propostas CURA e avaliação CEPAM</u>	143
7.6	<u>Cuiabá – propostas CURA e avaliação CEPAM</u>	148
7.7	<u>Recife – propostas CURA e avaliação CEPAM</u>	157
8.	CONCLUSÃO	167
9.	ANEXO	170
10.	GLOSSÁRIO DE SIGLAS	179
11.	BIBLIOGRAFIA	183

RESUMO

Entre 1964 e 1986 a política habitacional vigente esteve a cargo do Banco Nacional da Habitação - BNH. Sua inesperada extinção desestruturou o Sistema Financeiro da Habitação - SFH. A transferência para a Caixa Econômica Federal - CEF desfigurou os programas operados pela Carteira de Desenvolvimento Urbano - CDURB, em especial o Programa de Complementação Urbana - CURA.

O CURA era destinado, originalmente, à complementação de infra-estrutura em áreas de “vazios urbanos”. Posteriormente atuou de forma estratégica, reordenando estruturas urbanas. Durante 12 anos 136 municípios foram atendidos pelo CURA, que financiou projetos integrados de obras urbanas com melhora da qualidade das condições ambientais de vida nas áreas em que atuou.

O trabalho divide-se em duas partes:

. a primeira procura conceituar o BNH e o SERFHAU como instituições. Órgãos oficiais, eram ambos vinculados à orientação do governo centralizador da era militar. Este criou conselhos para estabelecer uma política nacional de urbanização, no que foi seguido pelos governos da fase democrática com seus ministérios específicos. Estuda-se a evolução das instituições e de sua atuação, como um contexto para melhor compreender a *rationale* do CURA.

. a segunda volta-se para o resgate da memória do CURA, de seu início a seu final. A evolução conceitual do programa, desde os modelos preliminares é exemplificada com estudos de casos e um estudo especial sobre a cidade de Lavras/MG, onde o Plano de Complementação Urbana evidenciou a capacidade transformadora do programa, que ofereceu o indispensável suporte para a alteração da estrutura urbana tradicional da cidade. A partir da ação do CURA o tecido urbano se adensou e se expandiu, a infra-estrutura melhorou, a superestrutura passou a incluir equipamentos intra-urbanos de porte, alguns a escala microrregional, um distrito industrial foi instalado. O IDH cresceu de 0,482 em 1970 para 0,819 no ano 2.000, o que confirma melhora da qualidade de vida.

As conclusões sintetizam uma avaliação da atuação do programa e propõem utilizar, em versão atualizada, a memória dos Planos de Complementação Urbana do CURA na elaboração dos planos diretores participativos constitucionais.

Ressalta-se a necessidade de uma política global de desenvolvimento do país, a ser concebida pela União, para servir como diretriz para uma política nacional de urbanização, com ela alinhada e que propicie orientação estratégica ao processo de contínuo crescimento das cidades.

ABSTRACT

Between 1964 and 1986 the valid housing policy was conducted by the National Housing Bank - BNH. The unexpected extinction of the National Housing Bank destabilized the Housing Financing System - SFH. The transfer of BNH for the National Savings Bank – CEF disfigured the programs operated by the Division of Urban Development - CDURB, especially the Program for Urban Complementation -CURA.

CURA was aimed, at first, to the complementation of urban infra-structure in areas where “urban voids” occurred, i.e. idle lots. Later on the program acted in a more strategic way, reshaping urban structures. For 12 years 136 Brazilian municipalities used the resources of CURA to finance integrated projects of urban works that resulted in the improvement of the environmental conditions of life in the areas covered by CURA’s limits.

This dissertation is divided into two parts:

. the first part judges BNH and the Federal Service on Housing and Urban Planning – SERFHAU. Public agencies, they both were subject to the leadership of the centralized power of the military period. At that time, boards and councils were created to set forth a national policy on urbanization; the democratic governments that followed did the same, proposing specific Ministries. A study is made of the evolution of these institutions and of their performance, as a background for better understanding of CURA’s rationale.

. the second part deals with the revival of the memory of the CURA program, from its birth to its end. The conceptual evolution of the program is exemplified with case studies, the experimental model and also with a special case study, that of the town of Lavras, in the state of Minas Gerais, where the Plan of Urban Complementation emphasized the capacity of transformation inherent to the program, once CURA offered the indispensable support for the alteration of the traditional urban structure of the town. Due to CURA’s performance the urban tissue expanded in a more compact pattern, the infrastructure improved, the superstructure, from then on, included huge intraurban equipments (like a shopping center) reaching sometimes a microregional range (a specialized hospital). An Industrial District was implemented. The United Nation’s Index of Human Development – IDH grew from 0,482 in 1970 to 0,819 in 2.000, what confirms a better quality of life.

The conclusions, at the end of the dissertation, synthesize an appraisal of the program’s action and suggest that an updated memory of the experience sponsored by CURA’s Plans of Urban

Complementation - PCU could be used in the elaboration of the interactive comprehensive plans claimed by the Constitution.

The conclusions also emphasize the necessity of a policy of global development for the country - to be conceived by the Union - to work as a guideline for a national policy on urban development , thus allowing an alignment between both policies and a strategic orientation for the process of continuous growth of urban complexes in the country.

Lista de ilustrações

1. Projeto CURA - estudo de viabilidade/ modelo demonstração de Vila Valqueire 1972 – centro comercial - perspectiva
2. Lavras – “croquis” do sítio urbano / espaços referenciais do conjunto urbano
3. Recife – Projeto CURA Avenida Norte / Morro da Conceição – patamar nº 1- perspectiva

Lista de tabelas

1. MASCARÓ – Redes de infra-estrutura – participação percentual nos custos, densidades
2. MASCARÓ – Custos de urbanização por usuário para cidades de porte médio

Lista de gráficos

1. Sistemas geridos pelo Banco Nacional da Habitação
2. Política Nacional de Urbanização – visão sistêmica
3. Projeto CURA - estudo de viabilidade/modelo demonstração de Vila Valqueire 1972– fluxos
4. SILVA – Custo do transporte público x densidade populacional
5. URDANETA – Custos de infra-estrutura x densidade populacional para a Venezuela
6. MASCARÓ – Custo por hectare dos serviços urbanos em relação à densidade
7. MASCARÓ - Custo por família dos serviços urbanos em relação à densidade
8. DPLAC/BNH – Investimentos do BNH – Total e em Desenvolvimento Urbano
9. DPLAC/BNH – Investimentos do BNH em Desenvolvimento Urbano e no CURA
10. Relatório CURA ao Banco Mundial 1979 – Área CURA piloto – população residente (até 1978)
11. Relatório CURA ao Banco Mundial 1979 – Evolução da renda média familiar nas áreas CURA (até 1978)
12. Relatório CURA ao Banco Mundial 1979 – Áreas CURA piloto – densidades (habitantes / hectare de área ocupada (até 1978)

Lista de quadros

1. Análise fenomenológica de espaços urbanos
2. Áreas CURA – síntese – Londrina, Contagem, Belo Horizonte, Cuiabá e Recife

Lista de mapas

1. Projeto CURA - estudo de viabilidade/modelo demonstração de Vila Valqueire 1972 – ociosidade – vazios urbanos
2. Projeto CURA - estudo de viabilidade/modelo demonstração de Vila Valqueire 1972 – proposição 3 – habitação, recreação e equipamentos de serviço
3. Projeto CURA - estudo de viabilidade/modelo demonstração de Vila Valqueire 1972 – propostas de intervenção – localização em sistema viário de mapa da área
4. Relatório CURA ao Banco Mundial 1979 – investimentos conforme convênios de promessa de refinanciamento – total Brasil e regiões (até 1978)
5. Relatório CURA ao Banco Mundial 1979 – região Nordeste – municípios integrantes do programa até 1978
6. Relatório CURA ao Banco Mundial 1979 – região Centro-oeste – municípios integrantes do programa até 1978
7. Relatório CURA ao Banco Mundial 1979 – região Sul-sudeste – municípios integrantes do programa até 1978
8. Contagem/MG – Projeto CURA Eldorado 1976 – prancha 07 – proposta de sistema viário Integrando as três Contagens (Sede, Ressaca, Distritos Industriais)
9. Contagem/MG – Projeto CURA Eldorado 1976 – análise - campos referenciais
10. Contagem/MG – Projeto CURA Eldorado 1976 – prancha 04 – análise – focos de interesse existentes – desarticulações
11. Contagem – Projeto CURA Eldorado 1976 – prancha 08 - proposta de sistema viário
12. Contagem/MG – Projeto CURA Eldorado 1976 – prancha 09 – proposta – uso do solo
13. Lavras/MG – Localização geográfica / estratégica
14. Lavras/MG – Mancha urbana em 1960
15. Lavras/MG – Mancha urbana em 1970
16. Lavras/MG – Mancha urbana em 1980
17. Lavras/MG – Mancha urbana em 1990
18. Lavras/MG – Mancha urbana em 2000/2004
19. Lavras/MG – Mancha urbana em 1960 e sua expansão
20. Lavras/MG – Expansão da mancha urbana por períodos (em cores)

21. Lavras / MG 1980 – Centro urbano – textura do tecido urbano
22. Lavras /MG 1980 – Centro urbano – textura do tecido urbano em 3 – D
23. Lavras /MG 2004 – Centro urbano – textura do tecido urbano
24. Lavras / MG 2004 – Centro urbano – textura do tecido urbano em 3 - D
25. Londrina / PR – relatório CEPAM 1987 – localização das áreas CURA
26. Contagem/MG – relatório CEPAM 1987 – localização da área CURA
27. Belo Horizonte / MG - Relatório CEPAM 1987 – localização da área CURA Barreiro/Jatobá
28. Cuiabá/MT – Relatório CEPAM 1987 – localização das áreas CURA
29. Cuiabá/MT – PDLI 1974 – localização das áreas CURA Quilombo e Lixeira
30. Cuiabá/MT – Plano Plurianual CURA 1976 – limites das áreas CURA Quilombo, Araés e Lixeira
31. Cuiabá/MT – Plano Plurianual CURA 1976 – vias nos limites das áreas CURA Quilombo, Araés e Lixeira
32. Recife/PE – Relatório CEPAM 1987 – localização da áreas CURA
33. Recife/PE – Projeto CURA Avenida Norte / Morro da Conceição – proposta - a estrutura urbana

Lista de fotos

- A) Fotos isoladas (F)
 1. Cuiabá 1976 – Área CURA Lixeira – notar a singeleza das construções imersas na vegetação
 2. Lavras 2001 – notar adensamento / verticalização

- B) Conjuntos de fotos (CF)
 1. Rio de Janeiro/RJ – Vila Valqueire 1972- habitações uni e multifamiliares – casario 1972
 2. Rio de Janeiro/RJ - Vila Valqueire 2005 – 6 fotos, abaixo enumeradas:
 - 2/1 - Praça do Valqueire (centro comercial - lojas térreas, supermercado, edifício comercial com 4 andares, em outro ponto da praça)
 - 2/2 - Favela Luís Beltrão – acesso.
 - 2/3 - Praça do Saiqui – esportes. Notar ao fundo a verticalização do bairro.
 - 2/4 - Residência unifamiliar classe superior

2/ 5- Residência classe média, reformada. Notar azulejos na fachada.

2/6- Vila reformada. Notar segundos pisos e terraços cobertos, estacionamento interno e ajardinamento, fachadas azulejadas.

3. Lavras/MG – conjunto de 38 fotos, abaixo enumeradas, referentes ao eixo estrutural histórico, como se apresentava em 2.004:

3/1 Companhia Fabril Mineira – instalações da fábrica de tecidos

3/2 Vista do telhado da Cia. Fabril Mineira e ao fundo, no alto, junto aos trilhos da antiga RMV, as instalações das Indústrias Matarazzo

3/3 Praça Dr. José Esteves (praça da Estação)

3/4 Oficinas de reparos de vagões da Rede Mineira de Viação (RMV)

3/5 Tratamento das margens do ribeirão Vermelho

3/6 Tratamento das margens do ribeirão Vermelho

3/7 Praça e Morro da Estação

3/8 Morro da Estação – residência família Pinheiro. Notar ao fundo o adensamento causado pelo CURA no bairro Jardim Glória

3/9 Rua do Instituto – eixo de interligação viária. Notar o casario ao fundo, na colina B

3/10 Acesso principal do Instituto Gammon

3/11 Prédio pioneiro do Instituto Gammon e escadaria de acesso pelo Morro da Estação

3/12 Praça Dr. Augusto Silva – Instituto Gammon – auditório Martha Roberts e escola de música

3/13 Praça Dr. Augusto Silva – Instituto Gammon – antigos dormitórios do Colégio Carlota Kemper (feminino)

3/14 Igreja do Rosário – tombada pelo IPHAN

3/15 Acesso à praça Dr. Augusto Silva e lateral da Igreja do Rosário.

3/16 Praça Dona Josefina, junto ao Colégio N. Sra. de Lourdes.

3/17 Praça Dr. Augusto Silva – centro urbano

3/18 Praça Dr. Augusto Silva – centro urbano

3/19 Praça Dr. Augusto Silva – centro urbano

3/20 Praça Dr. Augusto Silva – centro urbano. Notar o tradicional Hotel Vitória Palace ao lado do novo hotel , de treze andares

- 3/21 Praça Dr. Augusto Silva – centro urbano. Notar o comércio e a arborização
 - 3/22 Praça Dr. Augusto Silva – centro urbano. Notar herma do Dr. Augusto Silva
 - 3/23 Praça Dr. Augusto Silva – centro urbano
 - 3/24 Praça Leonardo Venerando
 - 3/25 Eixo estrutural histórico – trecho. Notar residência Rosalina Moura, Santa Casa de Misericórdia e Igreja Matriz.
 - 3/26 Eixo estrutural histórico – trecho. Notar comércio em ambos os lados.
 - 3/27 Eixo estrutural histórico – trecho. Notar Hotel Pingüim e o edifício Serra da Bocaina ao fundo (17 pavimentos)
 - 3/28 Eixo estrutural histórico – trecho
 - 3/29 Eixo estrutural histórico – trecho. Notar edifício Serra da Bocaina
 - 3/30 Eixo estrutural histórico – trecho. Notar reservatórios de água da COPASA
 - 3/31 Eixo estrutural histórico – trecho. Notar comércio e verticalização
 - 3/32 Estação Costa Pinto – obras de transformação em Teatro Municipal
 - 3/33 Eixo estrutural histórico – trecho. Ponte sobre a via férrea – Túnel.
 - 3/34 Eixo estrutural histórico – trecho
 - 3/35 Eixo estrutural histórico – trecho. Notar bifurcação
 - 3/36 Eixo estrutural histórico – trecho. Trevo da BR-265. Início do Anel Viário
 - 3/37 Eixo estrutural histórico – trecho
 - 3/38 Eixo estrutural histórico – trecho próximo ao quartel do 8º Batalhão da Polícia Militar
4. Contagem/MG – área CURA Eldorado
- 4/1 – Avenida João César de Oliveira – “shopping center”
 - 4/2 – Avenida João César de Oliveira x rua José Faria Rocha – centro comercial
 - 4/3 – Praça Paulo Pinheiro Chagas – pólo de convergência
5. Belo Horizonte/MG – área CURA Barreiro de Baixo
- 5/1- rua Sinfrônio Brochado – comércio
 - 5/2 – Via Shopping – futura estação do metrô
 - 5/3 – Via do Minério
6. Belo Horizonte/MG – área CURA Barreiro de Cima

- 6/1 – Pólo de convergência – praça
- 6/2 – Pólo de convergência – praça e comércio
7. Cuiabá/MT – Plano Plurianual CURA 1976 – aspectos das áreas CURA Araés, Quilombo e Lixeira
8. Cuiabá/MT – aspectos das mesmas ruas apresentadas no Plano Plurianual CURA em 1976, 1977 e em 2005 – 7 fotos
9. Cuiabá/MT – aspectos das mesmas ruas apresentadas no Plano Plurianual CURA em 1976, 1977 e em 2005 – 8 fotos
10. Recife/PE - área CURA Boa Viagem/Setúbal 1985 – notar mocambos em área alagadiça e a verticalização junto à orla oceânica – 2 fotos
11. Recife/PE – área CURA Boa Viagem / Setúbal 2005 – 6 fotos, a seguir enumeradas:
- 11/1 - Boa Viagem – verticalização junto à orla oceânica 2005
- 11/2 – Boa Viagem – verticalização menos acentuada em direção ao aeroporto internacional de Guararapes
- 11/3 – Boa Viagem – tratamento paisagístico da orla oceânica
- 11/4 – Setúbal – verticalização, casario simples, mangue.
- 11/5 - Setúbal – “shopping center” entre os dois canais
- 11/6 - Setúbal – verticalização e canal junto ao “shopping center”.
12. Recife/PE - área CURA Boa Viagem/Setúbal e Avenida Norte 1997. Aerofotogrametria. À esquerda o morro da Conceição, densamente povoado com casario baixo e à direita a verticalização de Boa Viagem – 2 fotos
13. Recife/PE – área CURA Avenida Norte – Morro da Conceição 2005 – 4 fotos, abaixo enumeradas:
- 11/1 -sopé do morro
- 11/2 – topo, com igreja
- 11/3 – escadaria drenante
- 11/4 – escadaria e passagem horizontal

INTRODUÇÃO

Visa esta dissertação a identificar um perfil da ação do Projeto CURA – Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada¹, o mais importante programa operado pela Carteira de Desenvolvimento Urbano - CDURB do Banco Nacional da Habitação - BNH. Esse perfil é obtido por meio da análise de operações urbanísticas realizadas, aqui apresentadas como estudos de casos. Visa também esta dissertação a sintetizar o panorama de discussões sobre política urbana à época da existência da CDURB e a expor características institucionais do BNH, situando a CDURB em sua estrutura.

Uma vez que houve uma relação ontológica entre a CDURB e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU, este trabalho busca também caracterizar o SERFHAU e sua atuação. O SERFHAU foi absorvido pela CDURB e trouxe consigo um Projeto CURA em fase prospectiva.

O Banco Nacional da Habitação, a seu tempo, foi a maior agência de desenvolvimento da América Latina. A par de sua singular estrutura organizacional e diversidade operacional, o volume de recursos de que dispunha permitiu que sua ação se estendesse a todo o país.² A própria Carteira de Desenvolvimento Urbano atuou em cerca de 136 municípios, atendendo a uma grande variedade de situações a exigir intervenções, o que se refletiu na manutenção de, em média, trezentos contratos de financiamento em carteira.

A experiência de administrar uma massa diversificada de obras urbanas no contexto de uma economia indexada exigiu singular concepção de programas, processos de solicitação e contratação de recursos e de sistemas de acompanhamento e controle. Por todo esse significado de montagem de um urbanismo de cunho brasileiro, com seus acertos e erros, precariamente avaliados em função da súbita extinção do BNH, justifica-se a preservação da memória da Carteira de Desenvolvimento Urbano do BNH e de seu programa CURA.

Muitas das situações críticas então vigentes nas cidades, até hoje permanecem, mas foram abandonados apoios às administrações locais, sejam eles recursos financeiros ou instrumentos de ação. A memória do caminho percorrido e súbito interrompido poderá ter significado, se adaptada e reciclada para tempos atuais.

¹ O CURA foi posteriormente renomeado **Programa de Complementação Urbana**.

² "Ao longo de seus vinte e dois anos de existência, o BNH investiu recursos da ordem dos US\$ 74.2 bilhões de maio de 1996." "Considerando-se que, na maioria dos seus Programas ...o BNH exigia uma contrapartida dos respectivos mutuários que oscilava entre 10% e a metade do investimento total, o valor global dos capitais investidos nos projetos financiados pelo Banco se aproximaria, hoje, dos US\$ 100 bilhões, em uma estimativa prudente". ARAGÃO (1999: 147).

A literatura sobre o BNH como um todo ou mais particularmente sobre aspectos habitacionais de sua atuação, pode ser até extensa, mas a documentação sobre esse recorte de atuação do Banco, que é a área de desenvolvimento urbano, certamente é bem mais escassa.

O material de pesquisa para o preparo do texto desta dissertação foi coletado em fontes variadas. Esse apoio para a elaboração da dissertação mostrou-se, porém, limitado por diversos fatores:

- . o distanciamento no tempo (em 2004 a Carteira de Desenvolvimento Urbano completaria 30 anos de existência);
- . o desaparecimento de muitos documentos técnicos, como os Projetos CURA (documentos para solicitação de empréstimos, que condensavam as informações de cunho espacial, como a localização das áreas, sua caracterização como parte do tecido urbano, a identificação dos investimentos a realizar) , provavelmente relegados a arquivos mortos da Caixa Econômica Federal (substituta do BNH) e de Prefeituras;
- . a dispersão de operações, interessantes para ilustração do tema, por várias regiões do país;
- . a dificuldade de hoje encontrar pessoas que tenham memória dos projetos executados ou que detenham material da época, salvo para si.

O material de apoio para o trabalho é, dado o caráter eminentemente pragmático da ação da CDURB, composto mais de documentos de trabalho como Projetos CURA, estudos realizados para a definição de programas operacionais, manuais, avaliações e críticas e menos de textos com teorias aplicáveis às ações executadas.

O trabalho divide-se em duas partes:

- . a primeira procura conceituar o BNH e o SERFHAU como instituições. Órgãos oficiais, eram ambos vinculados à orientação do governo centralizador da era militar. Este criou conselhos para estabelecer uma política nacional de urbanização, no que foi seguido pelos governos da fase democrática com seus ministérios específicos. Estuda-se a evolução das instituições e de sua atuação, como um contexto para melhor compreender a *rationale* do CURA.
- . a segunda volta-se para o resgate da memória do CURA, de seu início a seu final. A evolução conceitual do programa, desde os modelos preliminares é exemplificada com estudos de casos e um estudo especial sobre a cidade de Lavras/MG.

O capítulo inicial traça um histórico das relações governo / questões urbanas até a criação

do BNH e do SERFHAU, em 1964 e, a seguir, trata do SFH- Sistema Financeiro da Habitação e sua evolução, da estrutura organizacional do BNH (sistemas geridos), da CDURB – Carteira de Desenvolvimento Urbano, do SERFHAU, estendendo-se por um estudo das tentativas de montagem, pelo governo, de uma política nacional de urbanização.

O capítulo seguinte trata da fase prospectiva do Projeto CURA, do estudo elaborado sobre “vazios urbanos” em bairro carente de infra-estrutura , com vistas a definir formas de ação para racionalizar investimentos em desenvolvimento urbano.

O capítulo três cuida da reformatação do programa CURA para ajustá-lo às condições operacionais dos programas do BNH, de sua evolução e interação com outros programas. Trata ainda da relação custos de urbanização x densidades urbanas, assunto diretamente ligado ao adensamento conseqüente da eliminação do estoque de lotes ociosos pretendido pela ação do CURA por meio da complementação da infra-estrutura.

O capítulo quatro reúne estudos de casos de operações CURA, onde se comentam as características de cada caso, seu significado, as abordagens analíticas na elaboração dos Projetos CURA e a abordagem utilizada pelo CEPAM em sua análise de operações concluídas.

O capítulo cinco trata do Projeto CURA Eldorado, de Contagem/MG, elaborado com abordagem fenomenológica.

O capítulo seis trata de um estudo especial sobre as alterações da estrutura urbana da cidade de Lavras, após a consolidação de novos eixos reordenadores do espaço, obtida pela ação do programa CURA, estudo esse efetivado pelo autor desta dissertação.

O capítulo sete apresenta sucintamente as proposições dos Projetos CURA e a realidade encontrada pelo CEPAM, para cotejo. Essa síntese é completada com mapas de localização das áreas e fotos.

O capítulo oito, Conclusão, procura sintetizar o relatório CEPAM e oferecer a experiência da execução dos PCU – Planos de Complementação Urbana do Programa CURA como contribuição à elaboração dos futuros planos diretores participativos exigidos pela Constituição de 1988.

Espera-se que esta dissertação tenha atingido seu objetivo maior, o resgate da memória de atuação da Carteira de Desenvolvimento Urbano do Banco Nacional da Habitação, ainda que o seja pela consideração de apenas um dos vários instrumentos de intervenção no espaço urbano que operou, o Programa CURA.

Procurou-se evidenciar no trabalho a existência de um urbanismo com perfil brasileiro, reflexo das condições sócio-econômico-culturais do país, desenvolvido por agentes promotores e financeiros nacionais e não só imaginado, mas executado num período de dificuldades político-institucionais e de economia indexada.

Espera-se ter contribuído para enriquecer o conhecimento desta faceta de atuação do BNH, pouco divulgada, assim como também se espera que este trabalho tenha alguma valia como subsídio a outros estudos que porventura venham a se realizar sobre o urbanismo no Brasil, no período aqui considerado.

1. O BNH – BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO
O SERFHAU – SERVIÇO FEDERAL DE HABITAÇÃO E URBANISMO
POLÍTICA NACIONAL DE URBANIZAÇÃO

1. O BNH – BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO, SERFHAU – SERVIÇO FEDERAL DE HABITAÇÃO E URBANISMO, POLÍTICA NACIONAL DE URBANIZAÇÃO

1.1 Precedentes históricos do BNH- Banco Nacional da Habitação

Em 1946 foi instituída a Fundação da Casa Popular – FCP, que perpassou cinco governos, tendo produzido até 1964 dezessete mil unidades habitacionais.(ARAGÃO 1999:62). O processo de industrialização brasileiro centrou-se nos núcleos urbanos e foi um poderoso fator de atração das migrações campo - cidade, invertendo progressivamente a relação população rural – população urbana no Brasil. A transferência da capital do país para seu interior em 1960, as vias de integração nacional e a indústria automobilística foram alguns dos vetores que aceleraram o processo de urbanização, causando um recrudescimento do problema habitacional nos grandes centros. A insuficiência de oferta de emprego aos migrantes recém-chegados levou a uma expansão descontrolada das subabitações, carentes de infra-estrutura e de serviços urbanos.

ARAGÃO (1999:65) mostra que, entre 1930 e 1964 o total de financiamentos habitacionais com recursos públicos somou 171.000 unidades habitacionais no país.³ Em 1961 o governo Jânio Quadros apresentou um plano para reativar a construção de habitações populares⁴, realizar investimentos urbanísticos, financiar a construção civil e indústrias de materiais de construção, estimular cooperativas habitacionais e processos construtivos de ajuda mútua. Os recursos viriam de dotações orçamentárias e empréstimo público (bônus da habitação) e foi sugerida a criação de cooperativas de crédito imobiliário, que oferecessem empréstimos com correção monetária. Embora a FCP tivesse estancado sua produção em 1960, seria transformada, pelo plano, no IBH - Instituto Brasileiro de Habitação.⁵ Algumas dessas idéias foram depois incorporadas na criação do BNH.

Em 1962 criou-se na Guanabara a Companhia de Habitação da Guanabara - COHAB-GB e em julho de 1963 o Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB recomendou a criação de um órgão central federal para fixar diretrizes de uma política habitacional nacional e de planejamento do território.

3 Apesar da quantidade de unidades financiadas pelo BNH em seus 22 anos de existência - quase 4,5 milhões, conforme informação do BNH / Departamento de Planejamento e Análise de Custos (DPLAC), tabela constante em AZEVEDO (1988:117) verifica-se que quase metade (48,8%) destinou-se ao segmento médio e 33,6% destinaram-se ao mercado popular. Estima-se que apenas cerca de 27% das unidades construídas no Brasil se beneficiaram de financiamento oficial.

4 Estimava-se um déficit habitacional de 2 milhões de moradias para uma população urbana de 18 milhões de habitantes no país.

5 A prestação de compra das casas a serem construídas deveria corresponder a 20% do salário-mínimo, constante ao longo do contrato. Em outras palavras, estaria sendo instituída correção monetária com base na variação do salário-mínimo.

Como órgão financeiro inicialmente voltado à definição de uma política habitacional e à criação dos instrumentos que permitissem sua implementação, foi criado, em 1964, o BNH (Banco Nacional da Habitação) para gerir o SFH (Sistema Financeiro da Habitação), ser órgão central do SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo), bem como gestor do SFS – Sistema Financeiro do Saneamento. A mesma Lei 4.380 / 64 que criou o BNH como órgão financeiro, criou o SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, como órgão técnico.

1.2 O BNH – Banco Nacional da Habitação e o SFH – Sistema Financeiro da Habitação

1.2.1 Conjuntura, preliminares e projeto inicial BNH / SFH

Em março de 1964 instalou-se no país o regime militar-tecnocrático, responsável pela criação do Banco Nacional da Habitação e do Sistema Financeiro da Habitação. Em 1960 a crise econômica já comprometia a qualidade de vida nas cidades, pois menos de metade da população urbana dispunha de água potável e apenas um quarto de esgotos sanitários. A recessão atingira a indústria da construção civil, o que reduzia o mercado de trabalho para a mão de obra não qualificada, os migrantes que sobreviviam precariamente nas cidades grandes.

ARAGÃO (1999:39-40) lembra que em 1950 a população urbana brasileira era de 18,7 milhões de habitantes e em 1964 passara a 38,3 milhões, um adicional de 20 milhões de habitantes em 14 anos apenas. O custo de vida, no Rio de Janeiro, elevava-se de 26,1% (1957/61) para 70,4% em 1964 e a inflação média anual, que era 15,9% em 1951 passara para 91,4% em 1964. O governo Castelo Branco propôs medidas que agravaram a recessão, embora esperasse efeitos de soerguimento da economia com estímulo à poupança e fortalecimento da construção civil.

AZEVEDO (1988:109-110) observa : “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. Nesse projeto, igualmente encontrava-se implícita a idéia de que a casa própria poderia desempenhar um papel ideológico importante, transformando o trabalhador de contestador em "aliado da ordem.”

AZEVEDO (1988:109) prossegue: “Como reação ao populismo em geral e à FCP em particular, as novas autoridades rejeitaram, no nível do discurso, toda a prática governamental anterior a 1964 e tentaram implantar para os setores de baixa renda uma política em moldes

"empresariais". Parecia possível compatibilizar os objetivos sociais e o desempenho econômico, criando-se uma autarquia que adotasse racionalidade empresarial, reduzindo assim ônus para o Tesouro Nacional”.

A nova instituição seria, mais que um banco de investimentos de cunho social, o órgão central de um sistema financeiro específico (habitacional), que congregaria o setor privado por meio de sociedades de crédito imobiliário -SCI, associações de poupança e empréstimo - APE, cooperativas e outras formas associativas voltadas para a construção de casa própria. Faceta inovadora seria a correção monetária dos recursos captados do público e dos aplicados em financiamentos. Do projeto do BNH constava também a criação do SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, como sucessor da Fundação da Casa Popular, com a missão de oferecer assistência técnica a estados, municípios e a cooperativas. O Ministério do Planejamento formularia a política habitacional e o BNH a executaria.

O modelo SFH /BNH era um marco jurídico e institucional original, ao reunir num único órgão a coordenação dos investimentos públicos e privados do setor habitacional, centralizar no governo federal a formulação de normas referentes à política de habitação e ao favorecer sua descentralização executiva. ARAGÃO (1999:85)

O SFH compreendia tanto a poupança compulsória (recursos do FGTS, criado mais tarde) como a poupança voluntária (cadernetas de poupança). Para garantir fontes estáveis de financiamento e evitar descapitalização “...instituiu-se uma “moeda forte” imobiliária (unidade-padrão de capital, UPC) sobre a qual se baseavam todas as operações realizadas e institucionalizou-se a correção monetária das prestações e dos saldos devedores dos mutuários finais”. AZEVEDO (1988: 110)

A professora Sandra Cavalcanti, que pretendia reproduzir a nível nacional a experiência da COHAB / GB, criada pelo governador Carlos Lacerda, foi nomeada para a presidência do BNH e estimulou a criação de empresas estaduais e municipais de habitação popular em todo o país.

AZEVEDO (1988: 110) declara: “ A expansão deste aparelho institucional teve como consequência a transformação progressiva do BNH em um verdadeiro banco de desenvolvimento urbano, através da agregação das atividades de saneamento básico, financiamento de materiais de construção, transporte, pesquisa etc.”, mas ressalva: “Contudo, é falso imaginar que o BNH, ao longo de sua história, tenha logrado pôr em prática uma política puramente empresarial”.

Os programas financiados ganharam escala cada vez maior e o BNH foi ampliando o espectro de sua ação, não só pela abertura de novas áreas de aplicação de recursos mas também como um corolário de seu processo de expansão e abrangência. A necessidade de cuidar de aspectos além dos meramente construtivos das unidades habitacionais levou o BNH a financiar infra-estrutura, saneamento básico (água / esgotos) e o desenvolvimento urbano propriamente dito.

As administrações municipais das décadas iniciadas em 1960 e 1970 realizavam obras isoladas com recursos orçamentários, ressentiam-se de recursos complementares para o desenvolvimento das cidades e esperavam que o BNH oferecesse esses recursos. Essa lacuna levou o BNH, em meados da década iniciada em 1970 a imaginar como criar e operar, tendo em conta as condicionantes de uso de seus recursos, um sistema de financiamento para o desenvolvimento urbano que oferecesse amplitude nacional, identificação com a realidade brasileira, flexibilidade para conformar-se às diversidades do país e a diferentes situações urbanas locais, operacionalidade gerencial e instrumental para atender a exigências legais e a procedimentos de relacionamento com os municípios (os mais prováveis mutuários) e com outras instâncias governamentais.

A estrutura administrativa do BNH foi sendo ampliada com a criação de unidades de gestão de programas, criados para atender a novos modos de atuar. Em 1974 deu-se a criação da Carteira de Desenvolvimento Urbano do BNH e de seus programas. A partir de então, *grosso modo* o BNH ficou estruturado em três áreas de ação com intervenções no espaço urbano: a área habitacional, que absorvia cerca de 60% a 70% dos recursos do orçamento geral de aplicações, a área de saneamento básico, que aplicava cerca de 30% a 40% desse orçamento e a área de desenvolvimento urbano, que aplicava os restantes 5% a 10%.

A inesperada extinção do BNH, em 1986, prejudicou sua memória como instituição e eliminou um poderoso agente viabilizador de operações de intervenção no meio urbano. Decorridos trinta anos, analisar operações da Carteira de Desenvolvimento Urbano do BNH sob o ponto de vista urbanístico permite melhor entender o embasamento de seus instrumentos de ação, o contexto em que surgiram e resultados obtidos, mais especificamente o Programa CURA. A singularidade organizacional do BNH, as peculiaridades da conjuntura política, econômica e social vigentes durante a vida de sua Carteira de Desenvolvimento Urbano enriqueceram a experiência de lidar com problemas urbanos brasileiros.

Em todo o mundo a construção de habitações gera empregos para a mão de obra não qualificada, presente em precárias condições de qualidade de vida nos grandes centros urbanos dos países emergentes. *A construção da cidade é, pois, mais do que simples empilhar de tijolos.* Faz-se necessário um enfoque multidisciplinar para a compreensão da construção da realidade urbana, dada a interação de aspectos sociais, políticos, jurídicos e econômicos. Esses aspectos consubstanciam-se em políticas diretoras, estratégias de ação e seus respectivos instrumentos operacionais. A visão multidisciplinar do urbano é essencial num país como o Brasil, onde sempre houve deficiências no processo de integração de ações das diversas esferas governamentais, concentração na distribuição de renda, níveis variados de participação política e rápido crescimento urbano.

1.2.2 Evolução do SFH – Sistema Financeiro da Habitação

Fonte: apostila do 1º módulo do Seminário Interáreas, curso interno oferecido no BNH a seus funcionários.

1.2.2.1 Período de Institucionalização (1964 - 70)

O período 1964/65 foi o da instalação do BNH e o do início da implantação do Sistema Financeiro da Habitação – SFH, para fazer executar o Plano Nacional de Habitação. A Lei 4.380/64, de 21.08.64, que criava o BNH, priorizava a construção de conjuntos habitacionais, mas em 1964 os recursos do BNH eram insuficientes para enfrentar o déficit habitacional e o acelerado crescimento demográfico. Em 1966 completou-se o instrumental legal que faltava ao BNH e ao SFH para seu funcionamento, com a implantação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e a criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) por meio da Lei 5.107, de 13.09.66. AZEVEDO (1988:111) lembra que os recursos para financiar o mutuário de baixa renda provinham do FGTS...” formado por um capital sub-remunerado “, observa que ...” é a massa de assalariados quem financia a produção de habitações” e que “... os assalariados de mais altos rendimentos subsidiam, em termos absolutos, os mutuários de baixa renda”.

Os recursos do FGTS foram confiados à gestão do BNH e o Sistema Financeiro da Habitação ampliou-se com recursos da poupança livre, captados por meio do SBPE, que se desenvolveu de forma significativa a partir de 1967⁶. Em 1968 criou-se o Sistema Financeiro do Saneamento - SFS, para o equacionamento do saneamento básico (água e esgoto), extensão da atuação do BNH tida

6 “ ... viria a transformar o SBPE do Brasil no quarto mais importante sistema de poupança habitacional do mundo, superado, em 1982, apenas pelos congêneres dos Estados Unidos, Alemanha Ocidental e Grã-Bretanha”. ARAGÃO (1999:201)

como complemento indispensável para atingir suas metas habitacionais. A partir de 1970 implantou-se o Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, cuja meta era atender, com água, 80% da população urbana do país, até 1980.

1.2.2.2 Período de Transição (1971 - 74)

No final de 1971 o BNH foi transformado em empresa pública e banco de segunda linha, pela Lei 5.762, de 14.12.71, regulamentada pelo Decreto 72.512, de 23.07.73. O BNH limitou-se, paulatinamente, a órgão normativo e supervisor, deixando a seus diferentes agentes especializados a aplicação de sua política. Fato relevante no período foi a criação de três *Fundos de Desenvolvimento Urbano* : para o Nordeste, para as regiões Leste/Centro-Oeste/Sul e para a Amazônia, destinados a projetos de infra-estrutura e obras prioritárias dos principais centros urbanos do país. *Em 1973 a área do desenvolvimento urbano foi prestigiada com a criação do Programa de Complementação Urbana – CURA*. Surgiram ainda, nesse período, o Plano Nacional da Habitação Popular – PLANHAP e o Programa de Financiamento de Drenagem da Área Urbana – FIDREN.

1.2.2.3 Reorientação da Política Habitacional (1975 - 78)

O II Plano Nacional de Desenvolvimento trazia orientações para o Desenvolvimento Urbano, porém a receita de estados e municípios era reduzida diante de seus compromissos como mutuários de programas de infra-estrutura e equipamentos. O BNH estabeleceu reduções nas *taxas de juros nos financiamentos cujo mutuário final fosse o Poder Público estadual ou municipal, em função do menor ou maior nível de riqueza dos Estados e Municípios* e atuou de modo indireto no desenvolvimento urbano, por meio das aplicações dos Fundos de Desenvolvimento Urbano – FDU, da implantação do apoio urbano aos pólos de desenvolvimento, através do PRODEPO – Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Pólos Econômicos e por sua participação no Programa Especial Cidades de Porte Médio- CPM.

Em 1977 houve abertura, no Programa CURA, para uma segunda fase, com visão mais ampla dos problemas urbanos locais.

1.2.2.4 Reformulação das Linhas de Ação (1979 - 80)

As medidas e reformulações deste período visaram a facilitar a aquisição da casa própria pelas famílias de menor nível de renda. Através da R / BNH - I nº 18/79, criou-se a Carteira de Erradicação da Sub-Habitação – CESH e o programa PROMORAR, para recuperar favelas.

1.2.2.5 Fatores exógenos, crise, etapa final (1980-86)

ARAGÃO (1999:484) mostra que, no período 1979 / 1982 o BNH atingiu seu mais alto nível de atuação na área de “interesse social” e que, com o PROMORAR, projetos de urbanização de favelas ocorreram em várias capitais de estado. É nesse período que vão se acentuar os problemas estruturais do modelo SFH / BNH em função de um fator exógeno, a política de achatamento dos salários da classe média, que incluiu uma mudança dos reajustes automáticos de salário, que passaram de anual para semestral. O BNH foi por ela diretamente afetado em sua capacidade de financiamento, então mais dependente de retorno dos empréstimos do que da arrecadação do FGTS. “Esta situação agravou-se de forma abrupta em 1983, quando, pela primeira vez na história do BNH, as prestações subiram acima do salário mínimo” AZEVEDO (1988: 115). O BNH ofereceu um abono de emergência, o que o levou a grave crise institucional e ao ser instalada a Nova República havia consenso sobre a necessidade de se reestruturar o SFH. Em função da complexidade da matéria, muito ainda havia para ser discutido, quando o governo decretou a extinção do BNH, por meio do Decreto nº 2.291, de 21.11.86. “A forma como se deu essa decisão foi motivo de surpresa para as entidades envolvidas na reformulação do SFH, uma vez que ocorreu de maneira abrupta e sem margem para contrapropostas.” AZEVEDO (1988:118).

A extinção e pura desarticulação do BNH só tenderia a dificultar tratamento futuro do assunto. O súbito estancamento das atividades do BNH “... pareceu ser uma estratégia do governo para angariar respaldo político num momento em que se evidenciava o fracasso do Plano de Estabilização Econômica e se propunham medidas econômicas corretivas extremamente impopulares”. (A extinção do BNH) “... serviria como um exemplo da disposição de conter os gastos públicos” AZEVEDO (1988:115)

Na Caixa Econômica Federal, que foi a sucessora do BNH, as questões urbana e habitacional passaram a ser tidas como atividades setoriais em relação a seus objetivos principais. O perfil da CEF, com uma cultura institucional de banco comercial teria que adequar-se aos contornos de uma agência financeira com visão social, lidando com subsídios e soluções alternativas ou alterar os programas do BNH.

A agudização de problemas urbanos e habitacionais – favelização, violência urbana – certamente exige que seja revisitada a questão institucional. “Qualquer que seja o encaminhamento futuro, é importante tentar resgatar a experiência institucional anteriormente adquirida, de modo que

se possa partir de um patamar mais alto, sem repetir exemplos negativos do passado”. AZEVEDO (1988:119). Esta dissertação busca mostrar aspectos da ação do Programa CURA como exemplo de experiência institucional adquirida.

1.2.3 Condicionantes da ação do BNH e estrutura do órgão

O BNH era um banco de investimentos e órgão central de dois sistemas – o da Habitação e o do Saneamento. Como gestor do FGTS, o BNH tinha controle direto sobre seus recursos, porém, como órgão central do SBPE sua função era indutora e fiscalizadora das atividades de entidades do setor privado. A lei 4.380/64, que criou o BNH, proibia sua atuação direta na produção e comercialização de habitações

A correção monetária foi elemento fundamental da construção dos sistemas do Banco, cujos empréstimos eram tomados em UPC, “moeda-forte” cujo valor médio girou em torno de UPC = US\$15. A ação do BNH na área de infra-estrutura dependia do interesse dos governantes em tomar seus empréstimos, de fatores tecno-legais ou era tolhida pela capacidade de endividamento de municípios e estados, reflexos de um sistema tributário concentrador de recursos no governo federal.

Foi só com a implantação do FGTS em 1967 que o BNH ganhou escala operacional. ARAGÃO (1999:98) informa que “...a média anual do número de habitações financiadas pelo SFH como um todo (BNH+SBPE) passou de 27.047, no biênio 1965/66, para 139.940, no período 1967/70, com um aumento de 399%”. A partir dessa expansão e para equilibrar o sistema, o BNH enfatizou o subsídio interno. Na área habitacional a taxa de juros era proporcional ao volume de recursos envolvidos e na de infra-estrutura, em função das disparidades regionais, dependia da posição geográfica do município.

Também constituía limitação à atuação do BNH a exigência legal de garantia real para os empréstimos com recursos do FGTS. Nas áreas do saneamento e desenvolvimento urbano era aceita como garantia das operações o bloqueio das cotas de ICM (Imposto sobre Circulação de Mercadorias) a serem transferidas aos municípios.

1.2.3.1 Estrutura organizacional do BNH

Desde sua criação a estrutura do BNH dispôs de um Conselho de Administração, Presidência e várias Diretorias. Em 1971 foi Diretor de Operações Especiais Alberto Carlos de Azevedo Klumb, cuja área viria mais tarde (1973/74) a oferecer recursos de empréstimos para infra-

estrutura por meio da Carteira de Desenvolvimento Urbano - CDU, criada em sua gestão, entre cujos programas se incluía o CURA, objeto deste trabalho.

O BNH geria diversos sistemas, como se observa no gráfico nº 1.

1.2.3.2 A Carteira de Desenvolvimento Urbano do BNH

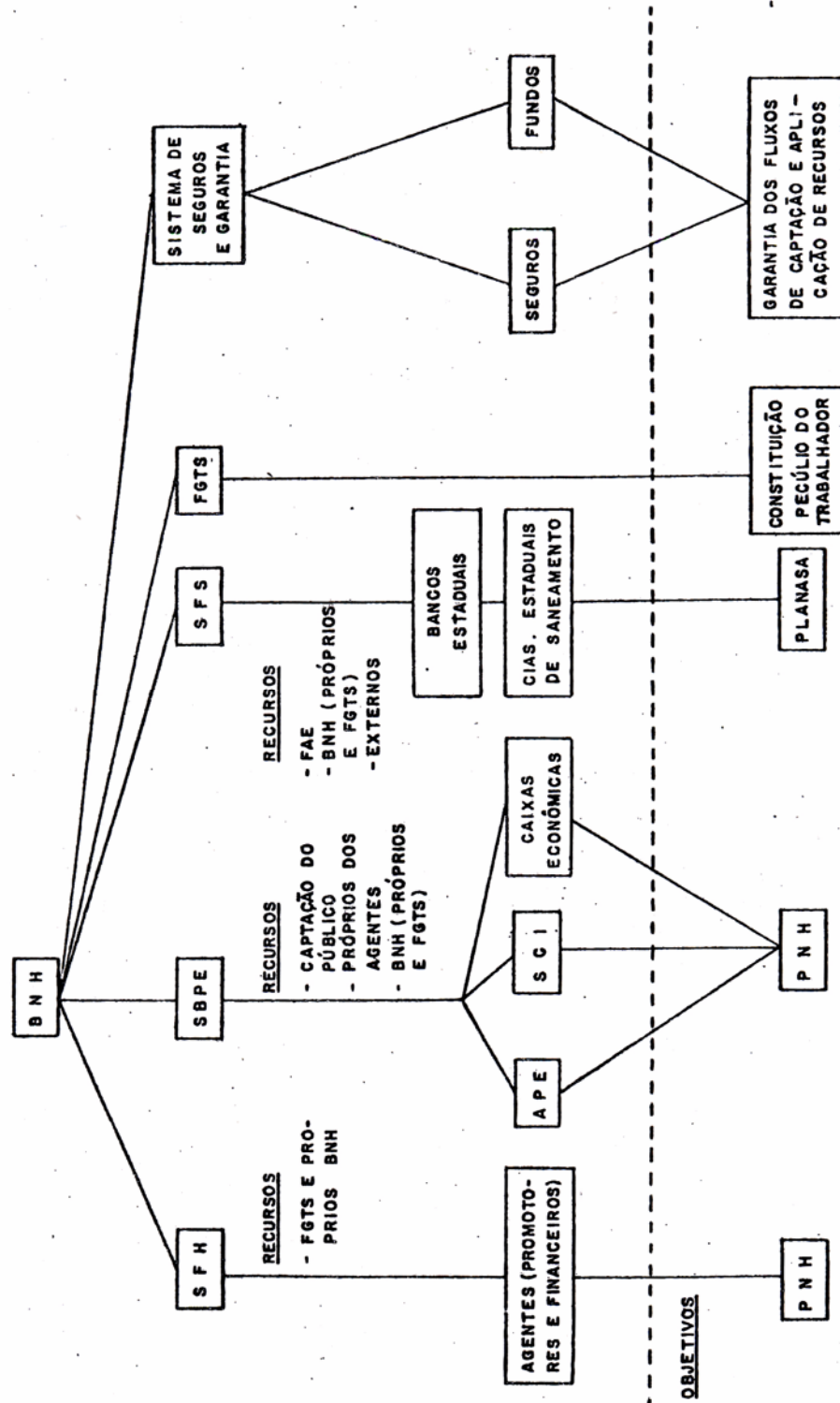
A ação do SERFHAU conscientizou os municípios quanto à necessidade de planejar a cidade, mas os planos não tinham seqüência, por faltarem recursos para financiar sua execução. Visando a cobrir essa lacuna, em 1974, foi criada a *CDU – Carteira de Desenvolvimento Urbano*. Logo após a extinção do SERFHAU em 1974, seu pessoal foi absorvido pela CDU, onde se desenvolveu o Projeto CURA – Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada, iniciado sob a supervisão do SERFHAU e cuja implementação ficou a cargo da CDU.

Ao longo de sua história a CDU (depois CDURB) controlou outros programas, aqui brevemente referidos:

- . Fundos Regionais de Desenvolvimento Urbano, em parceria com os Bancos do Brasil, do Nordeste e da Amazônia;
- . Financiamento do Transporte Urbano (FITURB) – para os metrô do Rio e São Paulo;
- . Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Pólos Econômicos (PRODEPO) referido ao II Plano Nacional de Desenvolvimento;
- . Programa Especial Cidades de Porte Médio (CPM) em parceria com o Banco Mundial.

Nunca existiu formalmente, à semelhança do SFH e do SFS, um SFDU – Sistema Financeiro do Desenvolvimento Urbano, mas o conjunto de programas operados pela CDURB, por sua cobertura nacional, pelo volume de recursos aplicados e pela importância das intervenções feitas, certamente contribuiu para melhor qualidade de vida das populações.

SISTEMAS GERIDOS PELO BNH



Fonte: BNH – Seminário Interáreas
1º módulo

Gráfico nº 1

1.3 O SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

1.3.1 Urbanização e planejamento local

A partir da década iniciada em 1960, com a concentração de problemas sociais nas cidades, estas tiveram que ordenar o processo de ocupação do solo. SANTOS e BARATTA (1990:19) comentam que os primeiros planos diretores foram isolados, iniciativas de cidades maiores. Eram diferenciados, não havia um modelo rígido de metodologia ou de concepção e não constituíram uma política urbana nacional. Tratavam o espaço de forma isolada e contribuíram para “.. promover a segregação do espaço urbano e o privilégio de investimentos nos setores espaciais destinados ao uso da burguesia urbana que se firmava como classe dominante”.

Em 1964 instalou-se no país o governo militar, de caráter centralizador, que pretendeu assumir o planejamento das cidades. Ao SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo “coube o papel de difundir genericamente e uniformizar a prática de elaboração de planos diretores, segundo uma postura de integração supostamente multidisciplinar e numa perspectiva de racionalidade técnica”. SANTOS e BARATTA (1990:20)

BERNARDES (1986:84) afirma que a dimensão espacial é inerente a qualquer política pública e não pode ser ignorada “... de vez que sociedade e espaço são indissociáveis”.

A idéia de tratar espaço como componente da dinâmica social, com abordagem sistêmica e integração da ação governamental, entretanto, não ocorreu, pois o SERFHAU tendeu a adotar uma concepção simétrica da metodologia imposta às municipalidades, em termos de pesquisa e elaboração de plano, desconsiderando individualidades, posição da cidade na rede urbana ou recursos financeiros e humanos para a consecução dos planos. SANTOS e BARATTA (1990:20)

Já na década iniciada em 1970, o BNH incorporara novos programas, como os de saneamento, transporte urbano e outros. “Tais programas dele fariam um banco de desenvolvimento urbano, mas sua condição de órgão financeiro gestor de programas setoriais sempre prevaleceria no comando de suas ações”. BERNARDES (1986:90).

O BNH desviou-se de sua diretriz inicial e causou divórcio entre suas ações e as do SERFHAU, que deveria apoiar estados e municípios na gestão urbana, mas foi esvaziado pelo crescimento do BNH.

”Os planos não funcionavam como indutores para definição de programas das agências federais ... (mas) ... inegavelmente em termos de extensão e alcance a ação do SERFHAU se fez

sentir na difusão da idéia do planejamento, junto aos municípios, que para alguns ou era ainda novidade ou era uma atividade bastante esporádica e realizada segundo as características de cada administrador. O estímulo à consolidação do planejamento só aconteceu a partir da generalização de suas técnicas, para a qual o SERFHAU contribuiu”. SANTOS e BARATTA(1990:21)

Entretanto, o SERFHAU desempenhou “... um papel da maior importância no período 1967 - 1973, no que diz respeito ao desenvolvimento urbano, e o Ministério do Interior, ao qual foi vinculado, veio a incorporar a preocupação com o urbano, com base na ação desse órgão.” BERNARDES(1986:91) .

ARAGÃO (1999:208) esclarece que, na verdade, nem o SERFHAU nem o BNH tinham mandato legal para a formulação de políticas nacionais, responsabilidade que a Lei 4.380/64 atribuiu ao Ministério do Planejamento.

1.3.2 Fase inicial do SERFHAU (1964-1966)

A Lei 4.380/64, de 21.08.64 transformava a Fundação da Casa Popular no SERFHAU, que seria o “órgão técnico” do BNH, dirigido por um Superintendente e orientado por um Conselho Técnico, indicado pelo Conselho de Administração do BNH. As atribuições do SERFHAU incluíam a prestação de assistência técnica a estados e municípios na elaboração de planos diretores de cidades, a realização de estudos de tipologias de casas populares e métodos construtivos.

Sandra Cavalcanti, primeira presidenta do BNH, pretendeu montar um sistema de COHABs a nível nacional e essa tarefa pioneira coube ao SERFHAU, cujos técnicos percorreram o país orientando os Prefeitos nesse sentido. As COHABs recém-criadas começaram a enviar projetos e o SERFHAU estruturou-se em duas Coordenações : uma Coordenação Geral de Construção, que analisava a unidade habitacional proposta e uma Coordenação Geral de Urbanismo, que analisava o conjunto de habitações proposto, sob aspectos urbanísticos. Atendidas eventuais exigências, o SERFHAU aprovava tecnicamente o empreendimento e encaminhava a solicitação de recursos ao BNH, para atendimento dos aspectos financeiros.

Em 1966, porém, o BNH resolveu avocar diretamente a si a análise das operações das habitações de natureza social, o que esvaziou uma das principais atividades do SERFHAU. De Brasília veio então uma comissão com a incumbência de avaliar o SERFHAU e decidir sobre seu futuro – redirecionamento das atividades do órgão ou sua pura extinção? Somente ao final de 1966 a Comissão optou pela manutenção do SERFHAU, conferindo-lhe as atribuições que, mais tarde,

melhor o caracterizaram – o apoio ao desenvolvimento urbano, por meio do financiamento da elaboração de planos diretores dos aglomerados urbanos em seus mais diversos níveis, desde municípios menores até aqueles integrantes de regiões metropolitanas.

1.3.3 Fase posterior a 1966

Reformulado, o SERFHAU voltou-se para a elaboração e coordenação de políticas de planejamento local integrado e fortaleceu-se com a criação do Fundo de Desenvolvimento Local Integrado (FIPLAN), que garantiu o incremento de suas ações junto aos municípios.⁷

BERNARDES (1986:92) observa quanto ao SERFHAU que... “sua atuação seria reconhecida como descentralizada, ou hiperdescentralizada, pois os planos locais eram totalmente desvinculados entre si e não se pautavam por nenhuma diretriz de política espacial, ou mesmo setorial.”

Os planos financiados pelo SERFHAU assumiram diversos modelos, como o PDLI - Plano de Desenvolvimento Local Integrado, que era o mais complexo, voltado à realidade urbana dos municípios de maior porte ou às Regiões Metropolitanas e o PAI – Plano de Ação Imediata, voltado a municípios de porte médio ou menores. Os Relatórios Preliminares de Desenvolvimento Local Integrado constituíram uma série especial, desenvolvida a partir de 1970, voltada para atender às orientações do MINTER – Ministério do Interior, integrantes do PAC – Plano de Ação Concentrada.

Outra vertente de atuação do SERFHAU foi a do desenvolvimento de recursos humanos para o planejamento. Seus cursos e seminários abordaram temas abrangentes da urbanização, como áreas metropolitanas e uso do solo urbano.⁸ Além de contribuir para formar equipes de planejamento dentro das administrações locais, o SERFHAU criou um cadastro de escritórios de consultoria. BOLAFFI (1982: 53) foi um dos críticos do uso de consultores, para quem ... “a concepção do planejamento físico difundida pelos urbanistas, via SERFHAU, primou por ignorar que o planejamento jamais pode ser reduzido a um mero problema técnico ...” . A metodologia empregada trabalhava com

⁷ Tendo detectado nas Prefeituras deficiências em apoios essenciais para o planejamento, como um mapa confiável da área urbana, com indicação de sistema viário atualizado, com curvas de nível para definição das bacias de saneamento ou o cadastro dos imóveis territoriais e prediais existentes, etc. passou o SERFHAU a financiar a elaboração desses documentos como contribuição ao melhor embasamento de projetos das áreas urbanas no país, aí incluídos códigos de obras, leis de zoneamento, etc..

⁸ Além de seus próprios cursos o SERFHAU apoiou ainda o IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal quando instituiu o CEMUAM - Curso de Metodologia do Urbanismo e Administração Municipal, curso prático de formação de técnicos para as administrações municipais e patrocinou a criação, na COPPE, do Mestrado de Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. No plano interno, cuidou o SERFHAU também do aperfeiçoamento de seus técnicos, por meio do convênio estabelecido com a Universidade de Edinburgo, na Inglaterra (convênio SEREDIN).

diagnósticos setorizados e dados quantitativos, sem se preocupar com a causalidade dos dados obtidos. A cidade não era apreendida como uma síntese de seu desenvolvimento, mas como um somatório de partes estanques. SANTOS e BARATTA (1990:22). Com o tempo o destino dos planos foi seu abandono, com desprestígio para o planejamento nas Prefeituras.

O SERFHAU tentou a montagem de um Sistema Estadual de Desenvolvimento Urbano e Local, cuja estratégia levou à concepção da divisão do território nacional em micro-regiões e espaços homogêneos e à elaboração de planos micro-regionais, cuja consolidação seria o caminho pelo qual se pretendia chegar a uma “política nacional de planejamento urbano”. O SERFHAU tentou também criar um banco de dados, o CIDUL – Centro de Informações para o Desenvolvimento Urbano Local.

Talvez o termo que melhor defina a ação do SERFHAU seja “integrado”. Até o advento do SERFHAU os Prefeitos brasileiros executavam obras com poucos recursos orçamentários, em geral clientelísticas e isoladas. Foi devido ao SERFHAU que essa prática se alterou : pregava o órgão a necessidade de um *planejamento* para o mandato do prefeito que assumia, um conjunto de obras interrelacionadas no espaço físico da cidade, isto é, um “plano integrado” que norteasse e racionalizasse a utilização dos recursos disponíveis, visando a sua otimização.

1.4 Política nacional de urbanização

1.4.1 A fase preliminar – conceituação, tentativas, instrumentos

As tentativas de formulação e implantação de um sistema nacional de planejamento urbano no país esbarraram em vários obstáculos, como a dificuldade de, numa federação, integrar objetivos dos três níveis da administração pública e de coordenar a ação dos centros de poder vinculados às políticas setoriais. Também eram barreiras o atendimento a demandas decorrentes de disparidades na distribuição de renda e os reduzidos recursos da maioria dos municípios. O SERFHAU fracassou na tentativa de montar um Sistema Nacional de Planejamento Urbano partindo das partes para o todo.⁹ O Ministério do Planejamento - MINIPLAN não conseguiu incorporar ao processo decisório das políticas de desenvolvimento, a dimensão espacial. ARAGÃO (1999:207-208).

BERNARDES (1986:83-86) afirma que a realidade espacial é expressão dos processos econômico-sociais que atuam sobre determinado território e que políticas públicas devem considerar

⁹ BERNARDES (1986: 94) esclarece: O SERFHAU procurou institucionalizar um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano. Foram realizados cursos, seminários e mobilizados tanto as superintendências regionais do MINTER quanto governos estaduais e universidades no afã de se elaborar estudos e formular propostas de políticas estaduais de desenvolvimento urbano como um subsistema de desenvolvimento do próprio estado, ao qual se vinculariam o planejamento microrregional e o municipal .

a realidade espacial como um todo e evitar a visão setorial ou um enfoque marcadamente local¹⁰.

No Brasil, alterações na estruturação do espaço urbano advieram de mudanças no espaço global, em função de políticas centralizadas pelo governo. A questão urbana derivou de políticas setoriais ligadas ao desenvolvimento econômico e só foi considerada quando se tornaram evidentes problemas intra-urbanos, mas desses só a habitação mereceu atenção, devido à dicotomia fluxos migratórios e estagnação da construção civil. O governo militar de 1964 não valorizou a questão urbana como um todo e só a complexa problemática das regiões metropolitanas mereceu atenção.

Na maior parte da década iniciada em 1960 a conceituação do urbano baseava-se na ótica de urbanistas e/ou de profissionais da administração e do direito municipal, ocasião em que surgiu a concepção de *planos integrados*, elaborados por *equipes multidisciplinares*.

Uma visão compreensiva do desenvolvimento urbano traduziu-se em política, exposta no Plano Decenal do Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica em 1967 e pela inclusão, na Constituição de 1967, de artigo referente a regiões metropolitanas, mas sem a devida prioridade. Em 1971, quando se enfatizava a integração nacional, o urbano passou a ser absorvido pelo governo e a inserção da política urbana no modelo de desenvolvimento do país foi esboçada no I Plano Nacional de Desenvolvimento, com a instituição das duas primeiras regiões metropolitanas – Rio e São Paulo.

1.4.2 O II PND - Plano Nacional de Desenvolvimento

Só em 1973 a cúpula do governo se sensibilizou para a necessidade de uma política urbana mais ampla que a gestão de regiões metropolitanas, que levasse em conta os bolsões de pobreza absoluta. O governo entendeu que proposições para uma política urbana só seriam aceitáveis integradas a um modelo de organização do território do país. O estudo contratado com Francisconi e Souza pelo Ministério do Planejamento - MINIPLAN preconizava uma "política de organização das cidades" e uma "política de organização territorial".

BRASILEIRO (1974: 26) esclarecia :..."a política de desenvolvimento urbano deve ser entendida como instrumento do processo de integração nacional, contribuindo para a redução das desigualdades inter e intra-regionais."

¹⁰ As políticas setoriais multiplicaram-se a partir de 1965, mas até mesmo a política habitacional não foi imaginada levando em conta seu impacto na conformação do espaço, em termos locais e nacionais. Essas políticas eram independentes, embora no início o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral buscasse coordená-las. Voltadas para macro-objetivos de governo acabariam tendo implicações com o urbano.

No II PND reconheceu-se a gravidade dos problemas das cidades, mas o desenvolvimento urbano apareceu de forma restrita, a proposta de organização do território de forma isolada e houve falta de atenção ao poder local. Deu-se ênfase a diretrizes de implantação, mas não aos instrumentos necessários a tal fim. O grande instrumento indicado pelo Plano foi a CNPU - Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana. BERNARDES (1986:102) afirmava : “O II PND ... ao tratar da CNPU, opta claramente pelo centralismo e o autoritarismo, para criar condições de implantação para um modelo nacional de organização do território”.

1.4.3 A CNPU – Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (1974).

A CNPU foi instituída pelo Dec. 74.156, de 06.06.74 para atuar junto à Secretaria de Planejamento (SEPLAN) da Presidência da República. Tinha natureza interministerial¹¹ e sua secretaria executiva era situada no MINIPLAN. Entre suas atribuições estavam fixar diretrizes, estratégias e instrumentos da política urbana, acompanhar a questão das regiões metropolitanas e a política urbana como um todo e articular-se com outros órgãos, ao coordenar suas ações.

ARAGÃO (1999:209) esclarece que a CNPU não conseguiu articular investimentos públicos na área urbana. Sua ação se orientou mais no sentido de promover o atendimento às diretrizes de política urbana fixadas pelo II PND, sobretudo no apoio à implantação das regiões metropolitanas criadas pelas Leis Complementares 14/73 e 20/74, ao desenvolvimento de cidades de porte médio¹² e aos novos núcleos surgidos em função dos grandes programas setoriais do governo (energia, siderurgia, petroquímica, etc.).¹³

O Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano - FNDU, criado pela Lei nº 6.256, de 22.10.75 para apoiar a ação da CNPU ofertou recursos insuficientes e o reforço de recursos previsto na Lei nº 6261, de 14.11.75, que criou a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos – EBTU de pouco valeu. Voltou-se aos planos integrados e a projetos específicos e atomizou-se a distribuição dos reduzidos recursos disponíveis, o que limitou os resultados. A CNPU caracterizou-se também por

11 A CNPU era integrada pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República, Ministério do Interior, Banco Nacional da Habitação, Ministério da Fazenda e Ministério da Indústria e Comércio. A Presidência da Comissão era exercida pelo Secretário-Geral da SEPLAN. O Ministério do Interior participava com dois representantes na composição da Comissão: seu Secretário Geral e o Presidente do BNH.

12 Em função de estudos do IPEA-Instituto de Planejamento Econômico Aplicado foi proposto o Programa Especial Cidades de Porte Médio, em parceria com o Banco Mundial, o qual foi gerido pelo BNH, por meio de sua Carteira de Desenvolvimento Urbano.

13 Em função desses programas setoriais o BNH criou o PRODEPO – Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Pólos Econômicos, gerido pela Carteira de Desenvolvimento Urbano.

sua ação no plano normativo, onde procurou criar instrumentos aplicáveis ao controle de localização industrial, à proteção do meio ambiente e à regulamentação do uso do solo, o que tocava na função social da propriedade, para o que não houve sensibilização, à época.

A política urbana do II PND rendeu resultados isolados. A atuação da CNPU foi limitada por restrições próprias da natureza centralizadora e autoritária do governo e influência de defensores do “status quo” BERNARDES (1986:108).

1.4.4 O CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (1979)

Em 1979 o governo manteve a centralização dos recursos financeiros, mas foram abandonados o planejamento de médio e longo prazos e um modelo global para a política do aparelho estatal. Instituiu-se o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) ¹⁴ pelo Decreto nº 83355, de 20.04.79. Criou-se, no MINTER a Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano, que dava apoio ao Conselho, subdividida em coordenadorias de Política e Legislação Urbana, Planejamento Setorial, Regiões Metropolitanas e Cidades de Médio e Pequeno Porte.

O governo valorizava a procura de soluções setoriais para promover o progresso econômico e não havia entrosamento dos desenvolvimentos regional e urbano. CNPU e CNDU não detiveram poderes decisórios, antes foram limitados à elaboração e ao envio de proposições e os resultados que alcançaram não foram animadores. Fatores inibidores da atuação do CNDU foram seu distanciamento do foco de decisões da política econômica, sua debilidade como órgão sem poder de coerção e seu isolamento em relação à sociedade civil.

O CNDU preocupou-se com o ordenamento e controle do uso do solo nas regiões metropolitanas, o apoio a investimentos em cidades de porte médio (para gerar descompressão), a redução dos desequilíbrios intra-urbanos e o combate à pobreza nas periferias das cidades. Inovações foram o aperfeiçoamento da legislação urbana, a ênfase na coordenação intersetorial e na participação efetiva dos estados e municípios. A estratégia de organização territorial referia-se a "categorias espaciais" de áreas de descompressão, de expansão controlada, de dinamização e com funções especiais.

Limitados seus recursos, o CNDU realizou estudos e fez um esforço normativo, objetivando criar bases legais para o ordenamento da gestão urbana. Sempre favorável à autonomia do poder

¹⁴ O CNDU era formado por representantes de oito ministérios e duas empresas estatais (o BNH e a EBTU) além de cinco membros nomeados pelo Presidente da República. Presidia o Conselho o ministro do Interior.

local, seu projeto de lei de desenvolvimento urbano propôs instrumentos legais para uso dos municípios, apesar de sua limitada capacidade para utilizá-los, mas a tendência à centralização das decisões permaneceu no período 1979-1984.

Para se efetivar, uma política urbana deve estar imersa numa política global de desenvolvimento que considere a dimensão espacial, o que torna a questão sobretudo política. A política urbana brasileira não chegou a essa integração : voltou-se inicialmente ao planejamento urbano sob visão local e posteriormente suas diretrizes foram prejudicadas pelas ações setoriais dirigidas ao crescimento econômico. Em 1985 terminou o ciclo político do governo militar iniciado em 1964 e originou-se novo ciclo político, de cunho democrático - a Nova República.

1.4.5 O MDU – Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente

Encerrado o período do governo militar, foi criado um ministério específico para tratar dos assuntos referentes ao desenvolvimento urbano - o Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - MDU¹⁵, criado pelo Dec. 91.145, de março de 1985. Era aspiração de muitos urbanistas a integração, num só órgão da cúpula governamental, da supervisão dos principais instrumentos de intervenção nas componentes estratégicas que comandam a expansão dos núcleos urbanos - habitação, saneamento, drenagem e regulação do meio ambiente.

O MDU teve seu amparo inicial na estrutura do BNH e não chegou a consolidar-se como instituição. O atropelo político da expansão do mandato do Presidente da República, os preparativos da Assembléia Constituinte, as conseqüências negativas do Plano Cruzado para o sistema SFH / BNH afetaram habitação e saneamento, campos maiores de atuação do Ministério.

O progressivo desgaste do Plano Cruzado levaria a afirmar-se o poder do Ministério da Fazenda. “E o resultado veio mais cedo do que o esperado. Logo depois de concluída a apuração das eleições de 15.11.86 (para governadores e os Legislativos federal e estaduais), ao mesmo tempo em que chocava o país com o **Cruzado II** (que determinava aumentos das tarifas de energia elétrica, gás, telefones, correio, água e esgotos, assim como dos preços dos remédios, combustíveis, automóveis, açúcar, cigarros e bebidas), o governo decretava a extinção do BNH, cujas aplicações representavam mais de 90% do orçamento do MDU.” ARAGÃO (1999:212).

¹⁵ O MDU reunia em sua estrutura alguns dos mais eminentes órgãos federais com atuação no meio urbano - o BNH, o CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, a Secretaria Executiva do Meio Ambiente (SEMA) e o Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS).

O Decreto 2291, de 21.11.86 incorporou o BNH à CEF - Caixa Econômica Federal, o SFH passou a ser administrado pelo Ministério da Fazenda e pelo Banco Central e ao MDU restou a “definição” das políticas de habitação, saneamento e desenvolvimento urbano.

Extinto o Banco Nacional da Habitação, a partir de 1987 houve reformulações constantes na área urbana que ... “não só destruíram o pouco de construção institucional que se havia obtido, como instauraram um clima de insegurança, descontinuidade e desarticulação, causador de um evidente retrocesso nos esforços para imprimir maior racionalidade ao crescimento das cidades” ARAGÃO (1999:212).

1.4.6 O MHU – Ministério da Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente

Pelo Dec. 95.075, de 22.10.87 o MDU foi transformado em Ministério de Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente – MHU, com atribuições essencialmente semelhantes às do MDU.¹⁶ Entretanto, o MHU, que durou um ano, dedicou-se mais a convênios para obras do que à definição de políticas públicas.

1.4.7 O MBES – Ministério da Habitação e Bem-Estar Social

O MHU foi reformulado pelo Decreto no. 96.634 de 02.09.88, sob a denominação de Ministério da Habitação e Bem-Estar Social – MBES, com esfacelamento dos órgãos setoriais. O Decreto devolveu a EBTU ao Ministério dos Transportes, despojou o CNDU de suas funções executivas e devolveu o CONAMA e a SEMA para o Ministério do Interior. A política nacional de saneamento básico passou a ser de responsabilidade do Ministério da Saúde - MS, de acordo com o Art.80 do Decreto no. 96634. Recebeu o MBES adicionalmente a incumbência de coordenar a política de assistência social, para o que foram a ele incorporados a Legião Brasileira de Assistência - LBA, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor - FUNABEM, a Secretaria Especial de Ação Comunitária - SEAC¹⁷ e a Coordenadoria para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – CORDE.

¹⁶ O novo Ministério incluía a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), recuperava a administração do FGTS, através da CEF- Caixa Econômica Federal e perdia o DNOS – Departamento Nacional de Obras de Saneamento.

¹⁷ A SEAC, ligada à Presidência da República, existia para promover programas habitacionais para as populações de baixa renda fora do âmbito do MDU. Sua ida para o MHU junto com a CEF gerou uma condução dicotômica e conflitante da política habitacional : de um lado, a SEAC fazia transferências a fundo perdido para estados e municípios e de outro a CEF achava-se paralisada com a incorporação do BNH e o enfrentamento dos riscos trazidos pelo Plano Cruzado.

Três meses após a criação do MBES, este foi extinto pela Lei no. 7.739 de 16.03.89, promulgada pelo Presidente do Senado Federal, decorrente da Medida Provisória 29, de 15.01.89. Caracterizou-se uma pulverização do poder decisório sobre o urbano, com a volta da Caixa Econômica Federal - CEF ao Ministério da Fazenda, a criação de uma Secretaria de Desenvolvimento Habitacional no MINTER e a ativação de um Conselho Curador do FGTS.¹⁸

1.4.8 Desarticulação Institucional (síntese)

A criação do MDU, em março de 1985, agregando órgãos oficiais diferenciados em sua estrutura, fazia supor que o governo teria ação integrada no referente aos problemas urbanos setoriais. Entretanto, assistiu-se a uma progressiva desagregação institucional, iniciada com a incorporação do BNH (agência de fomento) pela CEF (instituição de crédito comercial). A SEAC agia fora do âmbito do MDU, que tinha dificuldades em conduzir a política urbana e na fase MHU a política habitacional viveu a dicotomia das ações conflitantes da SEAC e da CEF. Em vez de reforçar o CNDU, que nem sequer se reuniu, o MHU patrocinou seminários no início de 1988, com vistas à montagem de uma nova proposta de política urbana. A ambigüidade do MBES e as transferências de órgãos entre ministérios colaboraram para desarticular a área do desenvolvimento urbano. A exclusão do CNDU e da EBTU do MBES importou em amputar braços importantes para elaborar e implantar a política urbana, assim como a transferência da formulação da política de saneamento para o Ministério da Saúde fragmentou ainda mais o comando da política urbana. Após a extinção do MBES, no início de 1989, caracterizou-se uma fase de atomização do poder decisório sobre o urbano.

1.4.9 A Constituição Federal de 1988 e a abordagem urbana

Um marco inovador estabeleceu-se com a inclusão, em Constituição brasileira, de um capítulo sobre as questões urbanas (capítulo II, artigos 182 e 183). As disposições constitucionais buscaram valorizar a autonomia municipal e a participação das administrações locais no processo do desenvolvimento nacional. A reforma tributária, ao reduzir as receitas da União, aumentou as dos estados e municípios, mas a elevação dos municípios à condição de membros da federação deu-lhes a incumbência de prover, em conjunto com a União e com os Estados vários novos serviços.

18 O Conselho Curador do FGTS era presidido pelo Ministro do Trabalho e composto, ainda, com representantes governamentais (CEF inclusive) e por representantes das confederações de trabalhadores. Este Conselho passou a exercer atribuições antes cometidas ao BNH (aprovação do orçamento anual de aplicações do Fundo e dos tipos de projetos financiados com seus recursos). A CEF detinha funções executivas. ARAGÃO (1999: 213).

A Constituição estabeleceu princípios, repartiu competências pelos níveis de governo e identificou mecanismos, ao tratar das questões urbanas.

a) Competências da União - era competência exclusiva da União definir diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano, as quais serviriam de base para a formulação de política urbana nacional e seu ajuste às políticas globais e setoriais de desenvolvimento. O artigo 21, inciso XX dispõe ser competência da União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

b) Competências dos estados - aos Estados eram conferidas as competências que não lhes fossem vedadas na Constituição, como legislar sobre direito urbanístico segundo suas peculiaridades.

c) Competências dos Municípios - as competências municipais eram ou privativas (legislação de interesse local, serviços públicos, uso do solo) ou comuns com os demais níveis de governo (programas habitacionais e de saneamento, educação).

A Constituição estabeleceu que: “A política de desenvolvimento urbano ... tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes” (capítulo II art. 182 *caput*). A integração entre as esferas de governo quanto à política urbana deveria resultar no ajuste entre os planos de governo e a hiperdescentralização decorrente da delegação aos municípios da parcela maior da responsabilidade quanto à implantação da política urbana. O plano diretor (art. 182 da Constituição) seria o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes.

d) Participação Popular - a participação dos cidadãos na elaboração das políticas de desenvolvimento local ficaria garantida com a inclusão, na Lei Orgânica de cada município, de dispositivo prevendo a colaboração de associações representativas da sociedade local.

1.4.10 O MAS – Ministério de Ação Social

O governo Collor liquidou o que restava, no nível federal, de um sistema de desenvolvimento urbano, ao extinguir o Ministério do Interior e o CNDU. Novo ministério, o MAS passou a existir contando com a LBA e duas secretarias nacionais: uma para habitação e outra para saneamento. O MAS teve atuação assistencialista e isolada.

1.4.11 O MAS no governo Itamar Franco

O MAS voltou a denominar-se Ministério do Bem-Estar Social - MBES e manteve, de modo geral, sua antiga estrutura.

1.4.12 A SEPURB – Secretaria de Política Urbana

No governo Fernando Henrique Cardoso a idéia de uma política urbana e de um sistema de planejamento urbano englobando os três níveis de governo voltou a ter apelo. Foi então criada, no Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO, uma Secretaria de Política Urbana – SEPURB, repartida em três Departamentos: Habitação, Saneamento e Programas e Projetos Especiais

A Caixa Econômica Federal ¹⁹ continuou vinculada ao Ministério da Fazenda e o Conselho Curador do FGTS ao Ministério do Trabalho. Em 1995 surgiu um projeto de lei de política urbana propondo um Conselho Nacional de Política Urbana, nos moldes do CNDU, porém ampliado, que não vingou.

ARAGÃO (1999:214-218) lembra que o desafio da implantação de políticas urbanas sempre foi incorporar um plano abstrato aos mecanismos decisórios e compatibilizar um aumento da complexidade desses mecanismos com as necessidades prementes de uma conjuntura urbana carente de serviços públicos.

1.4.13 O Estatuto da Cidade

Um anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano foi bastante debatido sob a condução da CNPU e o CNDU o aprovou (Resolução 18, de 22.02.83) com inovações no que respeitava a propostas de instrumentos jurídicos de intervenção estatal no meio urbano, especialmente aquelas voltadas ao uso do solo e à adequação da propriedade imobiliária urbana a sua função social. O anteprojeto de lei foi enviado ao Congresso em maio de 1983, mas não houve pronunciamento sobre substitutivo proposto pela Câmara. Em 1988 houve incorporação ao texto constitucional de elementos já previstos no projeto de lei de 1983, mas os dispositivos constitucionais ficaram pendentes de regulamentação e parte dela constou de um projeto de lei (projeto 181/89) denominado “Estatuto da Cidade”, que estabelecia diretrizes gerais de política urbana e reproduzia a maior parte do conteúdo do projeto de 1983. Em 2001, pela Lei 10.257, de 10.07.01, o Estatuto da Cidade foi aprovado.

O Estatuto funciona como uma caixa de ferramentas, com institutos próprios e específicos, que podem ser reunidos em leis municipais que venham a dar suporte jurídico ao plano diretor, por sua vez também a ser aprovado pela Câmara Municipal. Institui normas de interesse social, reforça vários tipos de direitos e nele viceja a participação democrática, pois a população deve opinar e participar dos projetos de desenvolvimento urbano.

¹⁹ A CEF já não detém funções normativas e fiscalizadoras como o ex-BNH, é apenas um agente financeiro, embora importante para os setores habitacional e de saneamento, por operar o FGTS.

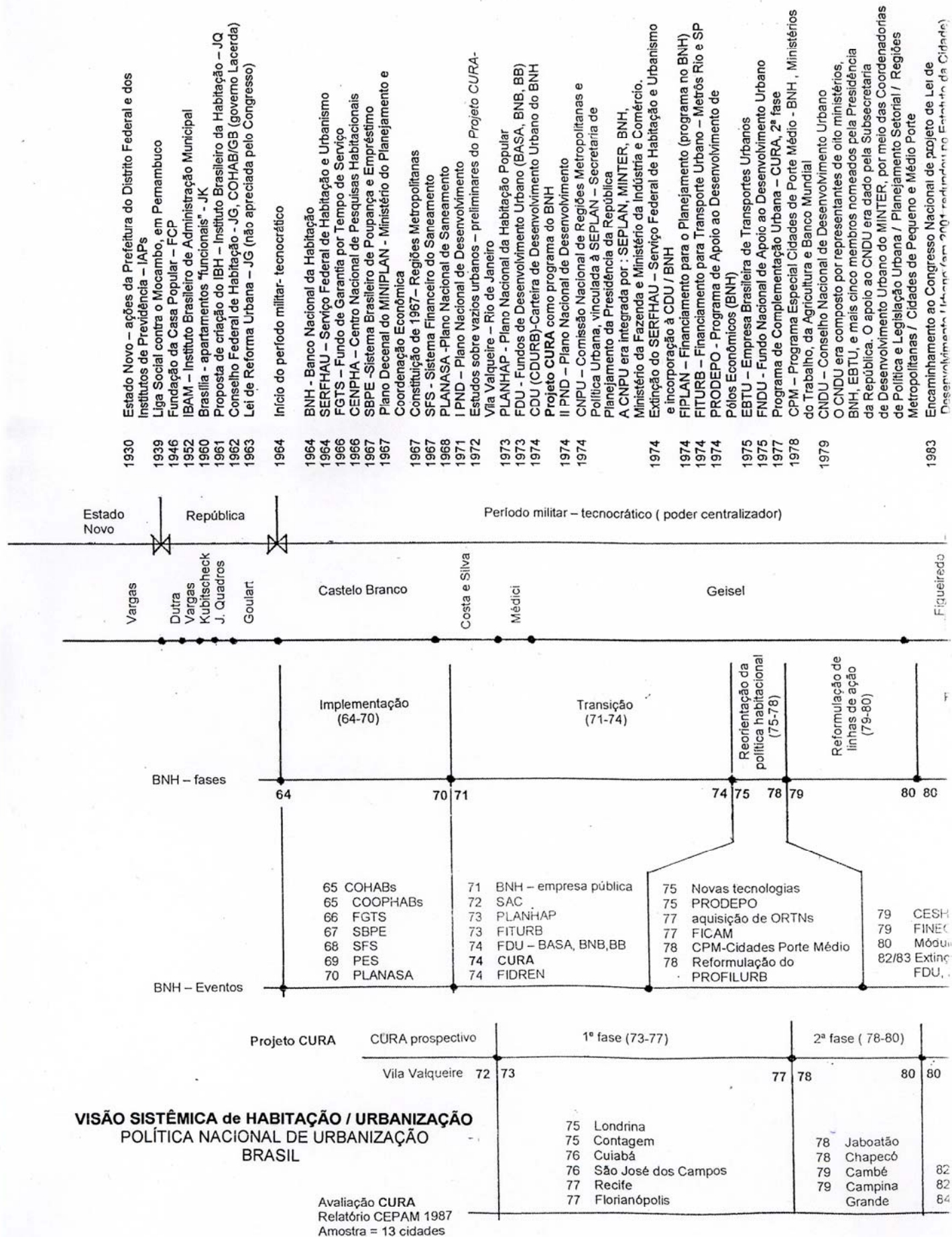
Os principais instrumentos jurídicos disponíveis no Estatuto são os seguintes:

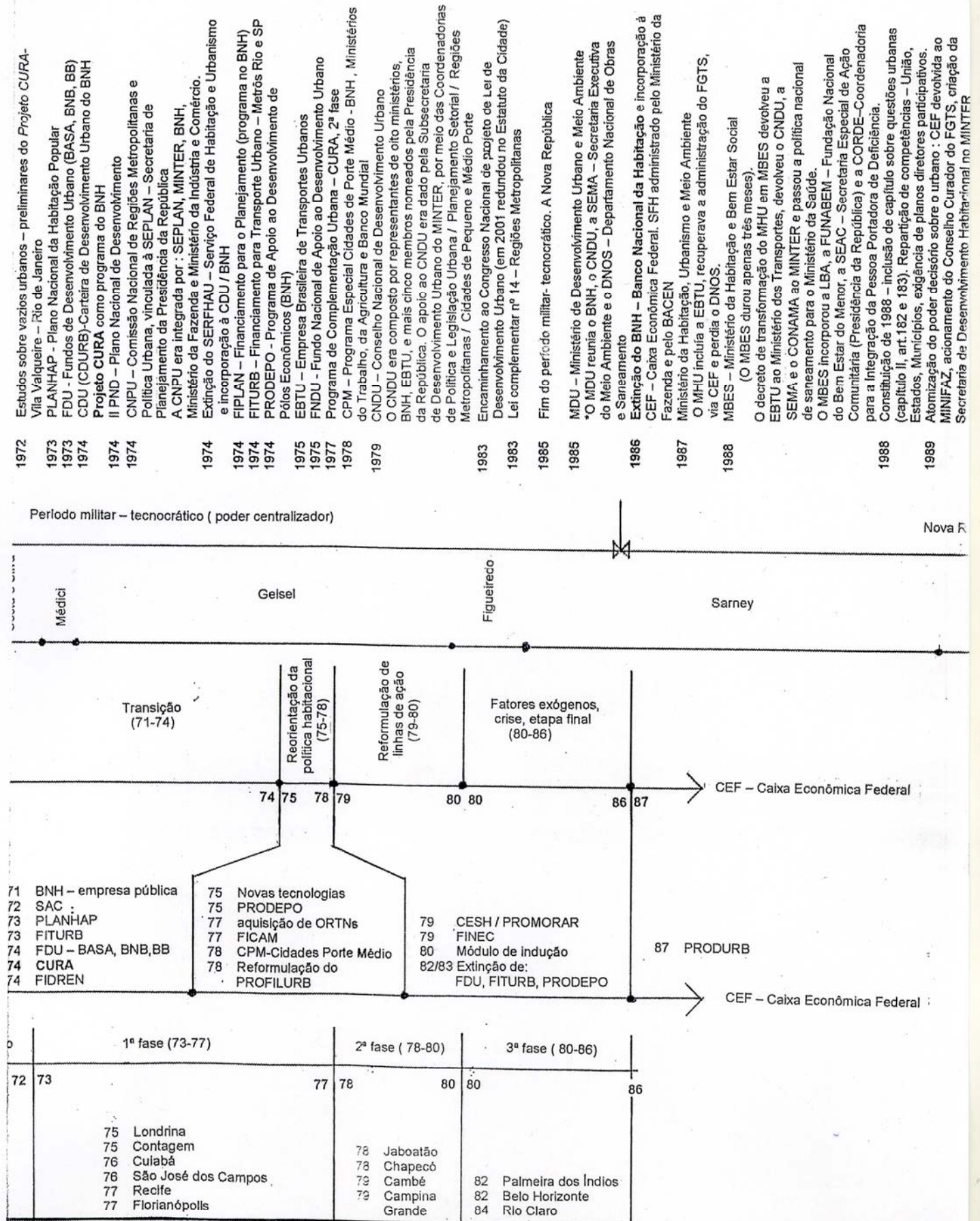
- . parcelamento, edificação ou utilização compulsórios
- . imposto sobre propriedade predial ou territorial urbana progressivo no tempo
- . desapropriação com pagamento em título
- . usucapião especial de imóvel urbano
- . direito de superfície
- . direito de preempção
- . outorga onerosa do direito de construir
- . operações urbanas consorciadas
- . transferência do direito de construir

1.4.14 O Ministério das Cidades

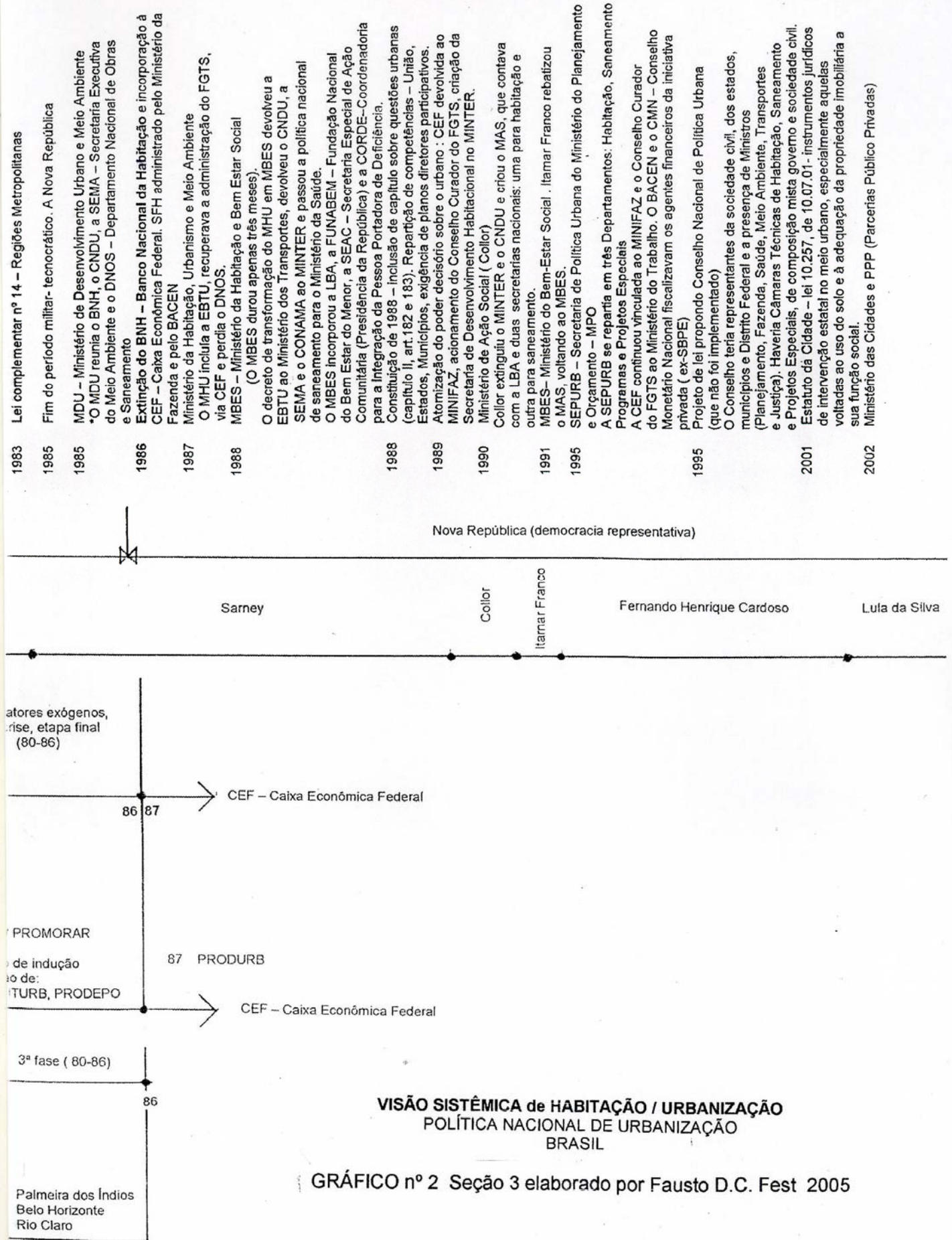
Findo o duplo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, assumiu a Presidência da República Luiz Inácio Lula da Silva. O governo Lula propôs o Ministério das Cidades, que busca definir uma política nacional de desenvolvimento urbano em harmonia com os demais poderes, contando outrossim com a participação da sociedade para a coordenação e integração de ações voltadas à redução da desigualdade social e à sustentabilidade ambiental.

Com o fim do BNH o Brasil seguiu um rumo errático quanto ao trato do urbano, embora ações setoriais tenham deixado heranças, como o programa Habitar Brasil / BID, os programas de habitação e saneamento operados pela Caixa Econômica Federal e os significativos recursos do FGTS, geridos por seu Conselho Curador. Na área de infra-estrutura o grande volume de recursos necessários leva o governo a contar com as PPP (parcerias público privadas) que representam a atuação conjunta dos dois setores, possibilidade essa tornada exeqüível pela Lei nº 11.079, de 30.12.2004.





VISÃO SISTÊMICA de HABITAÇÃO / URBANIZAÇÃO GRÁFICO nº 2 Seção 2 elaborado por Fausto D.C. Fest 2005
POLÍTICA NACIONAL DE URBANIZAÇÃO
BRASIL



2. O PROJETO CURA

COMUNIDADE URBANA DE RECUPERAÇÃO ACELERADA

2. O PROGRAMA CURA – COMUNIDADE URBANA DE RECUPERAÇÃO ACELERADA

Na década iniciada em 1970, os loteamentos em estagnação eram vistos como um dos grandes problemas das cidades brasileiras. Em Uberaba/ MG, dos 45 mil lotes cadastrados na Prefeitura, somente 16 mil eram permanentemente ocupados. CENPHA e H.J. Cole(1972: 1/01)

DAVIDOVICH ([s.d]:14) afirmava: ... "o espaço metropolitano apresenta grandes vazios que, via de regra, correspondem a uma terra urbana monopolizada por alguns poucos grupos, como reserva de valor. Estima-se que no Rio de Janeiro existem mais de 1 milhão de terrenos vagos; em São Paulo tal disponibilidade é avaliada em mais de 10 mil hectares."

MEIRELLES ([s.d]:129) enfatizava: ..." o resultado é esta verdadeira orgia de loteamentos que vem provocando uma fictícia valorização imobiliária e um desastroso desordenamento das cidades"...

MALTA CAMPOS FILHO (1989:51-52) alertava que: "As cidades, por conseqüência, espalham-se demasiadamente, qual um queijo esburacado, podendo-se estimar que cerca da metade do espaço intra-urbano no Brasil está vazio".

Essa situação gerava para o Poder Público o problema de ter que estender a esses lotes ociosos (vazios urbanos) uma infra-estrutura onerosa, realizada, à época, com recursos de orçamentos oficiais. Não havia *mecanismos de financiamento* para prover os loteamentos estagnados de infra-estrutura que pudesse dinamizar essas áreas, ativando a vida social e promovendo seu desenvolvimento. Pretendia-se que o BNH, como área de governo, buscasse meios financeiros e operacionais para atender a essa lacuna

2.1 O Estudo de Viabilidade para Recuperação de Áreas Urbanas – Modelo Demonstração: Vila Valqueire / GB, realizado em 1972

A Diretoria do BNH sensibilizou-se e contratou um estudo das causas da estagnação de área urbanas e de eventuais soluções para a questão.

Origem do mais importante programa que foi operado pela Carteira de Desenvolvimento Urbano do BNH, este estudo é adiante analisado, pois foi a base do futuro programa CURA.

O estudo desenvolveu-se em 1972, em área localizada em Vila Valqueire, no Rio de Janeiro. Ficou a cargo do escritório de H.J. Cole + Associados S. A . Planejamento e Empreendimentos e o CENPHA – Centro Nacional de Pesquisas Habitacionais, ligado à PUC – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Em CENPHA e H.J.Cole (1972: 5/11) ficou definido o conceito inicial do CURA: “O *objetivo básico de um Projeto CURA é procurar, através de indução de investimentos, provocar, de forma acelerada, uma reativação da ocupação da terra urbana e, simultaneamente, a melhoria de serviços de apoio e equipamentos urbanos, resultando na elevação da arrecadação de impostos e taxas, com a otimização da utilização das infraestruturas e super estruturas implantadas.*”

À época ainda não existia a futura Carteira de Desenvolvimento Urbano do BNH que, a partir de 1974 assumiu e gerenciou efetivamente o programa CURA, operando junto às Prefeituras Municipais de 136 municípios brasileiros.

2.1.1 Projeto demonstração – características gerais

CENPHA e H.J.Cole (1972:1/04 – 2/00) consideravam que os principais atores envolvidos no projeto seriam a iniciativa privada, a comunidade, um grupo técnico responsável pela estratégia e montagem operacional, entidades financeiras, entidades governamentais locais e eventualmente estaduais.

O Projeto CURA era apresentado como um *estudo pioneiro e inovador*, suscetível de ajustes e correções. A uma elaborada pesquisa inicial, deveriam seguir-se a montagem de um quadro de proposições para recuperar a área e um quadro operacional para a implantação do projeto. O estudo identificou a necessidade de induzir um processo de ocupação, tendo como instrumento o imposto territorial progressivo aplicado aos lotes ociosos.

O Projeto CURA teria três fases: pesquisa e proposição, projetos, execução. O documento CENPHA e H.J.Cole (da 1ª fase) subdividia-se em dois módulos: inicialmente um CURA conceitual e a seguir um caso aplicado, o modelo-demonstração de Vila Valqueire.

2.1.2. CURA conceitual

a) 1ª fase – Pesquisa e proposições - A 1ª fase conjugaria uma pesquisa de aspectos sócio-econômicos e físico-urbanísticos com um cadastro técnico, além de oferecer proposições. CENPHA e H..J. Cole (1972:2/02 – 2/06). Vários aspectos seriam pesquisados, como deficiências nos setores de equipamento urbano, níveis de renda familiar, levantamento de infra-estrutura da área. A seguir seriam feitas *proposições básicas*, a partir dos elementos levantados, referentes a legislação urbanística, infra-estrutura, equipamentos sociais e de prestação de serviços, situação habitacional e, finalmente, um estudo econômico-financeiro, com verificação da viabilidade de execução dos projetos.

b) 2.^a fase Projetos executivos - CENPHA e H.J. Cole (1972: 2/07 – 2/09) identificam tipologia de projetos finais de engenharia e arquitetura, financiáveis: saneamento e abastecimento de água, obras viárias, equipamentos comunitários diversificados, obras de combate a enchentes e construção de edifícios públicos.

c) 3.^a fase Execução das proposições - CENPHA e H.J.Cole (1972: 2/10) declaram que na 3.^a fase seriam buscados recursos para a execução dos projetos (“funding”), atendidas as exigências devidas (estudos de viabilidade, aprovação pelas autoridades competentes, investimentos).

O gráfico nº 3 sintetiza a matéria acima apresentada.

2.1.3 Modelo Demonstração Vila Valqueire / GB

Aqui se apresentava um caso concreto, real, ao qual se procurava aplicar os conceitos acima referidos.

2.1.3.1 A área – diagnóstico , proposições

a) Descrição da área e melhoramentos - CENPHA e H.J.Cole (1972:3/01 – 3/07) descrevem a área em 1972:

Ocupa 209,78 ha na Zona Norte do Rio de Janeiro, sendo acessada pela estrada Intendente Magalhães. O sítio apresenta áreas planas, com ruas largas e construções homogêneas. Ainda há cerca de 30% de lotes vagos no local e 40% de área ociosa em relação ao total da área disponível para uso imobiliário). As construções são simples, predominando as habitações unifamiliares. A população compõe-se de 3.500 famílias (14.350 habitantes), das quais 40% situam-se em faixa de renda média. A área loteada compreende 134,82 ha, onde há 101,94 ha ocupados. A população considera como melhoramentos desejáveis, entre outros: pavimentação, esgotos, escola, posto de saúde, praça, clube social, serviços (coleta de lixo, comércio, telefone público, agência de correio e de banco, policiamento).

b) Proposições básicas

. Habitação – criação de incentivos à construção nas áreas ociosas, em padrões compatíveis com o bairro.

. Infra-estrutura - construção de rede de águas pluviais em ruas sujeitas a enchente, construção de estação de tratamento de esgotos para o bairro, asfaltamento de ruas, construção de posto de saúde.

BNH-CENPHA-H. J. COLE
PROJETO CUBRA
PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO
COMUNITÁRIO

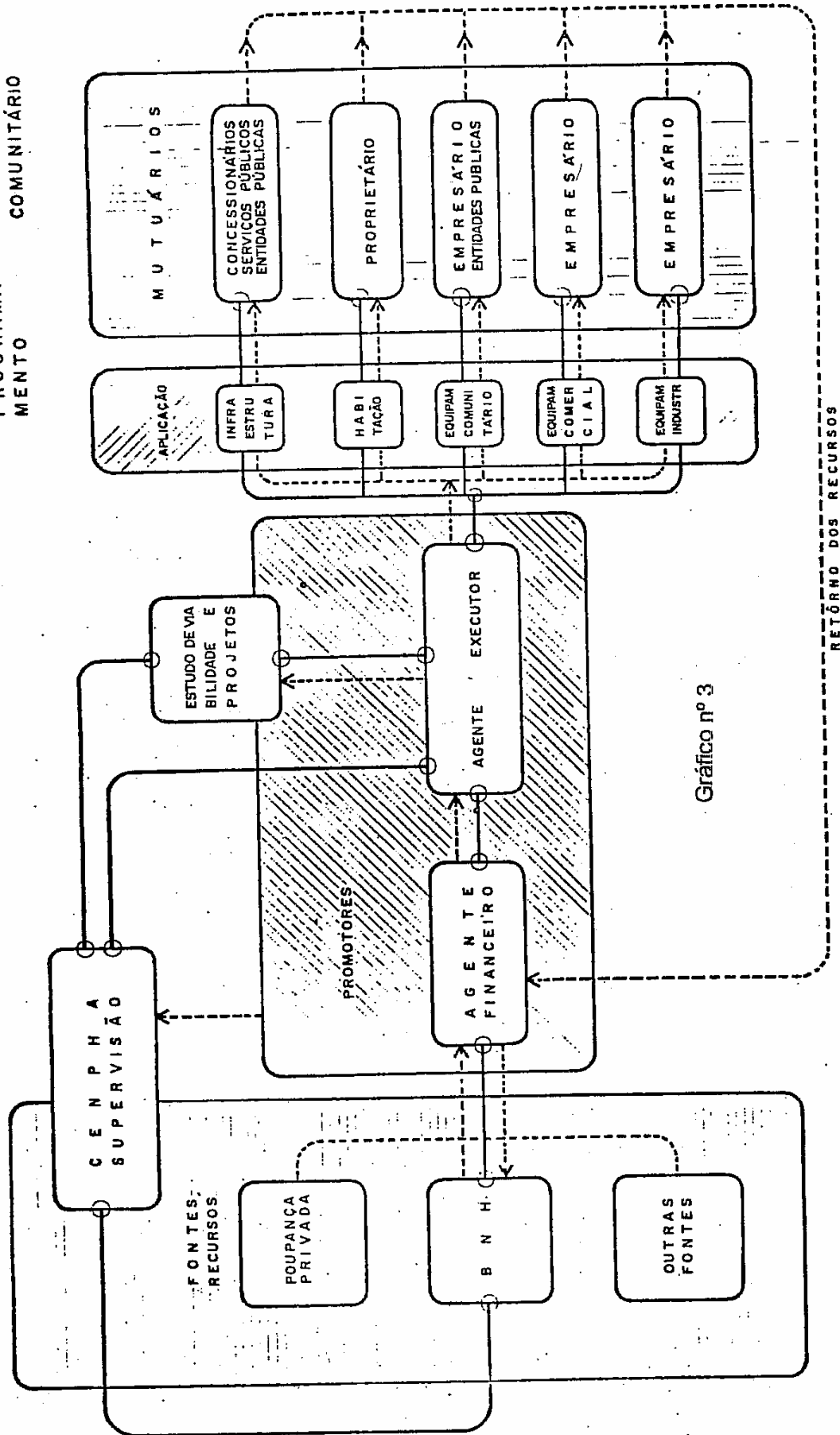


Gráfico nº 3

HABITAÇÃO

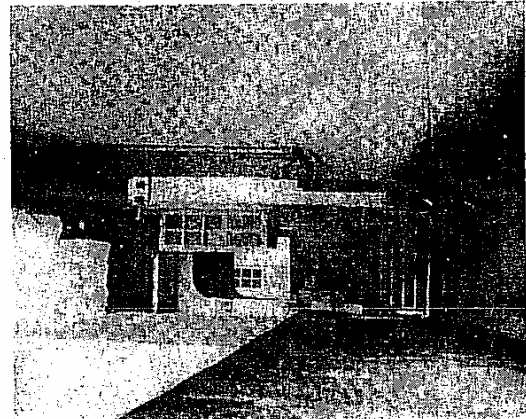


CASAS DE
VILA - PADRÃO
CONSTRUTIVO
MÉDIO INFERIOR

CF1. Rio de Janeiro/RJ - Vila Valqueire 1972 - padrões de habitação unifamiliar



RESIDÊNCIA UNIFAMILIAR INACABADA,
COM PROPRIETÁRIO RESIDINDO



CASAS SITUADAS
NUM MESMO
LOTE, COM ENTRADA
INDEPENDENTE DA CASA
SITUADA NA
FRENTE DO TERREIRO

RESIDÊNCIAS DE BAIXO PADRÃO -



OCUPAÇÃO DO SOLO

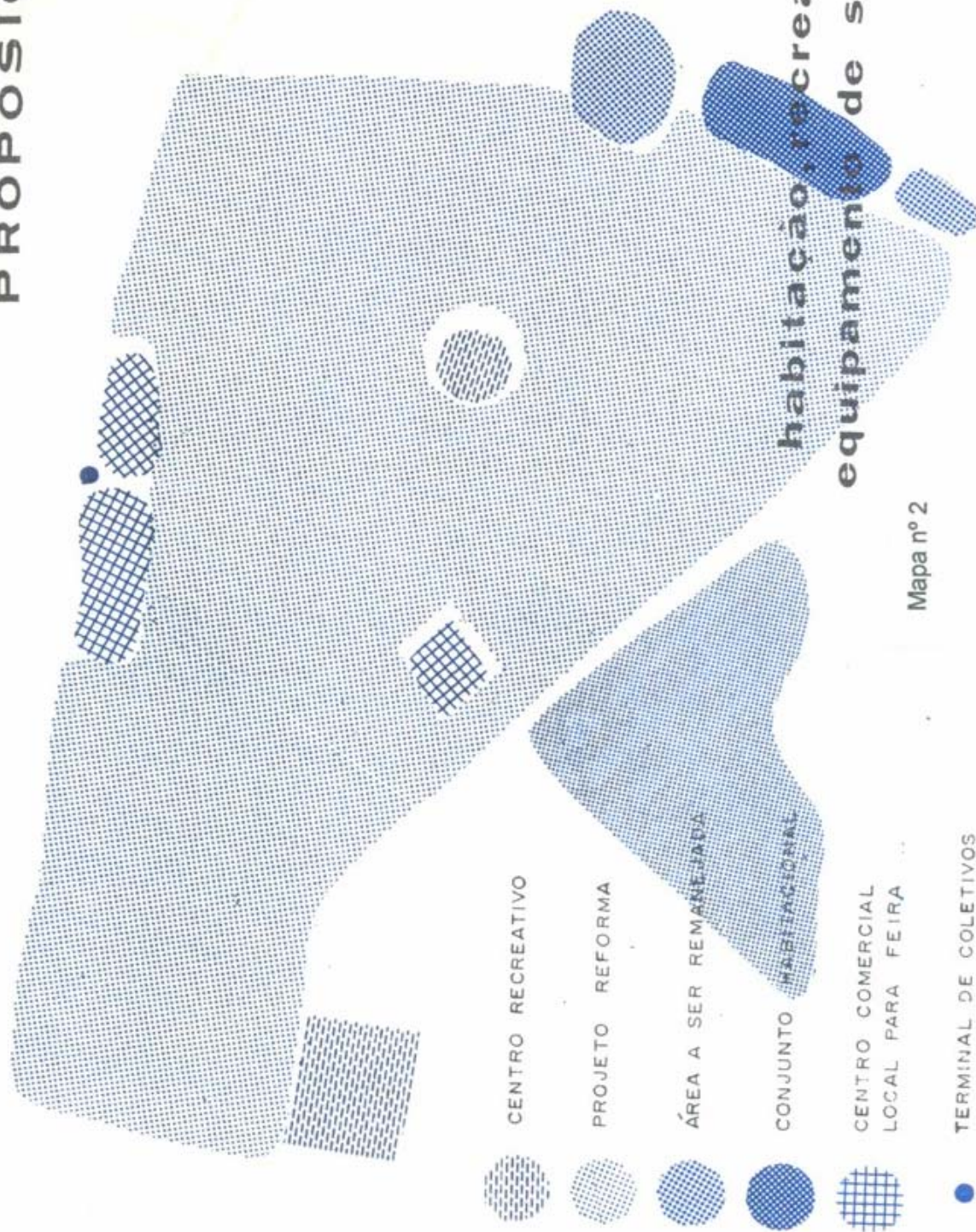


propriedades ociosas

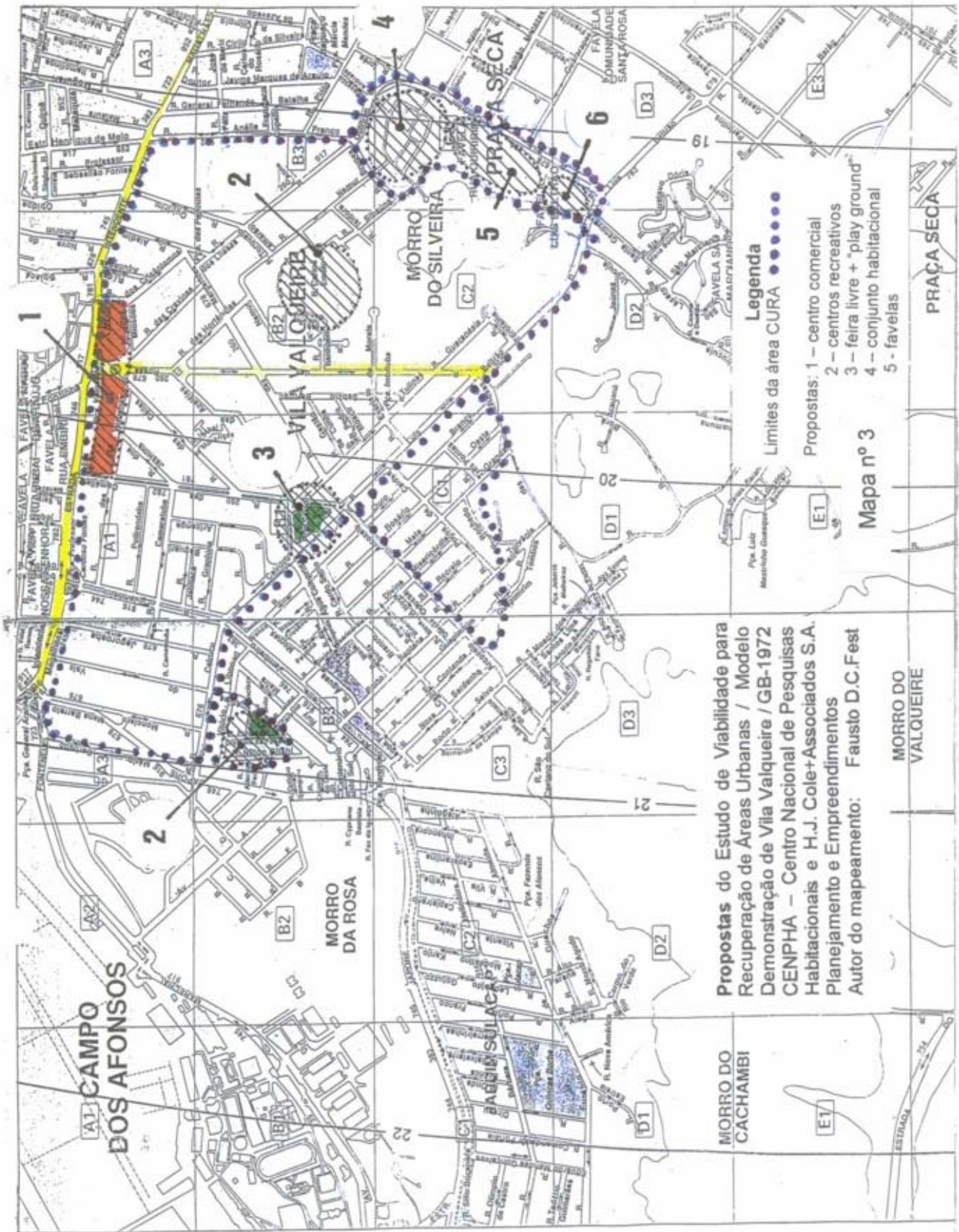
Mapa nº 1

Fonte: Estudo de Viabilidade para Recuperação de Áreas Urbanas – Modelo Demonstração Vila Valqueire / GB – 1972
CENPHA – Centro Nacional de Pesquisas Habitacionais e H.J. Cole + Associados S. A. Planejamento e Empreendimentos

PROPOSIÇÃO 3



Fonte: Estudo de Viabilidade para Recuperação de Áreas Urbanas – Modelo Demonstração Vila Valqueire / GB – 1972
 CENPHA – Centro Nacional de Pesquisas Habitacionais e H.J. Cole + Associados S. A. Planejamento e Empreendimentos



. Equipamentos sociais e de serviços - construção de um centro esportivo e recreativo e de um sub-centro recreativo, construção de um centro comercial, próximo à Praça do Valqueire e feira livre / “play - ground”.

c) Viabilidade Econômica e Financeira

É o estudo do conjunto de intervenções de caráter urbanístico contempladas no Projeto CURA²⁰.

2.1.3.2 Análise de Projeto CURA – caso Vila Valqueire.

Deve ser levado em conta na análise que investimentos novos e complementares em área urbana dinamizam sua economia, influem na ocupação do solo e atraem indústria, comércio e serviços e que o principal atrativo para a fixação do cidadão urbano é o preço da terra, combinado com facilidades de serviço e de infra-estrutura. Reunidos esses fatores, o estoque de terras ociosas é progressivamente consumido.

A ociosidade do solo urbano leva a um círculo vicioso, de não complementação de investimentos pelo setor público por sua baixa rentabilidade (custos x sub-utilização). Não ocorrendo oferta de novos serviços à comunidade, não há aumento no volume de arrecadação de impostos e o sistema entra num processo de estagnação e regressão. Para acelerar a ocupação da área, otimizando o uso da terra, é essencial a atuação de um *processo externo* que venha a dinamizar novamente as atividades econômicas e sociais²¹

Deve também ser levado em conta que o esgotamento do estoque de terra da área CURA é ponto essencial do projeto, a fim de atingir seus objetivos principais.

O documento CENPHA + H.J. Cole (1972: 1/09 – 1/10) conclui:

...“pode-se inferir que haveria grande economicidade em se aproveitar áreas estagnadas, tipo Vila Valqueire, com vantagens adicionais de serem bairros já socialmente implantados e em funcionamento, permitindo dar escala de economias de aglomeração para a instalação dos equipamentos de serviços e de apoio”.

E mais:

²⁰ Avalia-se no estudo o nível de ociosidade em Vila Valqueire (40,67%). De 1968 a 1972 houve uma variação regressiva no valor dos terrenos, demonstrativa de estagnação e recessão, com o que o mercado imobiliário residencial estabilizou-se e houve regressão de padrões sociais no bairro.

²¹ Tornaram-se relevantes a identificação da representatividade das áreas ociosas no conjunto da área CURA e a indução a sua ocupação, a fim de permitir o crescimento da oferta de serviços e da arrecadação de impostos, como forma de melhorar a rentabilidade dos investimentos, buscando-se adequada relação investimento / utilização.

...” o custo de infra-estrutura por economia no caso do Projeto Cura / Vila Valqueire será de 44,8% do investimento necessário para a implantação urbana de um bairro novo, nas mesmas dimensões de Vila Valqueire, partindo-se da terra bruta”.

2.1.4 Visita à área CURA Vila Valqueire em 2005

Em abril de 2005 verifica-se que, se em 1972, quarenta por cento da área CURA eram ociosos, hoje, trinta anos passados, não há mais lotes vagos . A tipologia habitacional vai desde favelas a edifícios com mais de dez pavimentos e condomínios fechados. A Estrada Intendente Magalhães transformou-se em via arterial com canteiro central e quatro pistas.

Quanto aos espaços destinados às propostas não executadas:

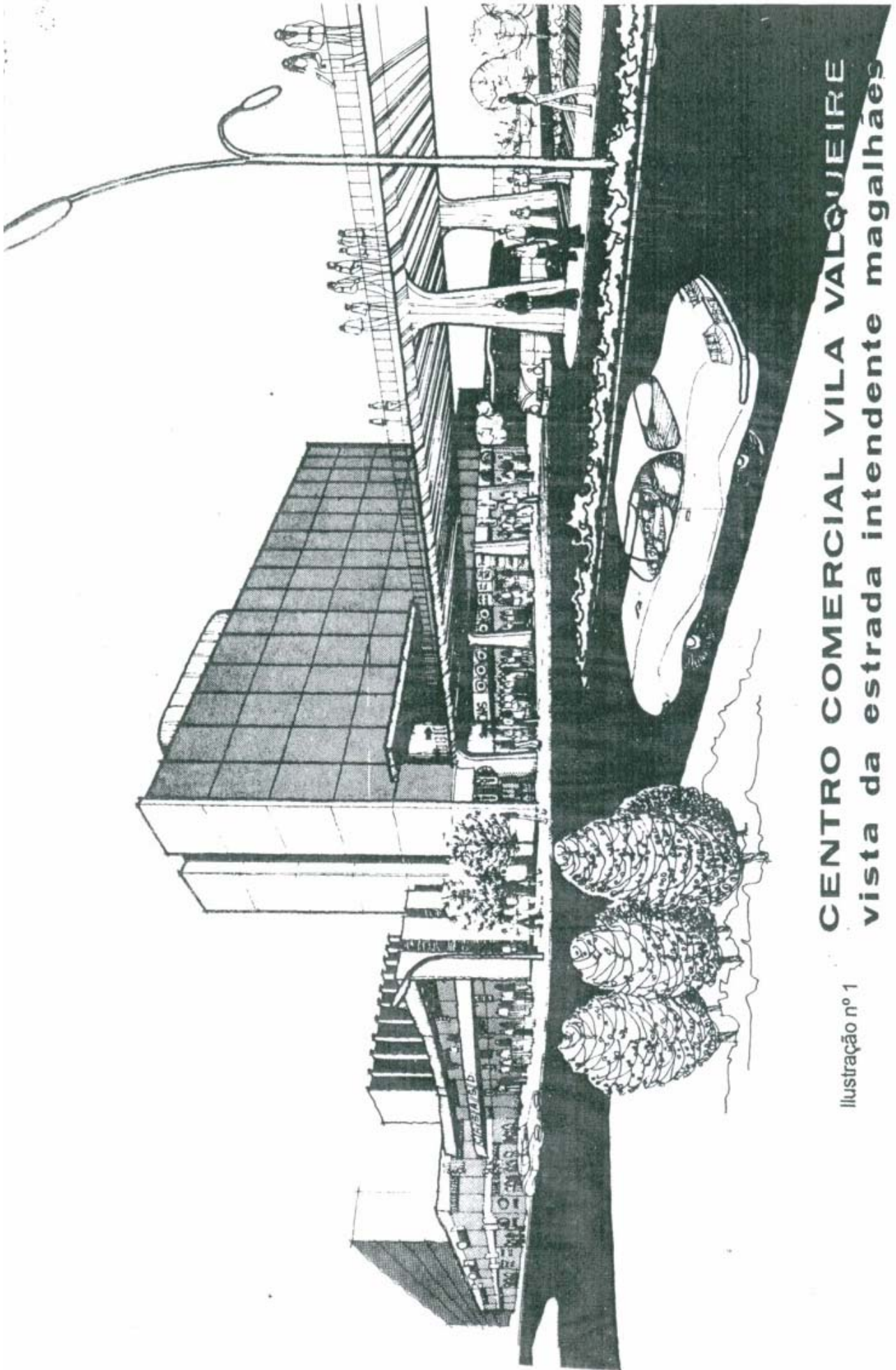
1. Centro comercial na Praça do Valqueire - ao redor da praça localizam-se lojas térreas de pequeno comércio , um supermercado Sendas e dois edifícios de 3 andares, exclusivo para lojas, isto é, um centro comercial atomizado (foto CF 2 / 1) não compacto como o proposto (ilustração nº. 1).

2. Centros recreativos - junto à rua Carlos Emílio a área é ocupada por casario às vezes inacabado e na praça Dauro de Brito, seu entorno, com casas e edifícios, foi transformado em condomínio fechado, com cancela e segurança.

3. “Play-ground” + feira na praça do Saiqui - existe um “play-ground” e local para práticas esportivas, mas não feira livre (foto CF2 / 3). Nota-se verticalização no entorno da praça e arredores.

4./5/6. Conjunto de subabitações – favelas Luiz Beltrão e Quiririm . O acesso aos morros continua precário(foto CF 2 / 2)

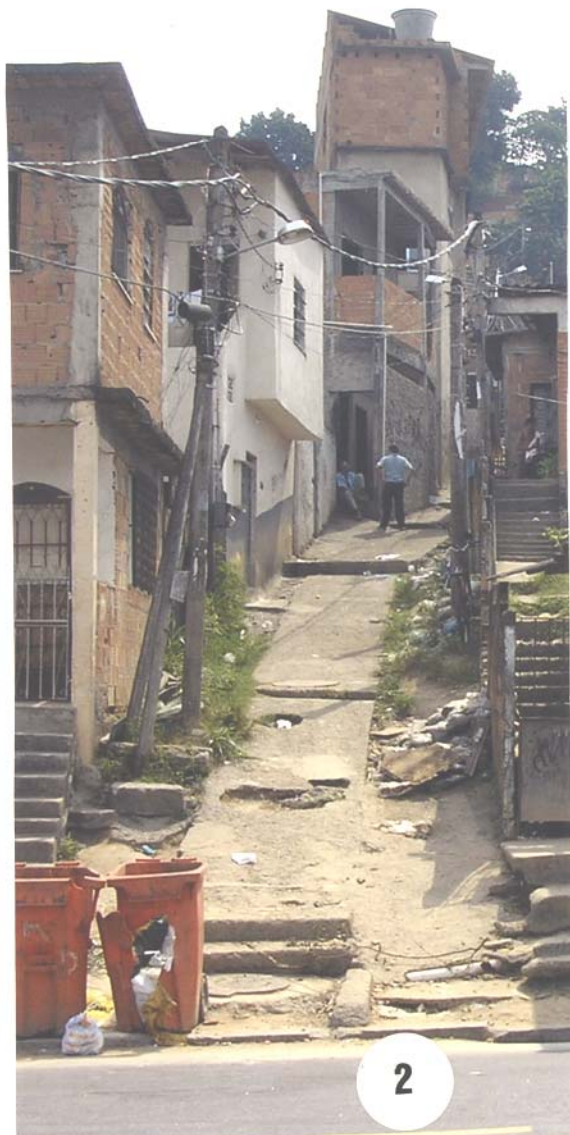
A tipologia habitacional de casas unifamiliares é variada. Há habitações de alto padrão (foto CF2 / 4), médio (casas reformadas com azulejos nas fachadas (foto CF2 / 5) e antigas vilas, em que se pode notar a tendência à verticalização com a construção de segundo piso e mesmo um terraço coberto. O conjunto reformado da vila da foto CF2 / 6 tem portão de acesso com porteiro eletrônico, via interna asfaltada, ajardinamento, “play-ground”, estacionamento em “cul de sac” e fachadas revestidas com materiais nobres.



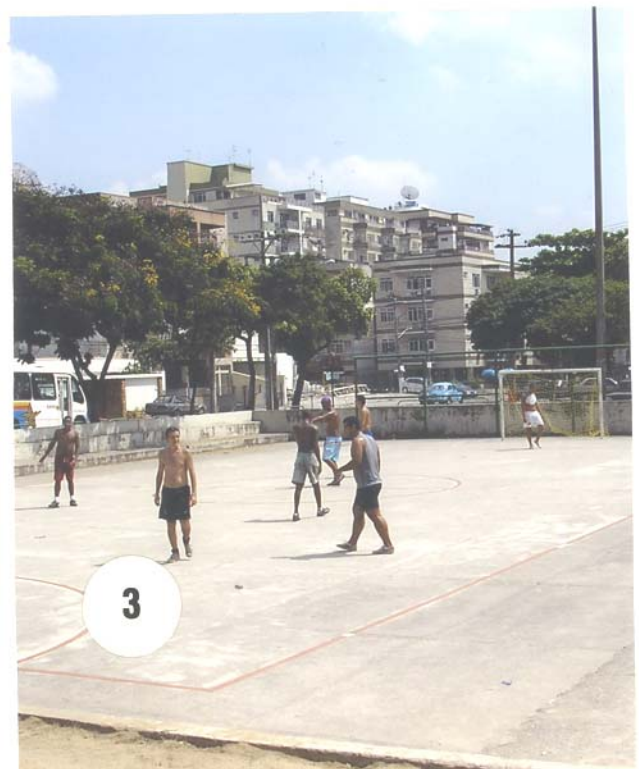
CENTRO COMERCIAL VILA VALQUEIRE
vista da estrada intendente magalhães

Ilustração nº 1

Fonte: Estudo de Viabilidade para Recuperação de Áreas Urbanas – Modelo Demonstração Vila Valqueire / GB – 1972
 CENPHA – Centro Nacional de Pesquisas Habitacionais e H.J. Cole + Associados S. A. Planejamento e Empreendimentos



Vila Valqueire 2005
CF2 1/2/3
Fotos: Fausto D.C.Fest





Vila Valqueire/RJ 2005
CF2 4/5/6



Fotos: Fausto D.C.Fest



3. O CURA COMO PROGRAMA DO BNH

3. O CURA COMO PROGRAMA DO BNH

O Estudo de Viabilidade – Modelo Demonstração de Vila Valqueire, uma vez apresentado ao BNH foi revisado durante o ano de 1973, com vistas a obter uma formatação de seu conteúdo mais compatível com as realidades a que se aplicaria. Em 1973 já havia o BNH criado três Fundos Regionais de Desenvolvimento Urbano, cujos recursos podiam ser utilizados em obras isoladas, mas não havia ainda no Banco um sistema desenhado especificamente para financiar a execução de projetos integrados intra-urbanos.

O modelo conceitual proposto no documento de Vila Valqueire pareceu por demais abrangente, como se fora um macro-programa do BNH, ao juntar o que já vinha sendo feito a nível público (habitação e saneamento) ao desenvolvimento de atividades do setor privado, como comércio e indústria. Considerou-se haver um certo preciosismo no nível de detalhamento das diagnoses e que a recuperação dos custos dos investimentos, restrita às possibilidades da população da área, deveria ter esse universo ampliado.

Após revisão crítica e ajustes, ficou visto que os financiamentos deveriam restringir-se, essencialmente, a infra-estrutura, equipamentos comunitários, desapropriações. Também constatou-se que bastariam um Agente Promotor e Mutuário Final – a Prefeitura Municipal e um Agente Financeiro, que na maioria dos casos veio a ser banco oficial.

3.1 O programa CURA

Em 30 de março de 1973, o Conselho de Administração do BNH pôs em vigor a Resolução do Conselho de Administração – RC nº 7/73, que dispunha sobre “ programa de Complementação Urbana, a ser executado através de Projetos CURA – Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada”. Em 6 de junho de 1973 a Diretoria do BNH pôs em vigor a Resolução da Diretoria - RD nº 38/73, que “ aprova normas para financiamento, elaboração e execução de Planos Plurianuais e Projetos de COMUNIDADE URBANA PARA RECUPERAÇÃO ACELERADA (CURA) e dá outras providências”.

A concepção do programa CURA–Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada – refletia fielmente preocupações e estratégias governamentais típicas do período 1964-74. O programa destinava recursos para obras de interesse local, mas um órgão federal colocava condições ao promotor local. Essa postura caracterizava um regime de governo com concentração do poder e das receitas tributárias no governo federal. CEPAM (1987:05-06)

Em 1974 foi proposto o II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento, com capítulo dedicado a política de urbanização, criou-se a CNPU – Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana e no BNH, em maio de 1974, a CDU – Carteira de Desenvolvimento Urbano, pela RC nº 14/74, posteriormente reestruturada pela R BNH-I nº 102/81, a quem o CURA ficou afeto. Em 1974 deu-se também a extinção do SERFHAU, quando parte do acervo do órgão e seu pessoal foi incorporado à CDU.

Eram objetivos básicos do CURA, entre outros, colocar à disposição das administrações locais recursos financeiros para ações voltadas à urbanização, contribuir para a ordenação racional do uso do solo e para a coordenação e integração dos investimentos urbanos. Também se objetivava promover uma adequada oferta de equipamentos e serviços e aumentar a oferta de terrenos urbanizados. Essa ação se complementava com instrumentos legais de combate à retenção especulativa de terras urbanas (“vazios urbanos”).

O Programa CURA foi lançado em 1973, de modo experimental. Dados obtidos do contato direto da realidade operacional o foram gradativamente redirecionando, agregando novos enfoques a sua *rationale*. Nos primórdios de sua implementação houve exigências e posicionamentos do BNH que foram vistos pelas Prefeituras como dificuldades, por exemplo a elaboração de planos, quando a mentalidade de planejamento ainda não se instalara o suficiente entre os prefeitos de muitos dos municípios do país, a adoção de progressividade para o Imposto Territorial Urbano, a recusa ao financiamento de obra isolada e a escolha das obras a realizar, integradas a planos ou diretrizes existentes. Também causou espécie a exigência do preparo de um plano plurianual (três anos), que identificasse áreas selecionadas para atuação do CURA e a escolha de uma delas para efeito demonstração, a Área Piloto.

Poucos municípios inicialmente se engajaram no programa e as primeiras obras só se realizaram em 1975, em Londrina, no Paraná. Entretanto, a partir do final de 1976 os recursos do CURA foram cada vez mais solicitados, após resultados que ganharam repercussão.

A prática mostrou que seria sempre conveniente executar as obras CURA durante o mandato de um mesmo prefeito, como meio de garantir continuidade àquelas obras e que o excessivo rigor da análise de capacidade de endividamento dos municípios fosse reconsiderado, sem prejuízo da segurança das operações.

3.2 Desenvolvimento operacional do programa CURA

O programa CURA, em qualquer fase, sempre atendeu às três etapas operacionais previstas em Manual:

1ª etapa - Convênio de Adesão – O município, espontaneamente, dirigia ao BNH solicitação para participar do CURA, com a concordância do poder público local aos princípios básicos do Programa. Nesta etapa, obtida da Câmara Municipal a lei autorizativa de alíquotas progressivas do Imposto Territorial Urbano, elaborava seu Projeto CURA (ou seu Plano de Complementação Urbana), documento básico para análise das solicitações de investimentos.

2ª etapa - Analisado o Projeto CURA proposto, um Convênio de Promessa de Refinanciamento era assinado, no valor acatado pelo BNH. O Município desenvolvia os projetos técnicos, com vistas a licitá-los e buscava obter autorização do Senado Federal para endividar-se no montante prometido.

3ª etapa - Obtida a autorização do Senado, eram realizadas as licitações, definindo o valor exato das obras. O município submetia à análise do BNH a documentação referente aos projetos executivos e eram feitos Contratos de Obras, dos quais faziam parte cronogramas de execução física e financeira. O BNH repassava os recursos através do Agente Financeiro credenciado para a operação, dando-se início à execução das obras.

3.3 Evolução do programa CURA

a) Primeira fase (1973 a 1977)

O primeiro manual CURA tinha a rigidez herdada da orientação dada pelo SERFHAU à elaboração de planos integrados, com modelos pouco flexíveis e detalhados e com a imposição de metodologias para levantamentos e diagnósticos. CEPAM (1979:09)

Em sua fase inicial o CURA procurou atender às diretrizes do II PND, o que prestigiou cidades acima de 50 mil habitantes, algumas consideradas cidades grandes.

b) Segunda fase (1978-1980)

Em 1977 o programa passou por uma reformulação conceitual e, mais ágil do ponto de vista operacional, passou a denominar-se Programa de Complementação Urbana. Admitiu-se, então, a execução de Planos de Complementação Urbana – PCU. *Moldava-se aí uma intervenção que consolidava ou reinterpretava a própria estrutura urbana, atuando como instrumento de equilíbrio e de reformulação espacial, referindo-se não só a aspectos físicos, mas também a estruturas*

administrativas. O BNH cobrava das Prefeituras, na proposição dos PCUs, um elenco de investimentos significativos de intervenção nas estruturas urbanas, o que era um modo de contribuir para a condução do processo do crescimento com uma visão mais estratégica das questões urbanas locais.

c) Terceira fase (1980 -1985)

Em 1980 o programa foi novamente redirecionado, voltando-se os recursos a equipamentos em escala local em áreas perfeitamente delimitadas. Em 1982 foi elaborado um novo manual CURA²² e o programa FIPLAN (que viera do SERFHAU e financiava pré-investimentos, como o Projeto CURA) foi desativado.

3.4 Planos de Complementação Urbana

Por seu potencial de geração de mudanças estratégicas das estruturas urbanas, por sua escala de intervenção, pelo porte de suas obras, os PCU merecem especial atenção. A Carteira de Desenvolvimento Urbano - CDU estimulava as Prefeituras a assumirem a tarefa de preparar o documento Projeto CURA com seus próprios técnicos, mas, apesar disso, alguns municípios preferiam contratar consultores. O Manual CURA estipulava que a concepção do projeto urbanístico deveria levar em conta aspectos espaciais, sócio-econômicos e culturais da comunidade envolvida e propor padrão de urbanização compatível com os recursos disponíveis. A CDU já enfatizava, então, a participação da comunidade na discussão dos projetos, com vistas a se obter proposições mais realistas.

a) Análise do projeto urbanístico

O documento BNH – RELATÓRIO AO BANCO MUNDIAL, 1979 107 pg mostra que, na análise do projeto urbanístico verificava-se, preliminarmente, se a proposta de uso e ocupação do solo conformava-se às diretrizes existentes de desenvolvimento urbano do Município. Verificava-se, então, se o Plano CURA apresentado reforçava as diretrizes de desenvolvimento urbano do Município, adotava padrões de urbanização compatível com as condições sócio-econômicas e as necessidades manifestadas pela população a ser beneficiada e se índices urbanísticos (densidades, em especial) estavam de acordo com a legislação vigente.

b) Proposições de equipamentos e serviços e sua análise

22 Houve três Manuais CURA editados pela Carteira de Desenvolvimento Urbano, correspondentes às diversas fases do programa: 1ª fase- manual de 1973; 2ª fase – manual de 1978; 3ª fase – manual de 1982 , que se fez acompanhar do SACO – Sistema de Acompanhamento e Controle Operacional.

As proposições deveriam ser justificadas com fundamento em dados existentes, estudos ou pesquisas voltadas para o objetivo de captar as carências existentes nas áreas incluídas no PCU. Qualquer proposição que visasse a ampliação, melhora ou implantação de equipamento urbano seria, em princípio, financiável. As proposições financiadas por concessionárias de serviços públicos deveriam ser justificadas, especificadas e acompanhadas de manifestação relativa ao engajamento e participação das mesmas nos projetos.

3.5 Interação CURA e outros programas de desenvolvimento

A ação do CURA podia ser integrada a outros programas da Carteira de Desenvolvimento Urbano, como no caso CURA / FIPLAN (Financiamento para o Planejamento), em que o FIPLAN era utilizado para os pré-investimentos, inclusive a elaboração do Plano de Complementação Urbana e os projetos executivos dele decorrentes. No caso CURA / FITURB (Financiamento para Transporte Urbano) o CURA financiou desapropriações para o metrô, com reordenação do espaço urbano. No caso CURA / PRODEPO (Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Pólos Econômicos) eram postos à disposição das administrações dos municípios sob influência de um pólo recursos adicionais que permitissem estruturar o núcleo urbano existente à vista de suas perspectivas futuras. No caso CURA/FDU (Fundos de Desenvolvimento Urbano), o CURA financiava a urbanização em torno de obras isoladas do FDU, diluindo custos da operação.

O CURA também podia surgir acoplado a outros programas do BNH, como no caso CURA / FIDREN (programa destinado a sistemas de drenagem para controle de inundações em núcleos urbanos), o que permitia aproveitar as margens de cursos d'água urbanos como áreas de amenização ou recreação, os "fundos de vales". No caso CURA / Programas Habitacionais, essa interação era salutar para ambos - o CURA fornecia a infra-estrutura e os programas habitacionais geravam rápida ocupação das áreas escolhidas.

3.6 CURA, adensamento, custos de urbanização

Os vazios urbanos, tidos como reserva de valor, podem baixar as densidades de ocupação do solo a níveis comprometedores da racionalidade dos investimentos em infra-estrutura. Estudos já apontavam o relacionamento entre as densidades urbanas e os *custos de urbanização e de manutenção da cidade*, o que pode ser considerado um marco teórico para melhor compreensão da "rationale" do CURA.

SILVA e FERRAZ (1991:57–65) e MASCARÓ (1979:150-65) abordam o complexo assunto, que pode ser resumido da forma abaixo.

a) Densidades urbanas, custos de redes e morfologia urbana

Redes de infra-estrutura básica são condicionantes essenciais da qualidade de serviços públicos dos espaços urbanos. URDANETA (1974: 293-317), venezuelano, evidenciou que os custos dessas redes variavam, sobretudo, em função do tamanho da população urbana e sua estrutura sócio-econômica, da morfologia espacial e da densidade urbana. Os dois últimos fatores podem sofrer controle do poder público local e sua importância está em que densidades maiores, dentro de certos graus de tolerância, podem diminuir grandemente os custos dos serviços públicos *per capita*. Um gráfico, relativo à Venezuela, demonstra essa assertiva: verifica-se que o menor custo por habitante estaria em torno de 1.000 hab/ha. Ver o gráfico nº 5, pg. 54

b) Custos de urbanização no Brasil

Os traçados e outros aspectos da formação dos espaços urbanos influem grandemente nos custos das redes de serviços públicos. Os custos de ligações domiciliares dependem da tipologia de rede usada pela concessionária do serviço e do tipo de habitação que atende. MASCARÓ (1979:151-173) estudou o assunto no Brasil e sistematizou seus achados em gráficos, tabelas e comentários. A tabela nº 1 mostra a participação de cada rede nos custos totais de cada sistema de abastecimento e demonstra que pavimentação e drenagem (leia-se sistema viário), são 55% a 60% dos custos totais de redes de infra-estrutura urbana, que saneamento são 20% e energia elétrica e outras redes ocupam os restantes 20%.

Tabela nº 1

Rede	Participação de cada rede no custo total de redes de infra-estrutura (%)	
	Áreas de baixa densidade	Áreas de alta densidade
Pavimento	41,38	44,35
Drenagem pluvial	14,38	15,65
Abastecimento de água	3,93	3,50
Esgoto sanitário	17,10	19,73
Abastecimento de gás encanado	9,09	8,79
Abastecimento de energia elétrica	13,16	6,81
Iluminação pública	0,96	1,17

A tabela nº 2 mostra os custos por usuário para cada rede e para cada elemento em dois níveis de densidade:

- . (1) 60 famílias / ha, uma densidade confortável em cidades;
- . (2) 15 famílias/ha, *densidade média global da maioria das cidades brasileiras.*

Tabela nº 2

Custos por usuário em dólares (1977) a nível urbano para as cidades de porte médio.

Redes	Custo pela rede		Ligações		Equipamentos complementares (custo médio)		Total	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
Pavimento	305	1100	-	-	-	-	305	1100
Drenagem pluvial	106	388	-	-	-	-	106	388
Abastecimento de água	29	87	29	176	191	191	249	454
Esgoto sanitário	126	489	6	46	380	380	512	915
Abastecimento de gás encanado	67	218	27	156	450	450	544	824
Abastecimento de energia elétrica	97	169	37	170	400	400	534	739
Iluminação pública	7	29	-	-	20	80	27	109
Total	737	2480	99	548	1441	1501	2277	4529

Da tabela vê-se ainda que:

- . uma família em 60 habitações / ha custa 2.277 dólares;
- . uma família em 15 habitações/ha custa 4.529 dólares

“Como a última densidade é a média urbana global brasileira, pode-se dizer que cada família com serviços de infra-estrutura completos custa 4.500 dólares, ou seja, quase 1.000 dólares/pessoa urbanizada.” MASCARÓ (1979:152) (48)

No gráfico 6, pg.55, vê-se que o custo do hectare urbanizado depende pouco da capacidade das redes. Esse custo, para uma ocupação de 75 pessoas/ha é de aproximadamente 37.000 dólares e, para uma ocupação de 600 pessoas/ha, de 48.000 dólares. Assim, quando a ocupação aumenta em 800%, o custo de urbanização cresce só 30%.

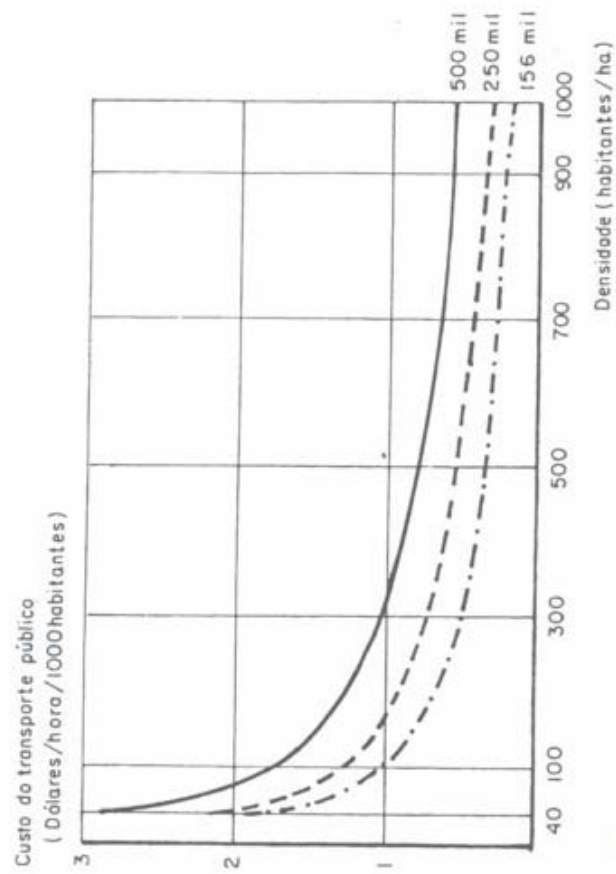


Figura 3 - Custo do transporte público urbano x densidade populacional
(FONTE: SILVA, 1990).

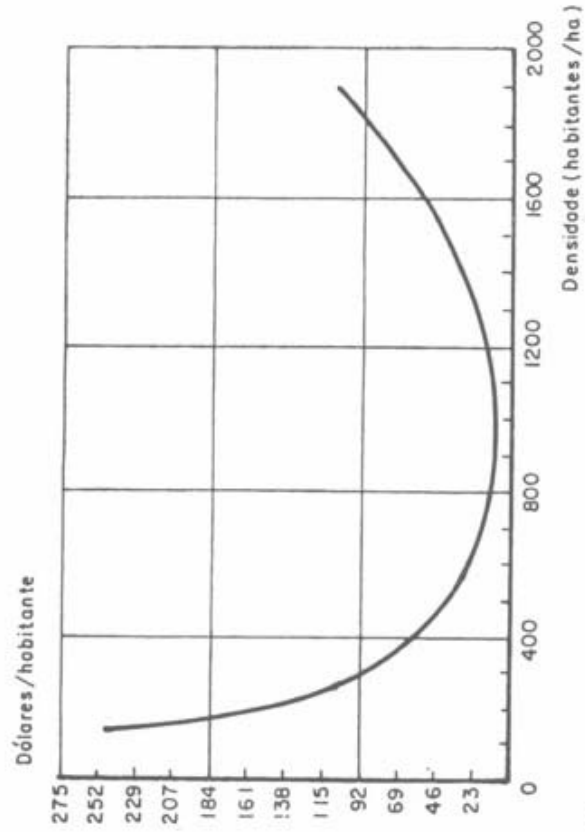


Figura 1 - Custo de infra-estrutura x densidade populacional para a Venezuela
(FONTE: Urdaneta, 1974).

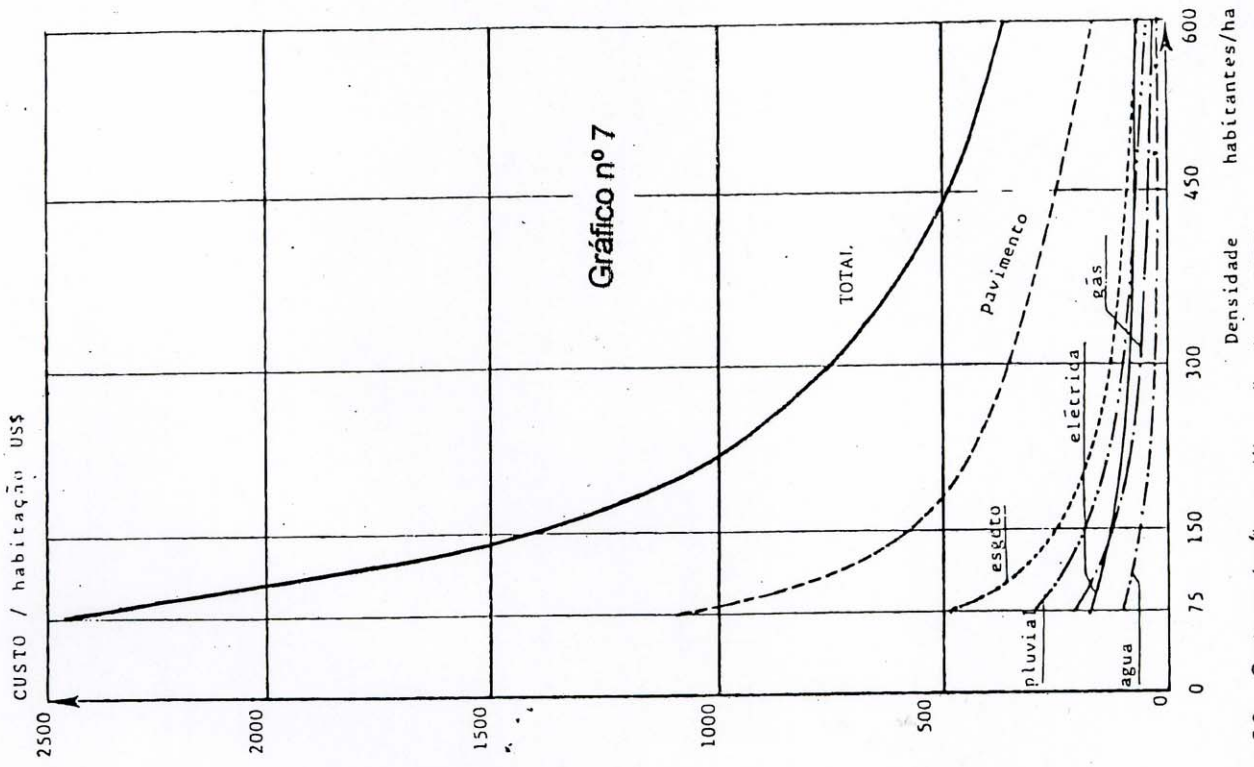


Figura 8.8 - Custo por família em dólares (janeiro de 1977) dos serviços urbanos em relação à densidade

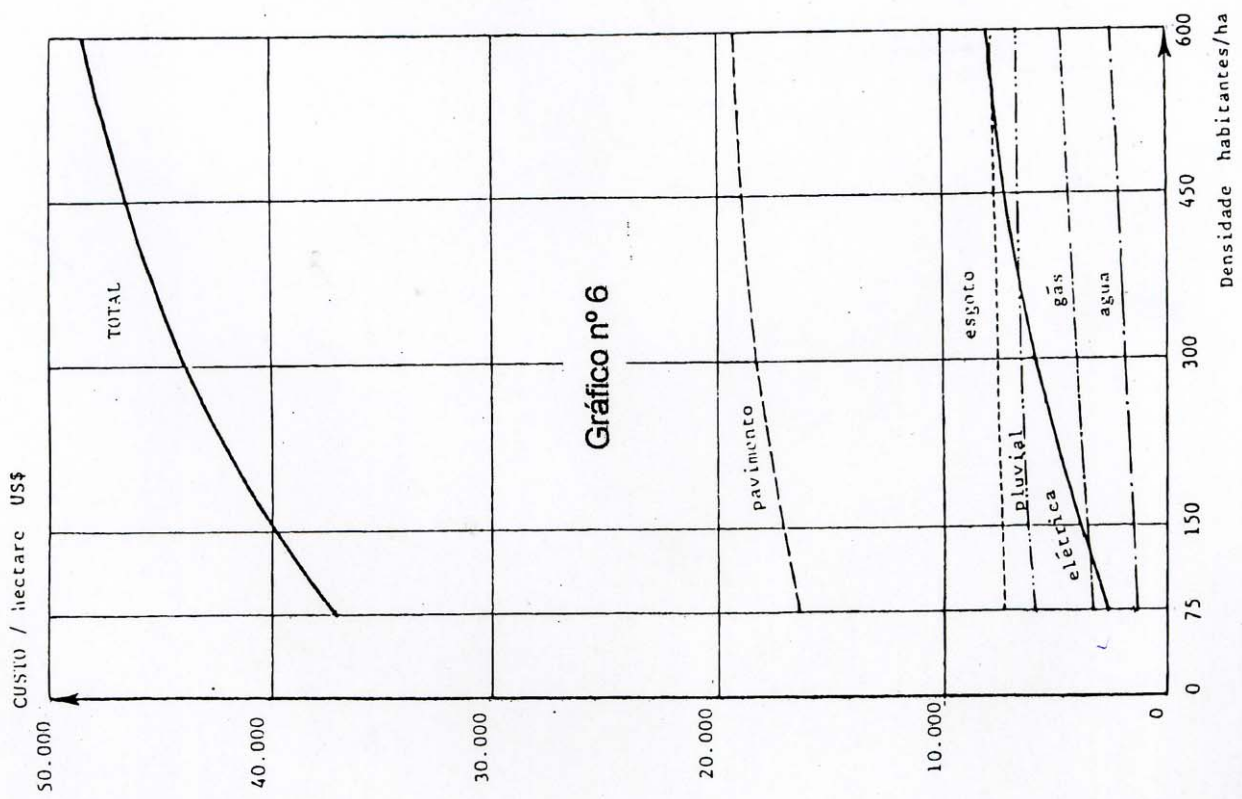


Figura 8.7 - Custo por ha em dólares (janeiro de 1977) dos serviços urbanos em relação à densidade.

Como consequência do gráfico anterior, a incidência do custo de urbanização por cada família servida diminui drasticamente na medida em que a densidade de ocupação aumenta.

No gráfico 7 viu-se que o custo das redes de infra-estrutura é de 2.500 dólares / família quando a densidade é da ordem de 75 habitantes/hectare (densidade global da maioria das *cidades médias* brasileiras); no outro extremo, quando a densidade atinge valores de 600 habitantes/ha, o custo de urbanização desce para apenas 400 dólares / família (ou seja, a sexta parte do anterior).

Há que considerar-se ainda que, na mancha urbana como um todo, a densidade pode mostrar-se homogeneamente distribuída ou verticalizada em certos trechos. Entretanto, se ambas essas cidades, morfologicamente distintas, ocupassem o mesmo espaço físico e tivessem a mesma população, o custo das redes nos dois casos seria o mesmo. *A densidades urbanas médias iguais, custo de urbanização igual.* MASCARÓ (1979: 165) chegou a essa conclusão após pesquisar um complexo conjunto de modelos.

Num modelo de cidade na América Latina normalmente as redes de serviço servem o centro comercial, o anel e os bolsões que formam as áreas habitacionais verticais (onde mora a maior parte da classe média) com um relativo baixo custo de infra-estrutura por família. A partir desse anel, as redes de infra-estrutura começam a diminuir em direção à periferia.

Outros fatores relacionados aos custos de urbanização são a acessibilidade (que pode ser um vetor de consolidação ou expansão da mancha urbana) e a inserção de áreas verdes.

SILVA E FERRAZ (1991: 60) estudaram o transporte urbano da cidade de São Carlos/SP, o que evidenciou a importância do transporte coletivo na avaliação do custo dos serviços públicos urbanos e a irracionalidade do uso do solo. Concluíram que não é racional expulsar a população para a periferia desguarnecida de infra-estrutura e condená-la " a enfrentar eternamente viagens caras e cansativas, enquanto existem no interior das cidades inúmeras áreas e lotes vazios já providos de toda infra-estrutura. É fundamental que as cidades sejam mais adensadas²³. Ver gráfico nº 4, pg.54

O progressivo consumo do estoque de terras urbanas retidas para especulação imobiliária e

23 "Não se pode tolerar que a média das densidades urbanas nas cidades brasileiras esteja hoje em torno de 40 hab/ha, quando as densidades econômicas estão acima de 200 hab/ha; é um desperdício de recursos que, em um contexto diferente, poderiam ser alocados para setores de maior relevância social" SILVA E FERRAZ (1991: 64)

conseqüente adensamento do tecido urbano estava na raiz da filosofia de ação do CURA desde o início do programa.

3.7 Desempenho do CURA

Para um país da extensão territorial do Brasil, onde se evidenciam disparidades regionais, onde a rede urbana é desequilibrada pela presença das regiões metropolitanas, onde a infra-estrutura nacional – energia, vias e sistemas de transporte e comunicações concentra-se principalmente no sul-sudeste, onde os cenários espaciais intra-urbanos são os mais variados em função da cultura e do poder econômico local, um programa de intervenção em meio urbano teria que oferecer flexibilidade, descentralização e dispor de recursos suficientes a operações em escala nacional

a) Gráficos de desempenho constantes da avaliação do CURA feita pelo CEPAM em 1987

O trabalho Avaliação do Programa CURA (CEPAM 1987 128 p) serviu de fonte para os dados a seguir apresentados em gráficos de desempenho :

O gráfico nº 8, pg. 58, dá idéia das escalas financeiras de atuação do BNH e da área de desenvolvimento urbano (saneamento + Fundos Regionais de Desenvolvimento Urbano (74-83) + transporte urbano (74-80) + equipamentos comunitários (74-80) + pólos econômicos + CURA e outros programas de urbanização).

Verifica-se, conforme o gráfico, que o pico de investimentos do BNH deu-se em 1982 (aproximadamente 330 milhões de UPC) e de igual modo o de desenvolvimento urbano (cerca de 110 milhões de UPC). A UPC valeu, em média, US\$15.

O gráfico nº 9 pg.58 destaca, no conjunto dos investimentos em desenvolvimento urbano a curva referente ao CURA, com pico em torno de 15 milhões de UPC em 1982.

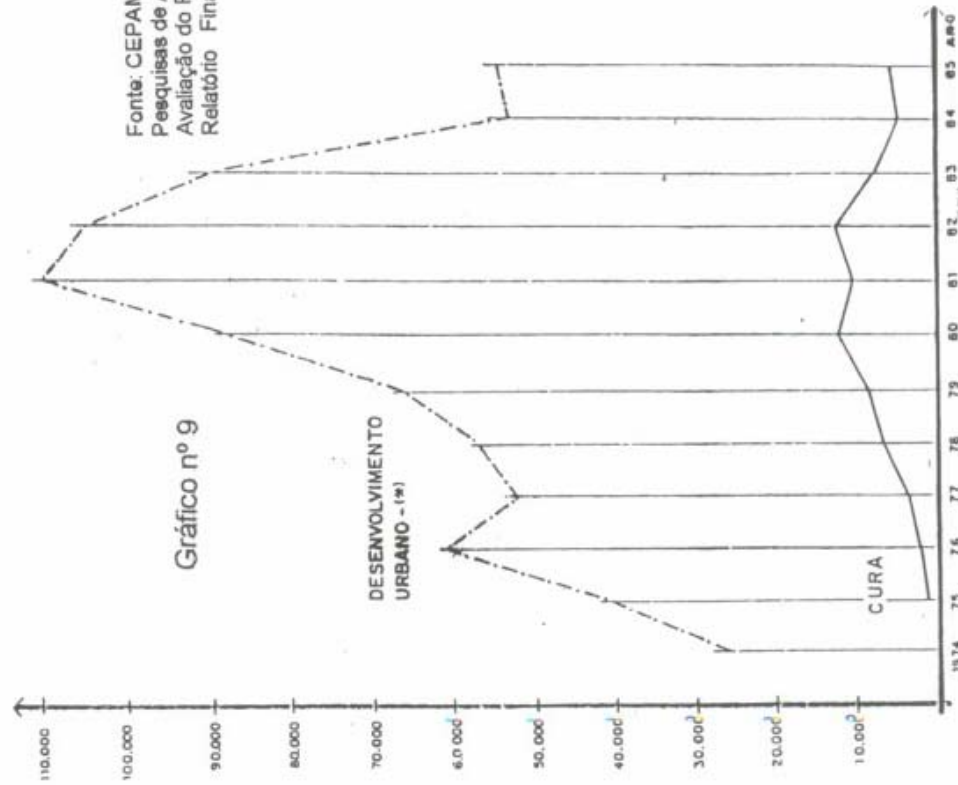
Observando-se o conjunto dos gráficos nº 8 e nº 9 verifica-se que ambos mostram um ramo ascendente até os anos de 1981 e 1982 e em seguida um declínio, o que correspondeu à crise vivida pelo Sistema Financeiro da Habitação pós-1982.

Os recursos do CURA espalharam-se por nada menos de 136 municípios, até 1985, conforme o CEPAM (1991:17) distribuídos pelas cinco regiões do país, financiando um variado elenco de obras integradas, que trataram espaços limitados, porções do tecido urbano ou espaços estruturadores das funções urbanas, o que demonstra a descentralização e a flexibilidade do programa.

GRÁFICO Nº 4

INVESTIMENTOS DO BNH

FONTE: DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO E ANÁLISE DE CUSTOS, E CORR.



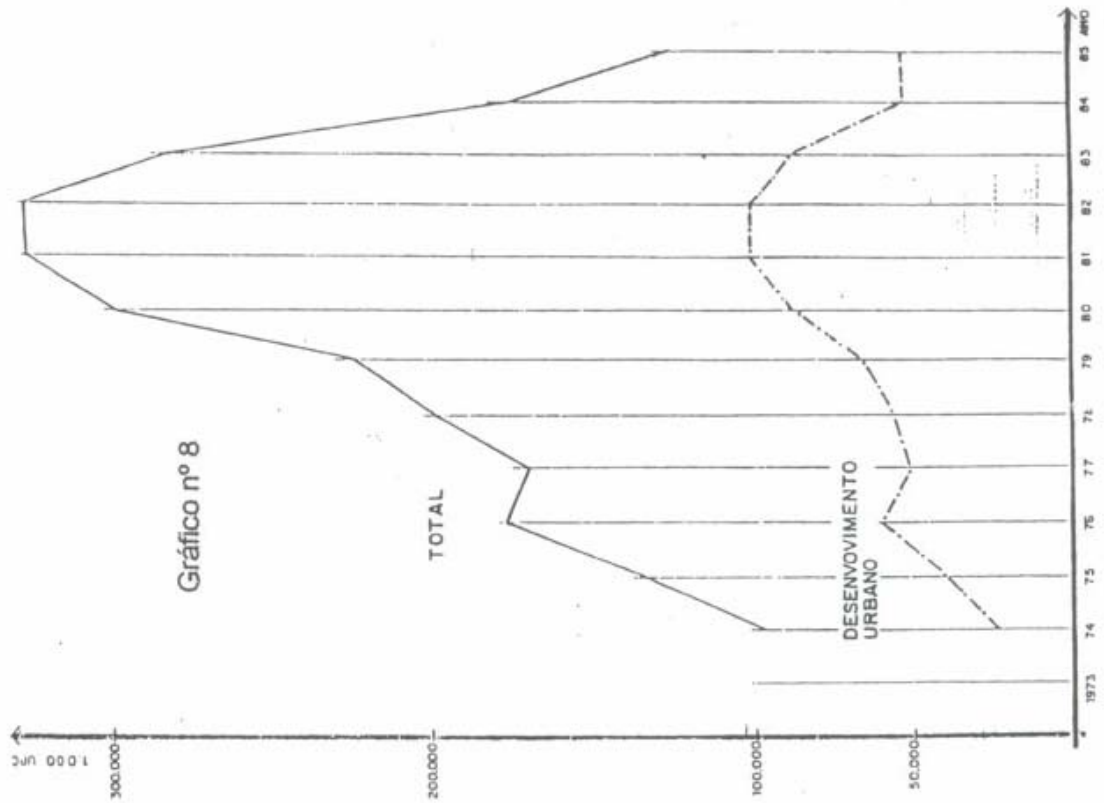
Fonte: CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal
Avaliação do Programa CURA
Relatório Final BNH-DEPEA 1987

* - INCLUI: SANEAMENTO; FUNDO REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO URBANO (1974 A 1983); TRANSPORTES URBANOS (1974 A 1980); EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS (1974 A 1980); PÓLOS ECONÔMICOS; CURA E OUTROS PROGRAMAS DE URBANIZAÇÃO.

GRÁFICO Nº 3

INVESTIMENTOS DO SNH

FONTE: DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO E ANÁLISE DE CUSTOS



b) Mapas e gráficos constantes do Relatório ao Banco Mundial sobre o CURA, de 1979

O trabalho BNH - Programa CURA – Relatório ao Banco Mundial, 1979 107 pg anexos VIII – XI , serviu de fonte para indicar, até o ano de 1978, o volume de recursos CURA conveniados nas várias regiões do país e relacionar os municípios participantes do programa.

O mapa nº 4 pg. 60, mostra até 1978 os investimentos CURA nas regiões do país.

Os mapas nº 5, 6 e 7 mostram os municípios integrantes do CURA até 1978 nas regiões nordeste, centro-oeste e sul-sudeste. Ver pg. 61,62,63

A flexibilidade do programa fica também evidenciada no gráfico nº 10, pg. 64, *Áreas Piloto CURA – população residente*, com dados até 1978, que varia de 1.427 a 164.801 habitantes (CURA 2ª fase).

O gráfico nº 11, pg. 65 *Evolução da Renda Média Familiar nas Áreas CURA*, de 1973 a 1978, mostra que o setor 0 a 3 salários mínimos regionais (população de baixa renda) variou entre 27% e 46%.

A variedade das áreas CURA Piloto, de 1973 a 1978, fica vista no gráfico *Densidade - habitantes / hectare de área ocupada*, nº 12, O gráfico, em espinha de peixe e em escala, mostra:

. de um lado o nome do município e de sua área CURA, bem como a população residente na área CURA (exemplo, São Caetano do Sul, Área I, 1.427 hab.)

. de outro lado vê-se uma barra, subdividida : a parte interna é a área ocupada, em ha, a que se segue a área ociosa, em ha. Externamente registra-se a área CURA total (somatório área ocupada + área ociosa). No exemplo de São Caetano do Sul a área total é 86,62ha = 23,8 ha (área ocupada) + 62,82 ha (área ociosa).

. no cruzamento dos dois braços a 45°, encontra-se a densidade = habitantes / hectare de área ocupada.

Quanto ao tamanho das áreas CURA verifica-se variação no intervalo 25 ha (Aquidauana / MS) a 635 ha (Santo André, setor II). CEPAM (1987: 23) informa que, das treze cidades que pesquisou, em seis delas a área CURA era superior a 10% da área da mancha urbana.

As densidades encontradas são baixas (Londrina/PR – Vila Nova – 12 hab/ha, Bandeirantes– 25 hab/ha), médias (Guarapuava/PR – Batel – 53 hab/ha, Uruguaiana /RS, 62 hab/ha) a elevadas (Paranaguá/PR, Jardim Araçá, 117 hab / ha, São Bernardo do Campo – Saracantã, 119 hab/ha).

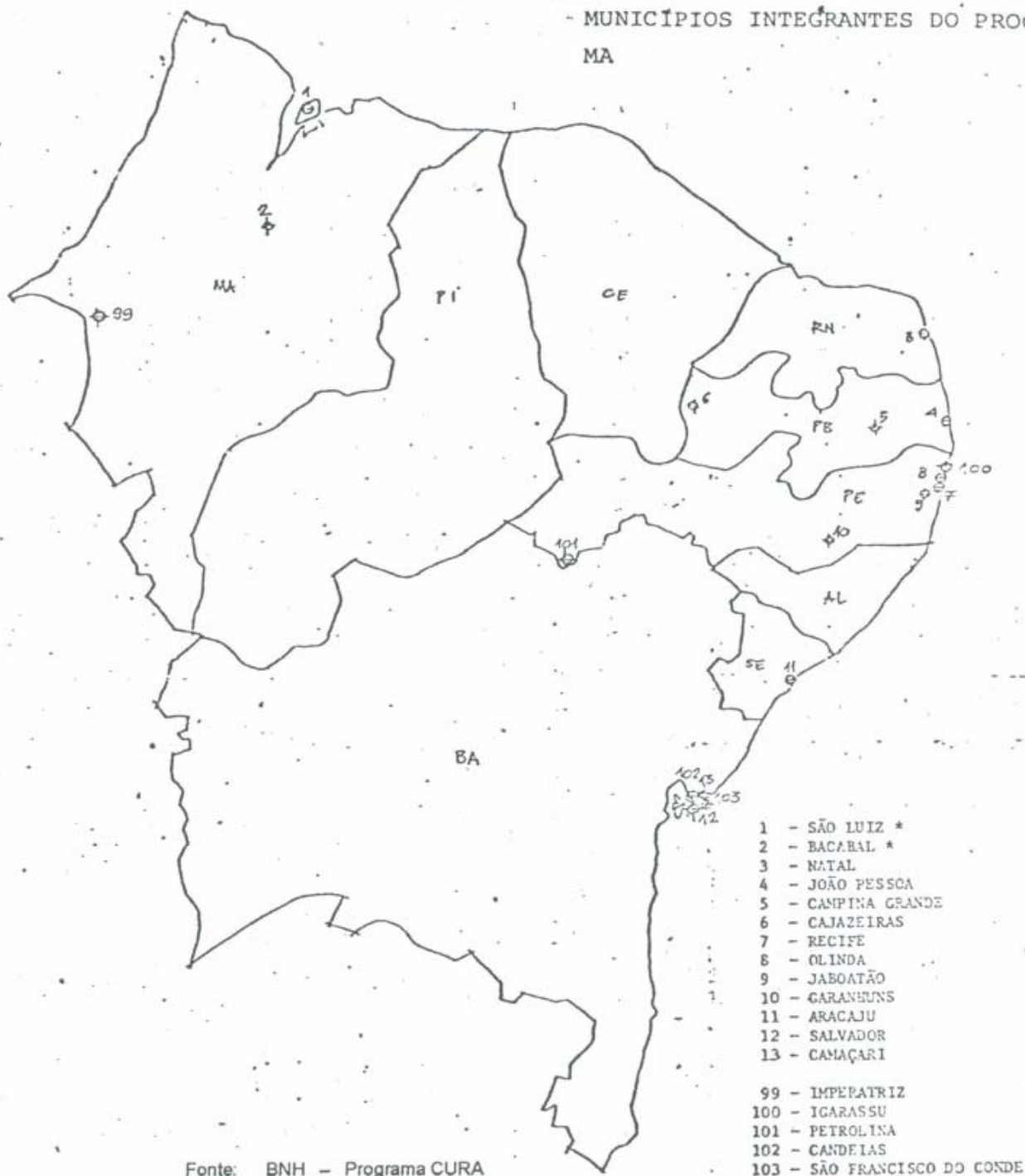
ANEXO VIII

PROGRAMA CURA - INVESTIMENTOS CONFOR
ME CONVÊNIOS DE PROMESSA DE REFINAN
CIAMENTO - TOTAL BRASIL E REGIÕES



TOTAL BRASIL	31,320	MILHÕES DE UPC
	469.8	MILLION US \$

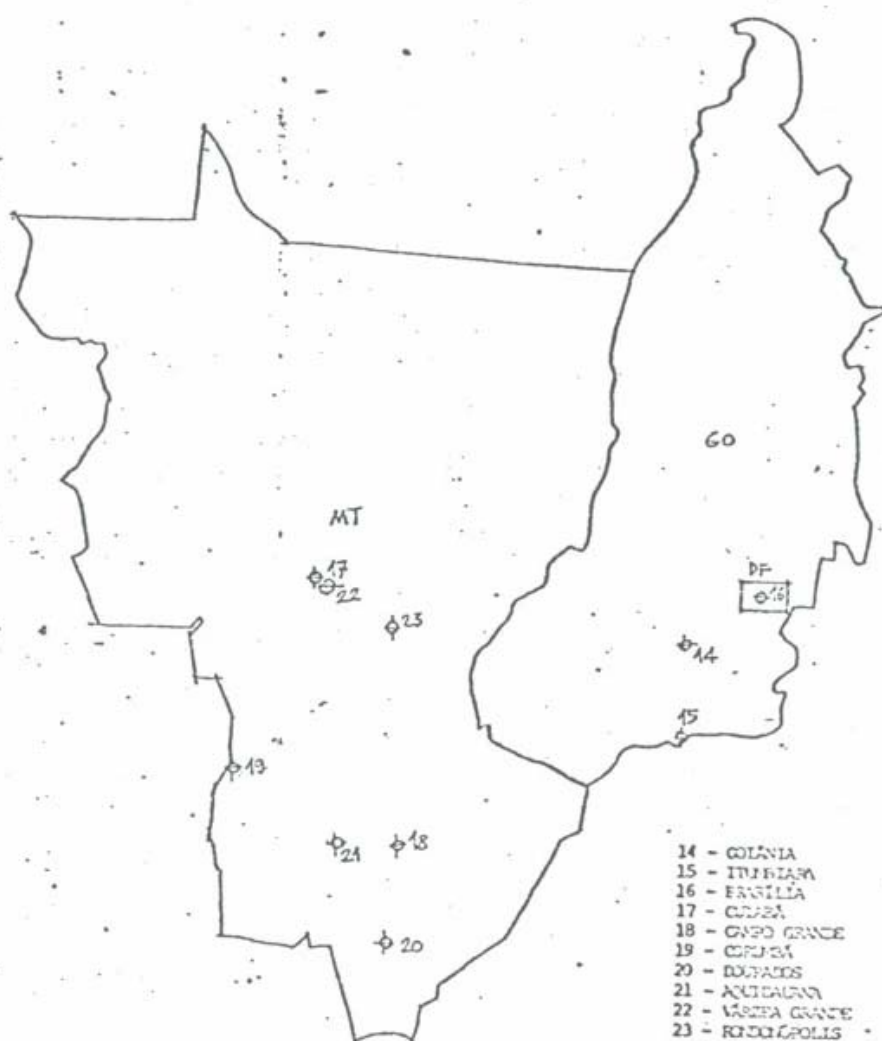
ANEXO IX

PROGRAMA CURA - REGIÃO NORDESTE
MUNICÍPIOS INTEGRANTES DO PROGRA
MA

Fonte: BNH - Programa CURA
Relatório ao Banco Mundial 1979
Carteira de Desenvolvimento Urbano
Autor do mapa: Fausto D.C. Fest

(*) CANCELADO

ANEXO X

PROGRAMA CURA - REGIÃO CENTRO-OESTE
MUNICÍPIOS INTEGRANTES DO PROGRAMA.

Fonte: BNH - Programa CURA
Relatório ao Banco Mundial 1979
Carteira de Desenvolvimento Urbano
Autor do mapa: Fausto D.C. Fest

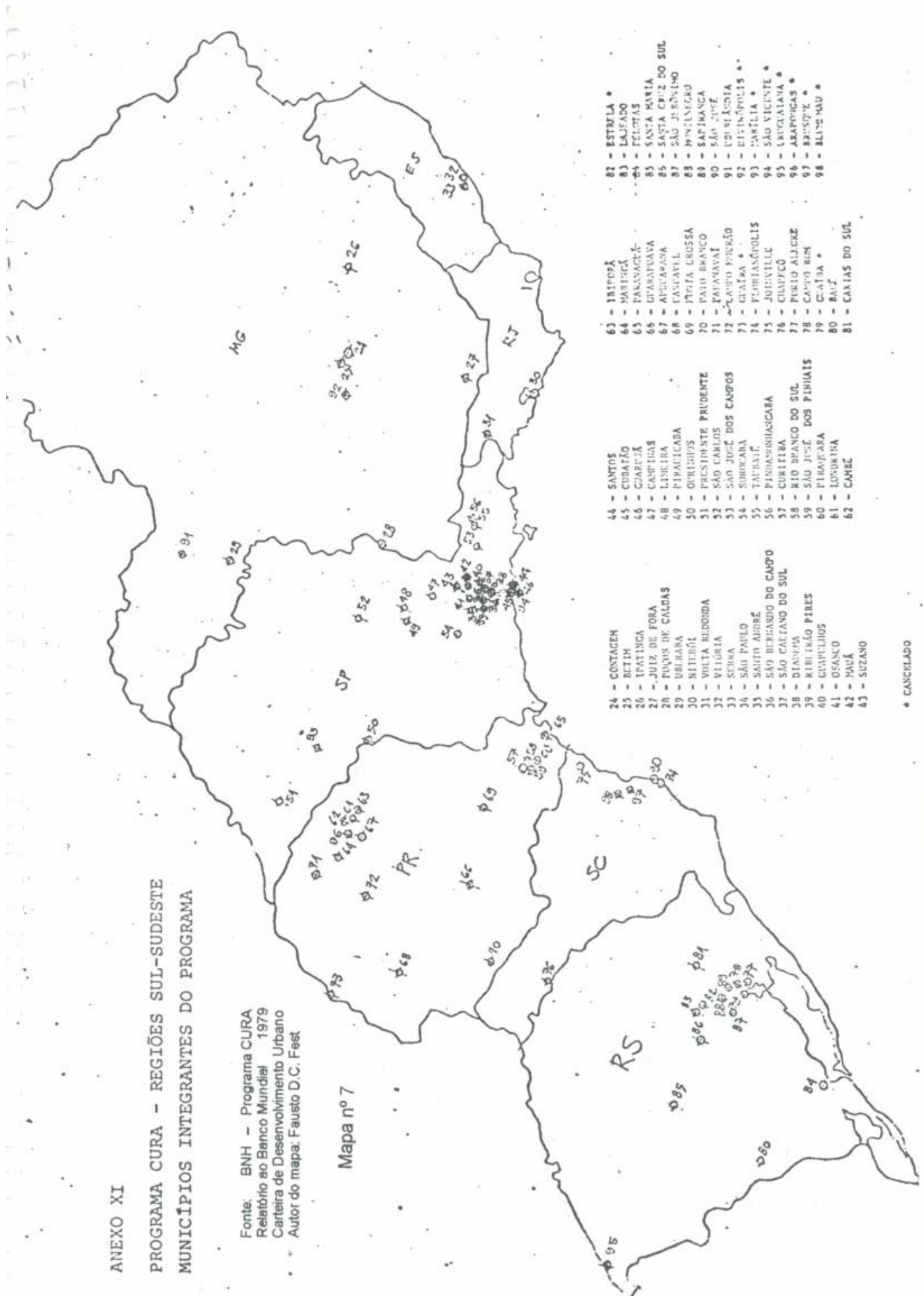
Mapa nº 6

ANEXO XI

PROGRAMA CURA - REGIÕES SUL-SUDESTE
MUNICÍPIOS INTEGRANTES DO PROGRAMA

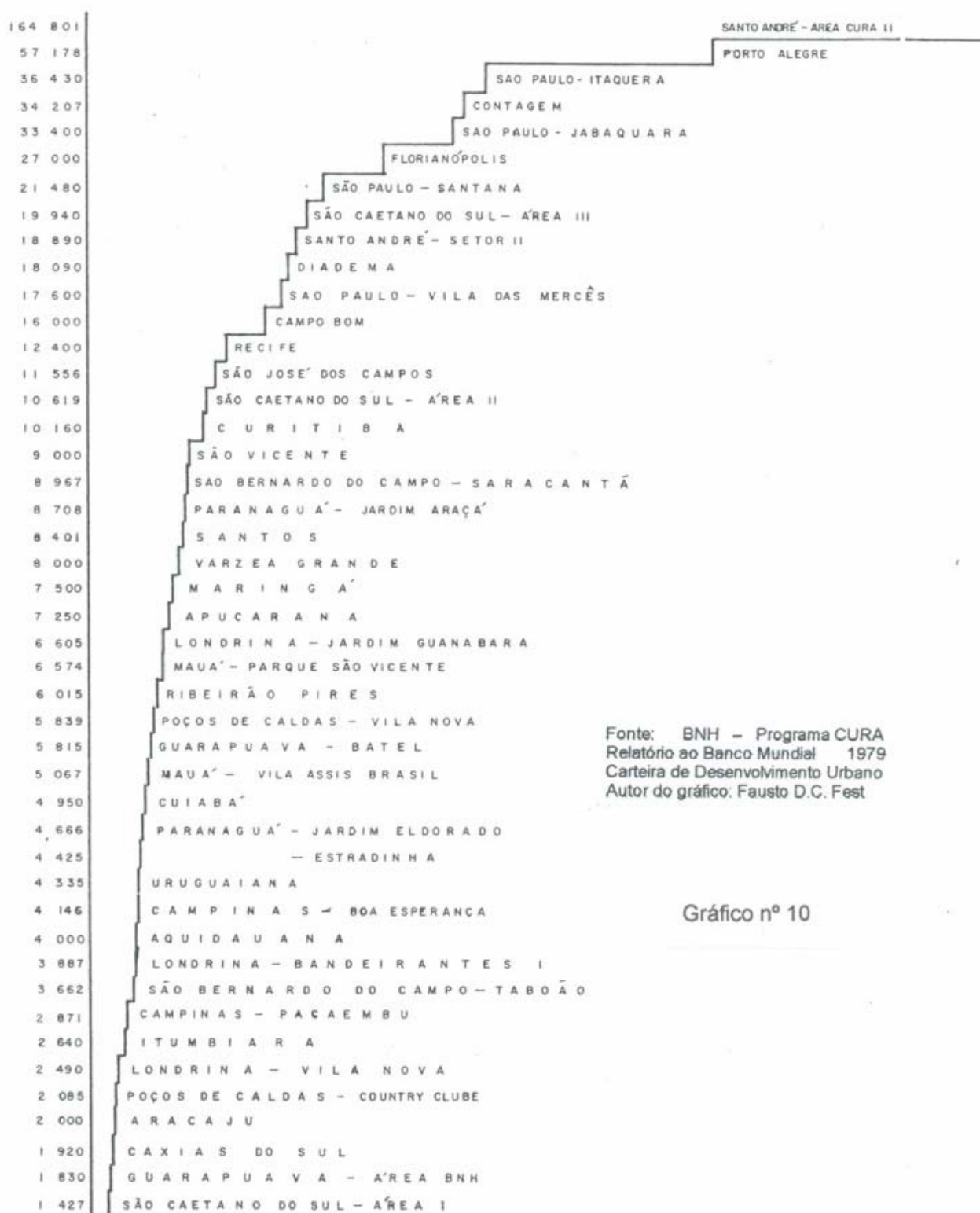
Fonte: BNH - Programa CURA
Relatório ao Banco Mundial 1979
Carteira de Desenvolvimento Urbano
Autor do mapa: Fausto D.C. Fest

Mapa nº 7



- | | | | |
|----------------------------|---------------------------|--------------------|------------------------|
| 24 - CONTAGEM | 44 - SANTOS | 63 - TRIPÓIA | 82 - ESTRELA * |
| 25 - BETIM | 45 - CUBATÃO | 64 - VAREZINHA | 83 - LAJADO |
| 26 - IPATINGA | 46 - GUARATIA | 65 - PARANACUR | 84 - FELIZITAS |
| 27 - JUIZ DE FORA | 47 - CAMPINA | 66 - GUARATUVA | 85 - SANTA MARIA |
| 28 - POÇOS DE CALDAS | 48 - LINHARA | 67 - ALCANTARA | 86 - SANTA CRUZ DO SUL |
| 29 - UBERABA | 49 - PIRACULADA | 68 - CANCIEL | 87 - SÃO JERÔNIMO |
| 30 - NITÓGLIO | 50 - OUTEIRO | 69 - FLORES CRASSA | 88 - PINHEIRO |
| 31 - VOLTA REDONDA | 51 - PRESTONTE PRUDENTE | 70 - PATO BRANCO | 89 - SAFIRANGA |
| 32 - VIÇOSA | 52 - SÃO CARLOS | 71 - ITAIPAVA | 90 - SÃO JOSE |
| 33 - SOROCABA | 53 - SÃO JOSE DOS CAMPOS | 72 - LADOU FORTO | 91 - UTOQUÊ |
| 34 - SÃO PAULO | 54 - SOROCABA | 73 - GUATUBA * | 92 - PINHEIROS * |
| 35 - SÃO ANDRÉ | 55 - TUBAIE | 74 - FORTINÓPOLIS | 93 - CANILIA * |
| 36 - SÃO BERNARDO DO CAMPO | 56 - PINHEIRINHO | 75 - JORNAL | 94 - SÃO VICENTE * |
| 37 - SÃO GABRIEL DO SUL | 57 - CURITIBA | 76 - CHAPÉO | 95 - LUCIALVA * |
| 38 - DIAMANTINA | 58 - RIO BRANCO DO SUL | 77 - RIO ALEGRE | 96 - ARAPOGAS * |
| 39 - RIBEIRÃO PIRES | 59 - SÃO JOSE DOS PINHAIS | 78 - CAVO RIN | 97 - BRUNTE * |
| 40 - GUARULHOS | 60 - PIRACARA | 79 - CATIA * | 98 - BLUNZAU * |
| 41 - OSANCO | 61 - LUSITANA | 80 - BAIX | |
| 42 - MAUÁ | 62 - CAMBÉ | 81 - CAXIAS DO SUL | |
| 43 - SUZANO | | | |

* CANCELADO

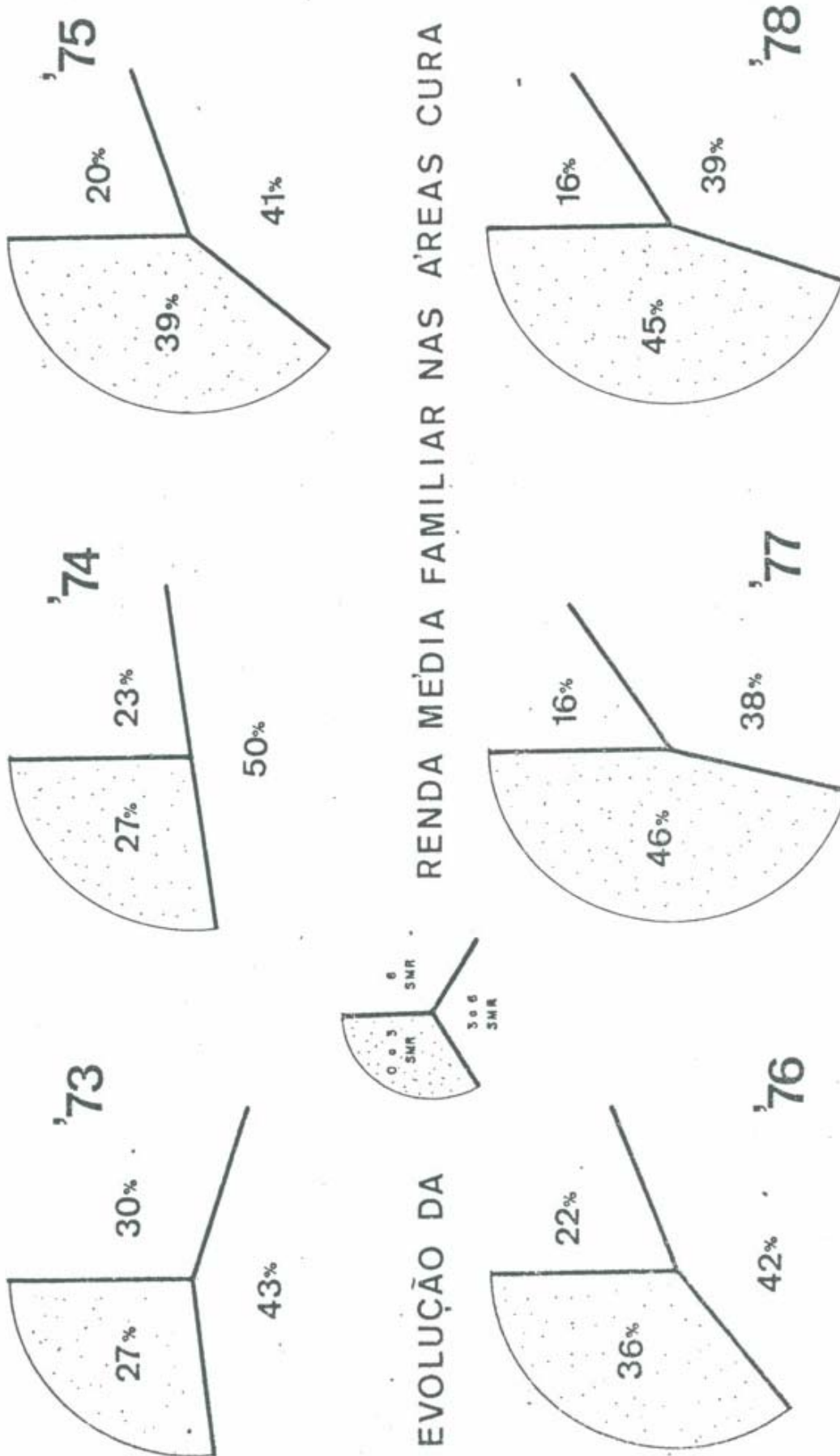


Fonte: BNH - Programa CURA
Relatório ao Banco Mundial 1979
Carteira de Desenvolvimento Urbano
Autor do gráfico: Fausto D.C. Fest

Gráfico nº 10

ÁREAS PILOTO CURA

POPULAÇÃO RESIDENTE

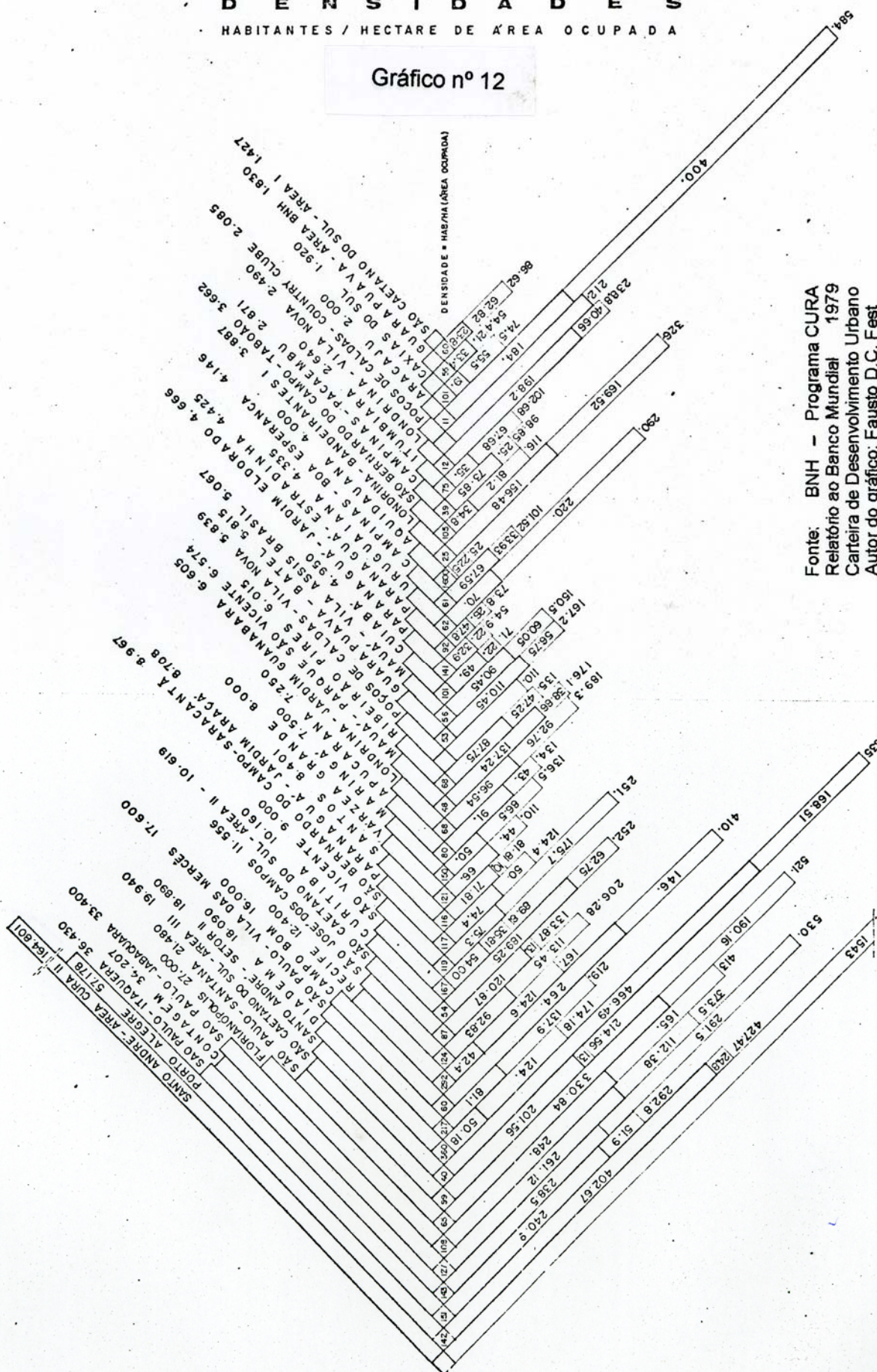


Fonte: BNH - Programa CURA
Relatório ao Banco Mundial 1979
Carteira de Desenvolvimento Urbano
Autor do gráfico: Fausto D.C. Fest

Gráfico nº 11

A R E A S P I L O T O C U R A
D E N S I D A D E S
HABITANTES / HECTARE DE ÁREA OCUPADA

Gráfico nº 12



Fonte: BNH - Programa CURA
Relatório ao Banco Mundial 1979
Carteira de Desenvolvimento Urbano
Autor do gráfico: Fausto D.C. Fest

4. ESTUDOS DE CASOS

4. ESTUDOS DE CASOS

Os estudos de casos selecionados procuram mostrar a variedade do universo de operações urbanísticas realizadas pelo CURA e a evolução e versatilidade de seus conceitos e de sua ação efetiva. Constan deste capítulo os casos de Londrina/PR (áreas CURA Guanabara, Vila Nova, Bandeirantes, Leonor-Interlagos), Contagem/MG (área CURA Eldorado), Belo Horizonte/MG (área CURA Barreiro / Jatobá), Cuiabá/MT (áreas CURA Araés, Quilombo, Lixeira, Poção, Dom Aquino e Areão), Recife/PE (áreas CURA Boa Viagem / Setúbal e Avenida Norte) e um estudo especial sobre a cidade de Lavras/MG, conduzido pelo autor deste trabalho.

São aqui utilizadas duas fontes de informações:

a) Coleta de Projetos CURA

Projeto CURA era a denominação dada ao documento técnico inicial para a caracterização da operação urbanística que se pretendia fosse financiada pelo BNH. Dele, a par dos *aspectos espaciais*, com localização das obras a realizar, constavam também os aspectos financeiros e o estudo da viabilidade da operação. Esses documentos eram produzidos pelas Prefeituras, Agentes Promotores do CURA. Uma vez cumprido seu papel (a que se seguia a parte executiva da operação, com assinatura de contratos e desembolsos), os Projetos CURA nem sempre mereceram das administrações locais o cuidado de tê-los arquivados. Assim, encontrá-los e consultá-los hoje, passados trinta anos, é tarefa árdua e paciente. Após ingentes esforços, buscando contatos em todo o país, foi possível reunir alguns desses documentos, que são resumidos nos estudos de casos adiante apresentados.

O Projeto CURA representava as intenções de mudanças no espaço urbano da área CURA selecionada. Era o lado técnico-cultural, abstrato, idealizado, a visão a ser transformada em realidade.

Por sua particularidade o caso de Contagem/MG é destacado.

b) Avaliação do Programa CURA feita pelo CEPAM

Em outubro de 1986, pouco antes da extinção do BNH, o CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, Fundação Prefeito Faria Lima, de São Paulo, entregou ao Banco um documento referente à Avaliação do Programa CURA, pesquisa que havia sido contratada anteriormente com aquela instituição²⁴.

²⁴ Como instituição tradicional e reconhecida, voltada a estudos e pesquisas no campo da administração municipal e do meio urbano, o CEPAM funcionou como um auditor independente. Criticando com a responsabilidade de quem tem tradição e

Foram criteriosamente selecionados para esse trabalho, de comum acordo com o BNH, Projetos CURA realizados em treze cidades diferentes, de portes variados e com realidades locais distintas. A intenção foi criar uma amostragem do variado universo em que as intervenções urbanísticas se realizaram, composto pelos 136 municípios em que o programa atuou até 1985 e avaliar os resultados efetivos colhidos.

A avaliação incluiu estudos sobre os efeitos do CURA nas cidades, trazendo observações gerais sobre a pesquisa e uma análise das cidades caso a caso. A súbita extinção do BNH abortou a possibilidade de ampliar o universo da pesquisa e introduzir avanços no Programa.

4.1 Conjunturas iniciais e significado da operação

Nos casos apresentados as cidades viviam conjunturas diferenciadas.

Em 1975 Londrina era um importante centro regional em desenvolvimento, no qual havia carência de habitações, loteamentos semi-ocupados sem infra-estrutura e um lago em meio urbano, considerado insalubre. O eixo principal de crescimento urbano tendia a orientar-se para o vizinho município conurbado de Cambé, onde se localizavam as principais indústrias. O saneamento do lago com recursos do BNH gerou acessibilidade às áreas além-lago, valorizando o bairro Jardim Guanabara, loteamento então semi-ocupado. A esse espaço foram agregados os bairros Quebec e Higienópolis, assim constituindo a área CURA pioneira em investimentos do programa no país. A complementação da infra-estrutura deveria estimular *a construção de novas habitações e gerar um novo eixo de crescimento da cidade*, transversal ao existente. As áreas CURA que se seguiram buscaram consolidar os bairros lindeiros ao eixo tradicional de crescimento, que necessitavam complementação de sua infra-estrutura.

O segundo município a executar obras CURA foi Contagem, em Minas Gerais. O problema maior de Contagem era sua *falta de identidade*. Contagem foi como que uma extravasão de Belo Horizonte, com a localização de indústrias de porte (siderúrgicas) em dois distritos industriais, entre os quais foi escolhida a área CURA. A cidade era extremamente carente de infra-estrutura e congregava uma expressiva maioria de população de baixa renda, além de ter seus espaços urbanos atomizados em três núcleos. O CURA procurou, pela proposição de seus investimentos, criar elementos urbanos que conferissem a desejada identidade a Contagem.

imagem consolidada e compromisso ético com a imparcialidade na análise da realidade encontrada, o documento produzido representa uma visão, em termos históricos, quase contemporânea da maioria dos projetos avaliados (dez anos de defasagem), impossível de se obter hoje.

O CURA Barreiro/Jatobá foi particular por atuar em *área periférica de vocação industrial* em Belo Horizonte e permitiu melhor acessibilidade a essa área pela pavimentação de um acesso importante na área metropolitana, conhecido como via do Minério. No Barreiro/Jatobá *integraram-se o CURA e programas habitacionais do BNH*.

Cuiabá sofria em 1976 um acelerado processo de crescimento urbano, devido a migrantes que se fixavam na cidade ou dela se serviam como trampolim para a ocupação do vazio demográfico da Amazônia, acessada pela BR 364. Pólo de atração regional, sua malha urbana achava-se despreparada para enfrentar o processo. O PDLI – Plano de Desenvolvimento Local Integrado, de 1974, financiado pelo SERFHAU, traçou as diretrizes de organização físico-territorial do espaço urbano e foi um guia para a escolha das seis áreas CURA realizadas por Cuiabá. À época, um novo foco de atração do crescimento urbano se anunciava, com a construção do CPA – Centro Político Administrativo, ainda isolado do centro urbano histórico. Típicas da primeira fase da evolução do CURA, as áreas foram conceituadas de forma independente, como espaços urbanos limitados, embora Araés, Quilombo e Lixeira tenham integrado um Plano Plurianual originalmente exigido pelo programa. *Apesar de, em tese, terem sido executadas separadamente, as áreas CURA constituíram, de fato, um elemento estruturador do conjunto urbano* (CURA 2ª fase), já que nas bordas das áreas situavam-se vias já entendidas como um sistema pelo anterior PDLI. A inclusão da avenida ligando o centro ao CPA iria permitir a ocupação de suas margens e a integração futura com a nova estrutura viária criada.

Recife representou *uma experiência de subsídio interno ao programa*. A aceitação como área CURA, das áreas integradas Boa Viagem/Setúbal, de alta renda, contrapunha-se à área Avenida Norte, onde se situavam, ao longo da avenida, bairros de classe média baixa e o morro da Conceição, de renda baixa. Do ponto de vista da cidade do Recife e de sua região metropolitana, os investimentos em Boa Viagem consolidariam um sub-centro, pólo de comércio e serviços (na área Setúbal foi mais tarde construído um “shopping center”), contribuindo para incentivar o turismo. À época, a verticalização de Boa Viagem dava-se nas primeiras quadras junto à orla oceânica, mas, como se vê adiante, de fotos tomadas em 1985, a área era menos adensada fora daqueles limites. A área Setúbal era sujeita a inundações do Jordão e do Setúbal, cursos d’água paralelos ao mar (posteriormente canalizados) e apresentava enclaves de mocambos, que permaneceram após o CURA, hoje transformados em casas de alvenaria. Esperava-se que o IPTU progressivo para os lotes

ociosos e a arrecadação de tributos em função das obras realizadas na área Boa Viagem contribuíssem para viabilizar a execução subsidiada dos investimentos no morro da Conceição. Anterior à criação do PROMORAR – Programa de Erradicação de Subabitações, o programa CURA não era, em princípio, voltado a operações em áreas faveladas. Neste sentido, a experiência de Recife foi pioneira e exigiu a flexibilização do conceito de Projeto CURA, já que as obras foram definidas e executadas por meio de consultas seqüenciadas à população. Deu-se prioridade a escadarias drenantes e a ruas ligando as escadarias, obras para as quais foi contratada mão de obra local. Ficou também garantido o acesso por veículos ao topo do morro. Os investimentos do CURA foram seguidos pelos de um Promorar, recém-criado, programa do BNH mais específico para a situação. As obras CURA do Morro da Conceição melhoraram a qualidade de vida da população existente, que se manteve coesa no espaço urbano que sempre ocupou. As fotos aéreas de 1997(CF 12, pg.164), mostram os dois tipos básicos de áreas de elevadas densidades, segundo Mascaró - áreas com densidade homogênea (o morro) e com densidade concentrada (a orla oceânica).

O sítio urbano de Lavras era composto por uma colina central e duas laterais. Um eixo estrutural histórico desenvolveu-se no topo da colina central e por muitos anos a cidade se limitou a esse eixo, configurando-se uma mancha urbana linear. A desativação de um ramal ferroviário na colina A e a existência de um loteamento semi-ocupado na colina B, ambas situações permitindo ligação alternativa entre as partes alta e baixa da cidade, foi percebida pelo prefeito de então como novos eixos estruturais, cuja pavimentação reordenaria a estrutura urbana e permitiria acelerar o crescimento da cidade. Esses investimentos foram feitos pelo programa CURA e *a estrutura urbana de fato alterou-se, mudando o funcionamento do espaço intra-urbano.*

4.2 Elaboração dos Projetos CURA – abordagens analíticas

a) Londrina/PR

O Projeto CURA de Londrina foi elaborado por equipe da própria Prefeitura e tendo sido o pioneiro, sujeitou-se às condições mais rígidas do primeiro Manual CURA. A área piloto teria sido apenas o loteamento Jardim Guanabara, não fora a exigência de então de que o retorno dos investimentos fosse obtido apenas nos limites da área CURA e contando com a capacidade de pagamento da população envolvida e não da capacidade de endividamento do município, como mais tarde foi adotado. Apesar do potencial imobiliário do Jardim Guanabara, a população que o ocupava esparsamente era de baixa renda e não seria garantida a viabilidade do programa. Entretanto, se

adicionadas as áreas Quebec e Higienópolis, já mais ocupadas por população de renda mais elevada, o projeto se viabilizaria e seria ampliado o estímulo à ocupação dos lotes ociosos, contribuindo para minorar o problema habitacional da cidade, que era então crítico. Nos anos seguintes foram propostas as áreas Vila Nova e Bandeirantes, oriundas de loteamentos sem infraestrutura, uma concessão da administração local da época aos loteadores. Posteriormente foram ainda propostas as áreas Leonor e Interlagos.

Para elaboração do Projeto CURA *foram analisados diversos aspectos sociais, econômicos e urbanísticos, num “survey” dos espaços em causa e a seguir, em função das carências identificadas, foram feitas proposições*, que se concentraram essencialmente em pavimentação e drenagem.

b) Belo Horizonte/MG – Barreiro/Jatobá

A elaboração do Projeto CURA Barreiro/Jatobá foi cometida ao professor de Filosofia José Anchieta Correa e equipe. *A abordagem fenomenológica procura entender o universo analisado como um todo com partes interrelacionadas e identificar suas articulações e desarticulações.* Conceitua o geral e vai ao particular. A análise do CURA Barreiro/Jatobá inicia com conceitos sobre urbanização, industrialização e dependência e em seguida aborda a criação de Belo Horizonte (uma cidade planejada), a constituição de sua região metropolitana e finalmente a área Barreiro/Jatobá, nela inserida.

Nos países emergentes a questão urbana é um processo que leva a uma população sem identidade social, marginalizada. Essa marginalização seria melhor traduzida, segundo Milton Santos, por um *estar distante*. Nesse quadro, surge um pólo dominante: a sociedade industrial moderna urbana, na qual o Estado aparece como o principal elemento organizador do espaço, segundo interesses políticos ou econômicos, ao criar viabilidades e dar apoio ao processo de industrialização.

Belo Horizonte é fruto de um antigo projeto de fortalecimento econômico de Minas, com respaldo do Estado. Urbanização e industrialização não foram fenômenos isolados, mas forças estruturantes de um novo processo histórico, que se evidenciou na relação entre a construção da capital (um pólo econômico) e a expansão do capitalismo em Minas. Em 1941 foi criada a "Cidade Industrial" nas vizinhanças de Belo Horizonte, ato pioneiro que passou a definir uma política de desenvolvimento do processo de industrialização brasileiro. Em 1973 foi criada a Região Metropolitana de Belo Horizonte, que é o verdadeiro pólo geo-político do desenvolvimento da economia mineira.

A concentração de indústrias nos Distritos Industriais propicia "loteamentos populares" próximos a eles, facilitando o assentamento da mão de obra, mas eleva o crescimento populacional a níveis críticos (além da capacidade de geração de empregos), o que motiva a expansão desorganizada do tecido urbano, com baixas densidades de ocupação e incompatibilidade entre a remuneração dos serviços públicos básicos e o baixo nível de renda da maioria dos consumidores desses serviços.

A política industrial pós -1950 e a criação da Mannesmann em 1954 transformaram o Barreiro. No período 1975 - 1977 investimentos capitalizadores geraram expansão da indústria e do comércio, estimularam a concentração de uma população de renda média e o valor fundiário subiu de maneira espetacular.

O Programa CURA, sob a denominação geral Barreiro inclui o Barreiro de Baixo, o Barreiro de Cima e outras áreas menores. *A análise desses espaços procurou identificar articulações e desarticulações nos processos e diferentes mecanismos de apropriação, ocupação, uso do sítio urbano e de estratificação social.* A topografia apresenta obstáculos que inibem a articulação transversal e essa desarticulação física impediu o aparecimento de outros centros de interesse além do Centro tradicional do Barreiro de Baixo, altamente dinamizado pela presença da Mannesmann. No restante da área predominava o uso habitacional, comércio incipiente e uma ausência quase total de equipamentos especializados. A demanda de áreas de lazer, como lugar de encontro e estar, era ressentida pela grande maioria da população.

A ausência de infra-estrutura, o baixo padrão das moradias e o baixo poder aquisitivo da população conduziram a uma nítida precariedade ambiental. A história da evolução urbana do Barreiro é a história da diferenciação e da dialética entre um processo de periferização e um processo de criação e consolidação de um centro secundário, ligado e dependente da Mannesmann. É dentro dessa realidade que o Programa Cura poderia se constituir em eficaz instrumento de política urbana. *Não há política urbana, se não há modificação na vida concreta de seus habitantes.* E essa transformação exige que as praxis que definem os comportamentos individuais e coletivos na cidade possam reformar ou mesmo redefinir os próprios condicionantes que as geraram.

A análise da área percorre, então, vários aspectos urbanos : a localização da área CURA, a população residente, o (baixo) nível sócio-econômico, os equipamentos existentes e a importância da área CURA junto a um pólo industrial onde se previa ocorrer forte incremento demográfico nos

próximos anos, em virtude do aumento da oferta de emprego industrial proporcionada pelo Distrito Industrial do Jatobá. A área tinha 45,41% de lotes vagos e 384 ha para expansão da mancha urbana.

c) Cuiabá/MT

Em 1974 foi feito um grande esforço para o reordenamento do desenvolvimento de Cuiabá com a elaboração do Plano de Desenvolvimento Local Integrado - PDLI, pois a cidade vinha crescendo a taxas muito elevadas. A PROPLASA Projetos e Planejamento Ltda., consultora de São Paulo, *preparou um Plano Plurianual*, exigência do Manual CURA de então, cujos aspectos gerais respeitavam o PDLI existente e *procedeu a análises diferenciadas das áreas*, tendo por objeto subutilização do solo, carência de infraestrutura e de superestrutura, população (jovem) existente nas áreas, renda média familiar (baixa), nível de instrução (baixo), tipologia habitacional (baixo padrão construtivo), paisagem natural e topografia, densidades de ocupação do solo e investimento global que justificasse a iniciativa. O bairro de Araés foi eleito como Área-CURA Piloto. As áreas-CURA apresentavam carência absoluta de comércio, esgoto sanitário e pluvial, equipamentos de recreação e saúde, áreas verdes, o que coincidia com os melhoramentos públicos mais desejados pela população. O sistema viário era desordenado, resultado de ocupação espontânea, isenta de qualquer diretriz inicial e o estado de conservação das vias não pavimentadas era extremamente precário, havendo várias delas que se tornavam totalmente intransitáveis por ocasião de qualquer chuva.

d) Recife

O Projeto CURA das áreas Boa Viagem/Setúbal centrou-se basicamente em pavimentação e drenagem, uma vez que Setúbal era área alagadiça quando das cheias do curso d'água de mesmo nome. O Projeto CURA Avenida Norte também se centrou em pavimentação e drenagem nos bairros ao longo da Avenida Norte, situados em área plana.

Dos Projetos CURA elaborados para Recife restaram apenas os Projetos CURA Morro da Conceição, elaborado por Jaime Lerner Planejamento Urbano e Caxangá, preparado pela URB – Empresa de Urbanização do Recife, que não chegou a ser contratado pelo extinto BNH.

O consultor Jaime Lerner inicia seu Projeto CURA Morro da Conceição por *uma breve abordagem do espaço urbano do Recife como um todo*. Dessa análise percebe-se que há um eixo de habitação e seus serviços - caracterizado pelas vias litorâneas de Boa Viagem e pela Avenida Agamenon Magalhães e um eixo de empregos (onde se localizam as indústrias e os serviços a ela vinculados), constituído pela Estrada da Imbiribeira, Estrada dos Remédios e pela Avenida Caxangá .

A necessidade de consolidar o eixo estrutural Norte (vinculado à habitação e seus serviços) conduziu à definição da área de influência da Avenida Norte como zona prioritária de intervenção. A inclusão dos morros no Programa CURA foi justificada, pois constituíam aglomerações urbanas formadas sem qualquer diretriz de planejamento, carentes de infra-estrutura e de equipamentos básicos, sofrendo processo crescente de erosão e com problemas de saúde pública.

Ao longo do eixo de habitação e seus serviços previa-se o adensamento em termos de moradias e, conseqüentemente, a implantação de serviços a elas vinculados. Essa estrutura seria servida pelas linhas principais de um sistema de transporte de massa. A localização dos morros em relação à área CURA - Avenida Norte, possibilitaria integração com os setores mais equipados, facilitando o acesso dos moradores ao transporte de massa. As redes de infra-estrutura na base dos morros deveriam permitir sua interligação com aquelas previstas para as cotas mais elevadas.

O estudo elaborado por Jaime Lerner dirige, a seguir, suas análises ao Morro da Conceição, onde pesquisa aspectos físicos, população (família = 5,7 pessoas), escolaridade (22% de analfabetos), densidade (316 hab/ha), renda média familiar (moda bastante baixa, entre 1 e 2SMR), outros equipamentos existentes. Na opinião dos moradores, os maiores problemas eram a falta da rede de esgotos, de galerias de águas pluviais e de telefones públicos.

Em resumo, há várias abordagens analíticas:

Em Londrina ela é localizada, do tipo diagnose/proposição. Em Belo Horizonte a abordagem fenomenológica conceitua escalas (global, metropolitana, municipal e local) procurando identificar articulações e desarticulações. Em Cuiabá observam-se as diretrizes de documento precedente – o PDLI de 1974, na elaboração de um Plano Plurianual CURA. Cada área é abordada individualmente, mas o efeito conjunto de sua execução reordena a estrutura urbana geral. Em Recife começa-se por estudar a estrutura geral, elege-se a seguir a área CURA, que é então analisada em conjunto com a população. A situação atípica para o CURA exige flexibilização de conceitos para atender aos desejos da comunidade.

4.3 Avaliação do Programa CURA pelo CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal – abordagem analítica

A avaliação do CEPAM procurou enxergar o CURA real e virtualmente, seus efeitos diretos e indiretos, para o que se propôs conduzir seu trabalho considerando, em resumo, os seguintes tipos de análise:

a) efeitos do CURA na cidade - influência na assimetria de localização de equipamentos e serviços públicos em função de estratos de renda da população, benefícios (melhora de equipamentos públicos) x custos (endividamento do município), estratégias tributárias e ônus decorrentes para a população da área CURA e da comunidade toda, deslocamento de moradores, democratização do processo decisório;

b) eficácia no atingimento de objetivos do CURA - elevação de padrões habitacionais, adensamento, amenização de efeitos nocivos da especulação imobiliária, articulação CURA/outros programas, racionalidade e objetividade na definição de prioridades;

c) adequação dos meios aos objetivos do programa - pára-fiscalidade de tributos (recuperação de investimentos), retenção especulativa de terras, estudos de viabilidade e capacidade de endividamento dos municípios, efeito indutor do CURA no hábito de planejar nas Prefeituras, sistemas de gerenciamento do CURA.

O trabalho foi desenvolvido em cinco etapas básicas, compreendendo 1ª) o levantamento de bibliografia pertinente ao BNH e ao CURA, 2ª) pesquisa “in loco” sobre o processo de implantação do programa e de seu impacto (critérios para avaliar o CURA e roteiro de informações a serem colhidas), 3ª) organização das informações e análise de lacunas, 4ª) avaliação do CURA cidade a cidade, em busca de denominadores comuns, 5ª) formulação de sugestões, apreciadas e debatidas no BNH.

O roteiro preliminar para coleta de informações “in loco” foi previamente testado e assim constituído: *síntese, o CURA e a cidade* (aspectos quantitativos e qualitativos), *o CURA e os objetivos visados* (adensamento, melhora da qualidade do ambiente urbano, amenização da especulação imobiliária, apoio a projetos habitacionais, racionalização dos investimentos, modernização da administração local), *o CURA e os meios para implantá-lo* (admissão do município no programa, autorização de operações de crédito, planos e projetos, acompanhamento e controle da execução das obras). O relatório CEPAM aponta dificuldades encontradas²⁵, enfatiza o valor de entrevistas (funcionários, líderes locais, moradores) e da visita às áreas CURA com obras concluídas, praticamente indispensável.

25 Dificuldades:

- . nos órgãos municipais não há interesse em conservar documentos relativos a projetos encerrados;
- . falta de informações atualizadas sobre população urbana e de mapa completo da cidade;
- . cadastros desatualizados, não confiáveis para avaliar adensamento;
- . localização improvável de documentos relativos a planos, projetos, pesquisas;
- . falta de padronização de indicadores, o que dificulta análises comparativas, etc.

5. CONTAGEM / MG
PROJETO CURA ELDORADO

5. CONTAGEM / MG

A importância do Projeto CURA de Contagem não se prende apenas a seus efeitos urbanísticos, mas também à singular abordagem fenomenológica utilizada em sua elaboração, a escolhida pela equipe chefiada pelo professor de Filosofia da Universidade Federal de Minas Gerais, José de Anchieta Correa.

Os textos que se seguem procuram retirar do documento Projeto CURA de Contagem, informações sobre a cidade e sua formação, a abordagem filosófica usada (conceito de cidade), a metodologia de análise da realidade local (campos, tecidos de relações) e conseqüentes propostas de ação.

O Projeto Cura de Contagem se inicia com texto, de 1973, do Superintendente da SUDECON (Superintendência de Desenvolvimento de Contagem), Alípio Castelo Branco, abaixo resumido:

Ser periferia do Centro Metropolitano é a principal característica de Contagem, que cresceu pela invasão de outra cidade, maior, a própria capital. Falta-lhe identidade. As indústrias, que fazem sua força econômica, pouca influência têm na vida da cidade e para seus dirigentes, funcionários e operários, Contagem é apenas o lugar onde está a fábrica.

O processo de invasão por Belo Horizonte gerou uma área urbana extensa e desarticulada, onde coexistem três Contagens : a região da Ressaca, a sede do município e a área constituída pela Cidade Industrial Juventino Dias com seus bairros adjacentes. As três Contagens têm em comum a faixa sócio-econômica dos seus 157.000 habitantes, excessivamente homogênea quanto à renda familiar, que se concentra na faixa de dois a três salários mínimos. O quadro de vida que a cidade oferece aos seus habitantes é dos mais precários, haja vista que em 1973, para trinta mil unidades prediais cadastradas, as ligações de água resumiam-se a oito mil e as de esgoto a menos da metade desse número. É insignificante o número e a área de vias pavimentadas, ao passo que a inexistência de drenagem acarreta sérias dificuldades à conservação do sistema viário. Favelas surgiram nos vales alagadiços, barreiras comprometedoras da continuidade e da articulação do tecido urbano. As deficiências nos setores de comércio e prestação de serviços comprometem o tecido urbano, estratificado em áreas industriais e residenciais, com ocupação rarefeita e dispersa.

Contagem tem excessiva dependência funcional em relação ao Centro de Belo Horizonte e uma paisagem urbana pobre de interesses. É essencial mudar essa dependência, particularmente quanto a comércio e serviços, mas o desenvolvimento dessas atividades exige modificações radicais nos sistemas viário e de transporte, que deverão articular Contagem consigo mesma e com outros centros do aglomerado metropolitano. Será também necessária uma melhora substancial quanto ao saneamento do meio ambiente. O adensamento demográfico é básico para a viabilização de mudanças. Nos atuais níveis de densidade de ocupação da área urbana os serviços e as obras de infra-estrutura tornam-se inviáveis do ponto de vista econômico. O programa CURA constitui um suporte indispensável para que uma ação global de desenvolvimento urbano tenha êxito.

A área CURA Eldorado é a que mais condições oferece para vir a ser o principal pólo de interesse da cidade. Nela se inclui a Avenida João César de Oliveira, principal eixo de deslocamentos, mas sobretudo principal referência de Contagem enquanto cidade. Articula os dois Distritos Industriais, Juventino Dias e CINCO, principais centros de emprego, e a sede político-administrativa do município.

O documento *Projeto CURA Eldorado*, após a abertura acima, prossegue com as colocações da equipe que o elaborou, abaixo apresentadas.

5.1 Premissas e conceitos filosóficos do Projeto CURA Eldorado

Fazer um estudo da cidade é explicitar nossa percepção, nosso modo de ver o fenômeno urbano, é analisar a relação existente entre essa percepção do espaço e a percepção da cidade. O espaço radical é, pois, o espaço afetivo, que define a relação homem-mundo. Compreender a cidade é compreender esse espaço vital, esse espaço do homem face a suas tarefas, pois assim nascem as cidades: como uma dinâmica entre os projetos, os desejos, a história dos homens no espaço, dinâmica entre um tempo e um espaço vividos. É através dessa dialética que o espaço investe-se de um sentido, orienta.

Fala-se de espaço em que o homem vive, quando a rigor dever-se-ia sempre falar de espaço em que o homem convive, já que o homem não existe só. A sociabilidade é co-extensiva ao ser do homem e o real é sempre o resultado de um “nós”, de um encontro, que se constitui e se desenvolve no tempo e na história. O que dá especificidade ao espaço do homem contemporâneo é o fato de estruturar-se através de multi-sistemas de comunicação e de organização de massas, um sistema de referências móveis. A cidade contemporânea é um espaço de invenção, um espaço

humano, na medida mesma em que ela se define como lugar da comunicação, a comunicação humana.

O fenômeno urbano foi sempre expressão das civilizações que o criaram. Houve sempre uma cidade que realizou a síntese dessa civilização, porque a cidade é a efetivação mesma dessa vida de trocas, dessa trama de relações, da história do homem. A cidade exprime a representação que o homem faz de si mesmo e mais que o habitat das individualidades, ela será a edificação da comunidade. A cidade pode ser definida pelo anonimato, fator de preservação da "intimidade essencial à vida humana" e pela mobilidade, fator de garantia de mudança social, o que propicia riqueza e dinamismo à vida urbana, ambas garantindo o contraste e a diversidade.

Há uma relação de mútua implicação entre o lugar e o homem que o habita. "Um bom lugar para viver deve ter uma identidade, um sentido de lugar". Falar da estrutura ambiental ou falar da estrutura urbana é falar dessa qualidade, síntese do lugar e da vida. Vale dizer, é falar da dialética do desejo e do lugar do desejo, da cidade como lugar de encontro, casa do homem, liberdade.

Um lugar tem mais qualidade urbana se ao mesmo tempo expressa e estimula a individualidade e a criatividade de cada pessoa. A estrutura urbana é radicalmente espaço humano e como tal possui esse caráter de ambigüidade, essa característica de ser permeável à intencionalidade do usuário. Compreendê-la é compreender esse espelho da vida comunitária e reconstituir o entrelaçamento entre o meio natural e o meio humano. Mais que lugar onde o homem habita, a cidade é expressão do próprio homem e é impossível fugir a sua complexidade, ordená-la de vez, construí-la de antemão, nem mesmo captá-la por inteiro. A captação da cidade, como a captação do ser de cada homem, será uma exploração nunca acabada, captação de um sistema de relações, de uma totalidade aberta.

Uma melhor estrutura ambiental é função de situações favoráveis a reinvenções, reinterpretções do usuário, favoráveis ao desenvolvimento desse modo de ser convivial, próprio do homem. Melhorar a qualidade da estrutura urbana é intervir de tal forma que uma apropriação pessoal ou coletiva cada vez maior seja possível, permitindo sempre a pluri-significação, a pluri-utilização dos lugares, o que significa não destruir o caráter de ambigüidade que as coisas do homem têm e compatibilizar diferentes variáveis. Há que se perguntar pela cidade, enquanto qualidade de lugar, espaço afetivo, espaço de intencionalidade e não simplesmente espaço físico, espaço geométrico.

O fenômeno urbano é dinâmico, é objeto jamais completamente explorado, é síntese e não pode ser reduzido a um problema de escalas de vias, de equipamentos, mas deve ser tratado em termos de pólos, traços geradores, suportes de tensões, de relações dialéticas entre o usuário e o espaço, relações que configuram as diferentes atividades da cidade, atividades que por sua vez não se deixam compreender isoladamente, presas que estão a um complexo maior de relações.

Na captação do fenômeno urbano, mais que levar em conta os elementos que se opõem (ruralidade-urbanidade), ou se entrelaçam (sociabilidade-lazer) ou se completam (privacidade--interioridade), importa apreender a dinamicidade dessas relações. Difícil tarefa essa de apreender a dinâmica de uma estrutura viva, pois significa apreendê-la em sua ambigüidade positiva. Partir à procura da genética da cidade é descobrir seu processo de invenção, a geratriz das formas e matrizes selvagens na aparente desordem da cidade nascendo e se desenvolvendo. Só assim se manifestará em seu modo a estrutura mesma da cidade - apropriação, ocupação e uso do solo - segundo sua ordem, que é mais da diferença que da identidade, mais da invenção que da repetição, mais da qualidade que da quantidade.

5.2 Análise da estrutura urbana da Área CURA Eldorado

A equipe constituída pela SUDECON para elaborar o Projeto CURA²⁶ tinha como sua tarefa de definir inicialmente uma metodologia de abordagem, como instrumento para um conhecimento correto e aprofundado da área e, finalmente, elaborar uma proposta de intervenção.

O objetivo fundamental do projeto CURA Eldorado foi assim definido:

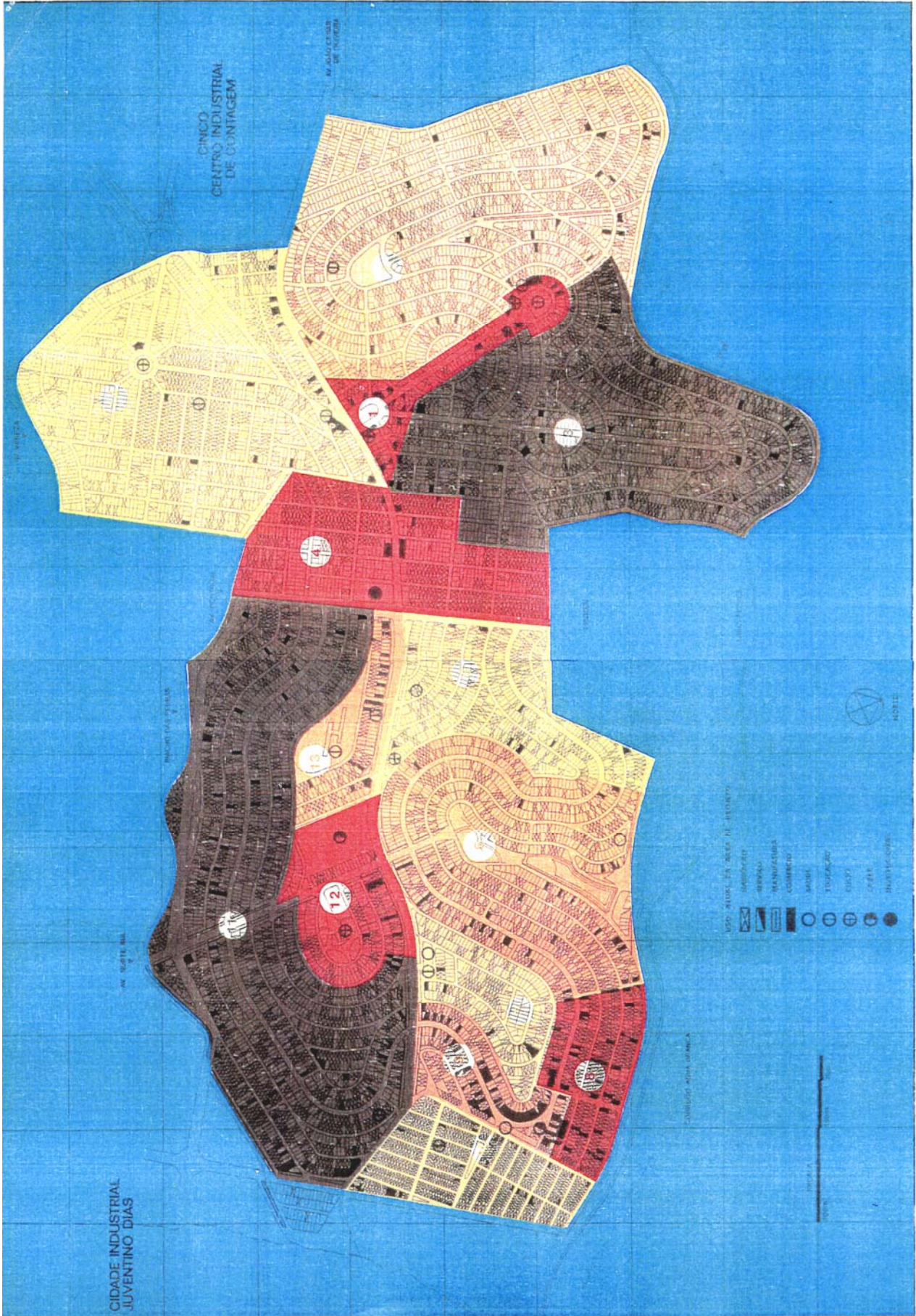
Melhora da qualidade de vida urbana na área, dando continuidade ao processo de urbanização já iniciado, compatibilizando as intervenções a serem praticadas, corrigindo os conflitos existentes e assegurando ao usuário maior e mais efetiva participação nesse processo.

Esse objetivo requeria uma correta e minuciosa análise da *estrutura ambiental da área de intervenção*, requisito que veio a constituir a principal tarefa do grupo.

a) Estrutura ambiental

Por estrutura ambiental compreende-se a trama de relações entre as percepções, os desejos, os usos efetivos, os projetos do usuário e o lugar onde estes elementos encontram seu modo de se realizarem ou o campo no qual venham a se inserir. Em outros termos, a estrutura ambiental é a configuração resultante do encontro da vivência do usuário, ou seja, de suas

26 A equipe, chefiada pelo professor de Filosofia da UFMG, José de Anchieta Correa, era composta pelos arquitetos Cícero Christóforo, Humberto Magalhães Carneiro, João Batista da Silveira e Lélío Nogueira do Carmo.



**ANALISE
CAMPOS REFERENCIAIS**

Fonte: Prefeitura Municipal de Contagem
Projeto CURA Eldorado 1976

Mapa nº 9

atividades, dos significados que descobre, apreende ou cria, com o dinamismo interno da realidade - espaço onde essa vivência se efetiva. Como conduzir-se a equipe, com vistas a revelar esse tecido de relações homem-mundo, usuário-espaço? Era necessário praticar, reinventar, refazer tanto quanto possível a própria trama da estrutura ambiental. Realizar um diagnóstico da área, por meio de indicadores geo-socio-econômicos seria insuficiente para captar o caráter de dinamismo, de complexidade e de totalidade da estrutura ambiental.

b) Natureza da abordagem analítica

Daí a escolha de uma *abordagem fenomenológica*, aquela que recusa qualquer atomização ou tentativa de tratar a realidade segundo seus elementos tomados separadamente. É próprio da fenomenologia, como método, "elucidar, não o mundo e a realidade tomados em si mesmos, mas as relações vividas efetivas que se estabelecem, necessária e livremente, entre o homem e o mundo." A fenomenologia considera a realidade estruturalmente, em termos de totalidades, buscando a identificação de "*gestalts*", sempre voltada para o dinamismo do complexo de relações que a realidade revela. É uma metodologia que pratica uma leitura da intencionalidade não como obra do sujeito, mas como fruto de um cruzamento, encaixamento sujeito/realidade, vida socio-econômica/organização do espaço; que afasta, assim, ao mesmo tempo, toda sujeição a um teorismo tipo intelectualista ou a um tecnocratismo tipo mecanicista. Metodologia que não pensa tomar conhecimento das atividades do homem, no caso da vida urbana, exilada da praxis, do cotidiano, do próprio homem. A fenomenologia é uma metodologia capaz de conceber a ligação entre forma e conteúdo, em termos de complementaridade, de cruzamento, concebê-la segundo uma dialética sem síntese, aberta, que toma o espaço não apenas como espaço geométrico, mas como espaço de facticidade, espaço do homem face a suas tarefas. É uma metodologia capaz de praticar simultaneamente uma dupla leitura do sinal e da significação do espaço, que pratica uma abordagem da realidade através de diferentes enfoques, de diferentes visualizações que se corrigem e se completam mutuamente.

c) Contato direto com a realidade

Os primeiros contatos visando o reconhecimento direto e indireto da área do projeto foram feitos conjuntamente por toda a equipe. Todo material existente na Prefeitura de Contagem, bem como outras literaturas disponíveis sobre Contagem e a área do projeto foi inventariado e analisado.

O trabalho de campo, o contato direto com a realidade, foi a atividade que mais atenção

mereceu de toda a equipe. Por princípio metodológico a equipe praticou uma múltipla abordagem da área do projeto, explorando-a e identificando-a a pé, de automóvel, fotografando e filmando a área, entrevistando usuários. A área foi também visitada em diferentes horas do dia - durante as horas de trabalho, no fim do dia - em diferentes dias da semana - nos dias úteis, nos sábados e domingos.

A partir dessa exploração de campo, a equipe procurou identificar, na área do projeto, configurações, "*gestalts*", ou conjuntos de elementos, cuja forma e enredo se apresentassem solidários entre si, dependentes, ou de alguma forma correlacionados. A princípio foram identificadas quarenta configurações ou "campos".

Iniciou-se então uma segunda fase da tarefa da equipe: examinar e descrever criticamente esses campos, refazendo o contato direto com a área, o que foi feito obedecendo ao seguinte roteiro de análise:

1) descrição da configuração geral do campo - topografia, paisagem, direcionalidade 2) análise do uso preferencial, da densidade habitacional 3) identificação dos focos de interesse - trabalho, lazer, comércio, serviços e equipamentos 4) identificação dos traços dominantes 5) articulação do "campo" com os "campos" vizinhos 6) articulação dos complexos de "campos" com a área do projeto metropolitano.

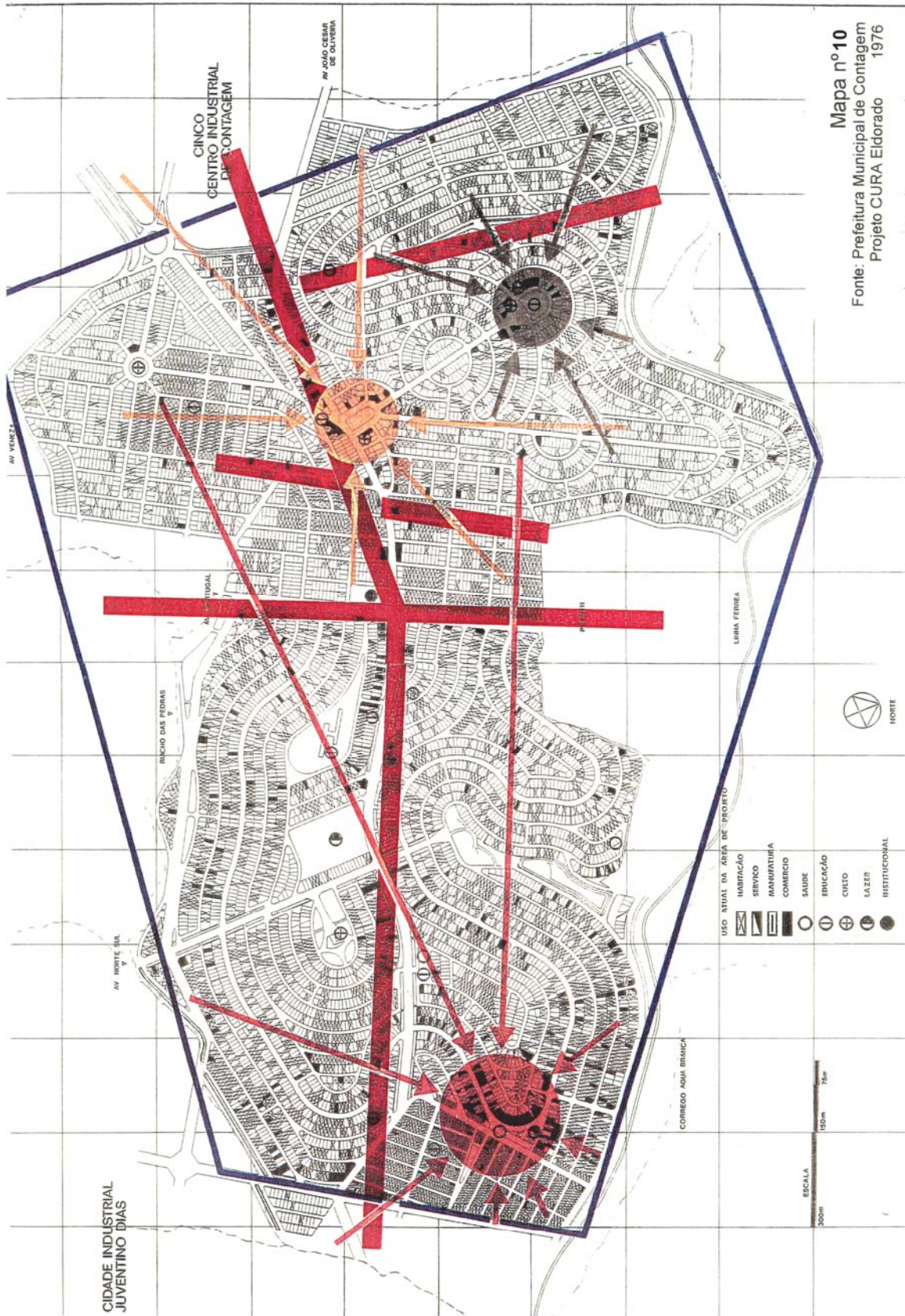
Desde o início do reconhecimento da área do projeto, a avenida João César de Oliveira se impôs como marco definidor. Como tal, mereceu tratamento especial e em separado, passando a funcionar como um referencial maior da análise.

Uma segunda vertente de exploração e reconhecimento da área foi praticada em termos de uma análise dos objetos nela existentes. Tratava-se de inventariá-los, caracterizá-los segundo seu referencial, sua intencionalidade principal, identificá-los quanto ao uso, vitalidade, intervenção do poder público etc., reconhecer, enfim, o tecido de relações que esses objetos ensejam.

Os quarenta "campos" foram redefinidos e reestruturados em quatorze "campos," os quais foram filmados, bem como todo o percurso da João César e seu contorno, dentro dos limites do projeto CURA Eldorado. Ver mapa nº 9, pg. 83

O fenômeno urbano despertou os seguintes pontos de interesse:

1) a articulação entre a área do projeto, a cidade de Contagem e o metropolitano 2) a composição do município - a Contagem sede, a Contagem Ressaca, a Contagem Industrial e os



bairros periféricos - com suas dependências, seus espaços vazios, suas articulações e desarticulações 3) a presença dos vales 4) a precariedade do sistema viário da região 5) a polarização e importância do metropolitano.

O maior interessado no fenômeno urbano, porém, é o próprio usuário - sujeito e paciente da cidade, presente em toda sua tessitura, da pequena a grande escala, do nível da intimidade da casa ao nível da sociabilidade anônima do metropolitano.

O que a equipe de trabalho fez foi tentar reinventar, praticar essa visão interessada, essa dialética do homem e do espaço, que é a percepção mesma da cidade.

5.3 Análise - campo referencial e perspectiva de objeto

Face à amplitude e ao alto grau de complexidade das relações que definem a estrutura ambiental da cidade foram admitidos cortes configurando complexos menores. Em cada corte foram analisados não apenas seu complexo de relações específicas, mas também sua inserção e articulação no complexo maior. A análise contempla duas perspectivas básicas de abordagem:

a) Análise da estrutura ambiental segundo a perspectiva de campo referencial.

Foi designado "campo referencial" o complexo espacial, geralmente definido a nível de lugar urbano em escala de bairro, tensionado por referências de uso e de significado que o distingue de outros espaços por suas características próprias. O objetivo da análise é apreender a configuração do campo referencial descrevendo o dinamismo das interações entre as tensões de coesão do campo e as tensões de coesão da cidade. Essas tensões são evidenciadas por indicadores de uso, de paisagem e de vizinhança (relação entre os campos vizinhos).

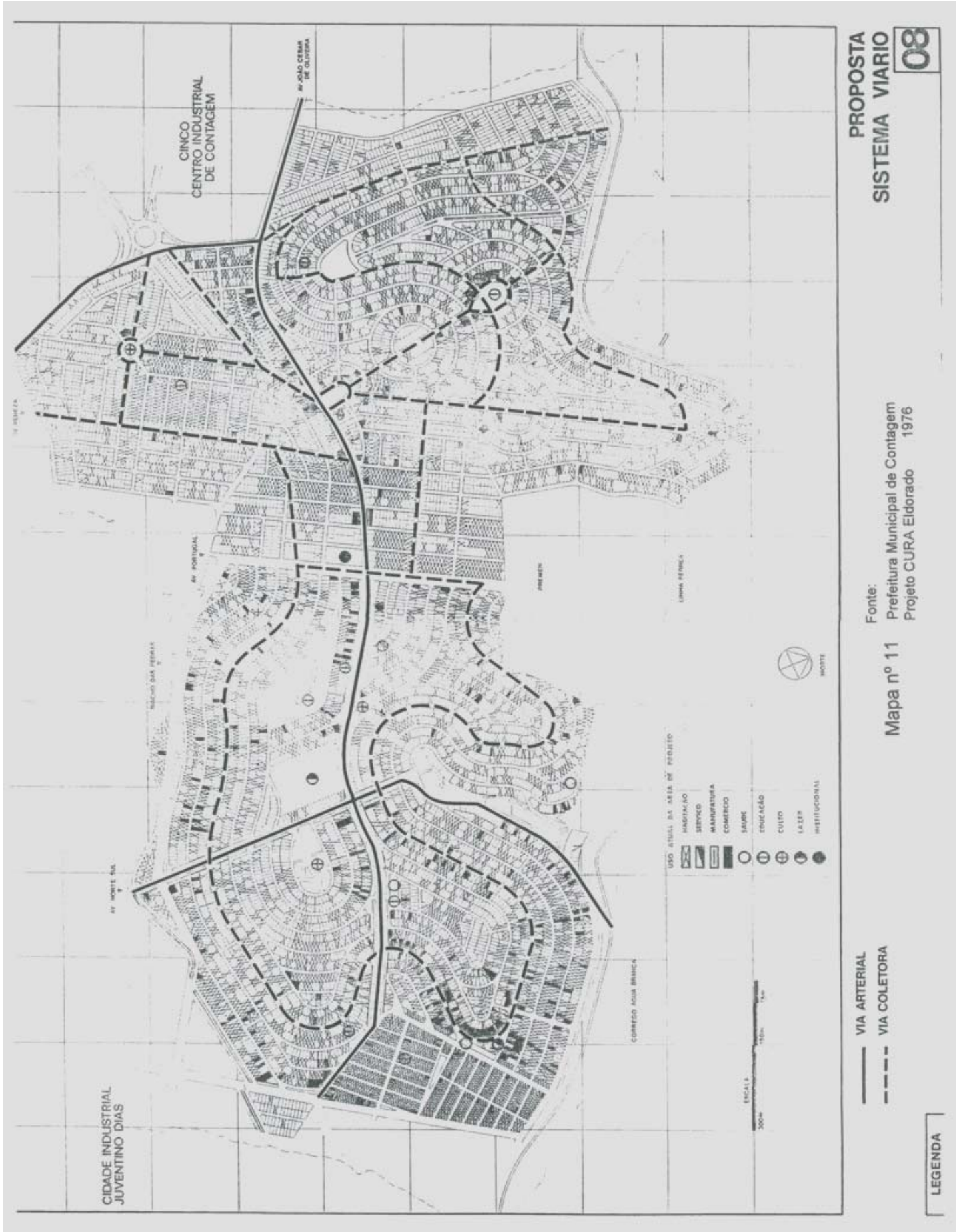
b) Análise da estrutura ambiental segundo a perspectiva de objeto

Foi designado "objeto" todo elemento, indicador ou suporte da estrutura ambiental. Trata-se, pois, de unidades ou conjuntos de unidades cuja autonomia e dinamismo estão sempre referidos à totalidade, constituindo-se sempre numa hierarquia possível e aberta.

b1) Categorias de objetos

Primeira categoria – são aqueles objetos que, grupados em número representativo, são referenciais de um campo - *a habitação e os equipamentos urbanos* (institucionais, de serviço, de culto, de comércio, de lazer, de educação, etc.)

Segunda categoria – são aqueles objetos que funcionam como referenciais de um campo ou de campos e cuja principal característica é a direcionalidade - *os objetos da malha viária*, isto é, as



ruas, avenidas, travessas, ruas de pedestres.

Terceira categoria – são aqueles objetos que funcionam como referenciais, isolados ou agrupados, de toda a área de projeto ou, excepcionalmente, de um campo - os *equipamentos urbanos* (institucionais, de serviço, de culto, de comércio, de lazer, etc), definidos nos termos desta categoria. O objetivo da análise é apreender não o objeto isoladamente, mas a dinâmica do objeto na estrutura ambiental. Essa análise é efetuada através da descrição do tecido de relações que compõem a estrutura ambiental na qual o objeto está inserido. Para maior operacionalidade foram admitidos três cortes de inserção, caracterizando três subinserções sequenciais de abrangência:

1) primeira subinserção – abrangência: o objeto e seu entorno 2) segunda subinserção – abrangência: o objeto e sua vizinhança 3) terceira subinserção – abrangência: o objeto e a área de projeto.

5.4 Roteiro básico de análise

5.4.1 Primeira categoria – Habitação – identificação de referenciais de uso e de significado típicos apresentados pelo objeto numa primeira, segunda e terceira subinserção na estrutura ambiental.

a) tecido de relações que compõem a primeira subinserção - o objeto e seu entorno: *a casa como pólo dialético de privacidade e sociabilidade*. A situação da casa no lote, os espaços do entorno que a casa define, a articulação espacial casa/rua.

b) tecido de relações que compõem a segunda subinserção - o objeto e sua vizinhança: *a casa como interação de vizinhança*. A casa e as casas vizinhas, espaços intersticiais entre as casas, usos e tipo de sociabilidade inferidos. A casa e os objetos de outra categoria, casa/escola, casa/igreja casa/equipamento urbano, etc. usos e tipo de sociabilidade inferidos - lazer.

c) tecido de relações que compõem a terceira subinserção - o objeto e a área de projeto: interação vida urbana / habitação, habitação / acesso, habitação / transporte, habitação / trabalho, habitação / educação, habitação / culto, habitação / serviços e infra-estrutura urbanos (água, esgoto, lixo, energia elétrica, etc.), habitação / lazer, habitação / comércio.

5.4.2 Primeira categoria - Equipamentos urbanos – identificação de referenciais de uso e de significado típicos apresentados pelo objeto numa primeira, segunda e terceira subinserção na estrutura ambiental.

a) tecido de relações que compõem a primeira subinserção - o objeto e seu entorno: *o equipamento e a rua*. Espaço tensionado pelo equipamento na rua, o espaço de transição (passeio e

marquise), usos e tipo de sociabilidade inferidos. O grupamento de equipamentos.

b) tecido de relações que compõem a segunda subinserção - o objeto e sua vizinhança: o *equipamento e o campo*. Tensão do equipamento no campo: direcionalidade, centralidade, convergência.

c) tecido de relações que compõem a terceira subinserção - o objeto e a área de projeto: *significado do equipamento na área de projeto*, abrangência.

5.4.3 Segunda categoria - Malha viária – identificação dos referenciais de uso e significado apresentados pelo objeto numa primeira, segunda e terceira subinserção na estrutura ambiental.

a) tecido de relações que compõem a primeira subinserção - o objeto e seu entorno: *dialética sociabilidade / fluxo de tráfego*, sociabilidade / privacidade; o objeto enquanto lugar e passagem (predominância do ir / vir e do estar), o objeto enquanto uso funcional (automóvel) e uso vivencial (pedestre). Tensionamento do espaço pelo objeto, concentração, dispersão, centralização, o objeto e os objetos de outras categorias, o tratamento do objeto (pavimentação, passeio, sombra).

b) tecido de relações que compõem a segunda subinserção - o objeto e sua vizinhança: o *objeto no campo*: articulação, interação, tensão e direcionalidade.

c) tecido de relações que compõem a terceira subinserção - o objeto e a área de projeto: *seu caráter referencial maior*, escala, percurso e direcionalidade.

5.4.4 Terceira categoria - Equipamentos urbanos – identificação dos referenciais de uso e significado típicos apresentados pelo objeto numa primeira, segunda e terceira subinserção na estrutura ambiental.

a) tecido de relações que compõem a primeira subinserção - o objeto e seu entorno: o *equipamento e a rua*. Espaço tensionado pelo equipamento, articulação, espaço de transição, usos e tipo de sociabilidade inferidos.

b) tecido de relações que compõem a segunda subinserção - o objeto e sua vizinhança: o *equipamento e o campo*. Tensão efetivada pelo equipamento: direcionalidade, centralidade, convergência, foco de interesses, irradiação,

c) tecido de relações que compõem a terceira subinserção - o objeto e a área de projeto: *referencial maior*, centralidade, convergência, foco de interesses.

5.4.5 Avenida João César de Oliveira

A avenida João César de Oliveira, dado seu alto grau de referencial de toda a área de projeto, é analisada como um objeto especial. Admitiu-se, para maior operacionalidade da análise, seções da avenida caracterizadas por diferenças ambientais. A dinâmica de referenciais de uso e de significado apresentada pela avenida João César é identificada pela interação de referenciais de cada seção numa primeira, segunda e terceira subinserção na estrutura ambiental.

a) tecido de relações que compõem a primeira subinserção - o objeto e seu entorno: dialética *sociabilidade/fluxo de tráfego*, tensionamento do espaço, a seção enquanto lugar e passagem, a seção enquanto uso funcional (automóvel) e vivencial (pedestre), a seção e os objetos do entorno: equipamentos e objetos da malha viária. Tratamento das margens, vegetação, passeios, sombra, alargamentos.

b) tecido de relações que compõem a segunda subinserção - o objeto e sua vizinhança: *a seção e os campos vizinhos*. Tensionamento do espaço, articulação, exterioridade, direcionalidade, acesso e irradiação.

c) tecido de relações que compõem a terceira subinserção - o objeto e a área de projeto: *seu caráter referencial maior*, centralidade, convergência. Usos e tipo de sociabilidade inferidos.

Observação - a avenida João César de Oliveira, objeto de maior referencial da área de projeto, é também um objeto de grande referencial da cidade de Contagem. Isto implica na necessidade de identificar a sua inserção na estrutura ambiental da cidade: a avenida João César e os Centros Industriais, a avenida João César e a sede, a avenida João César e Contagem (direcionalidade, articulação, tensão).

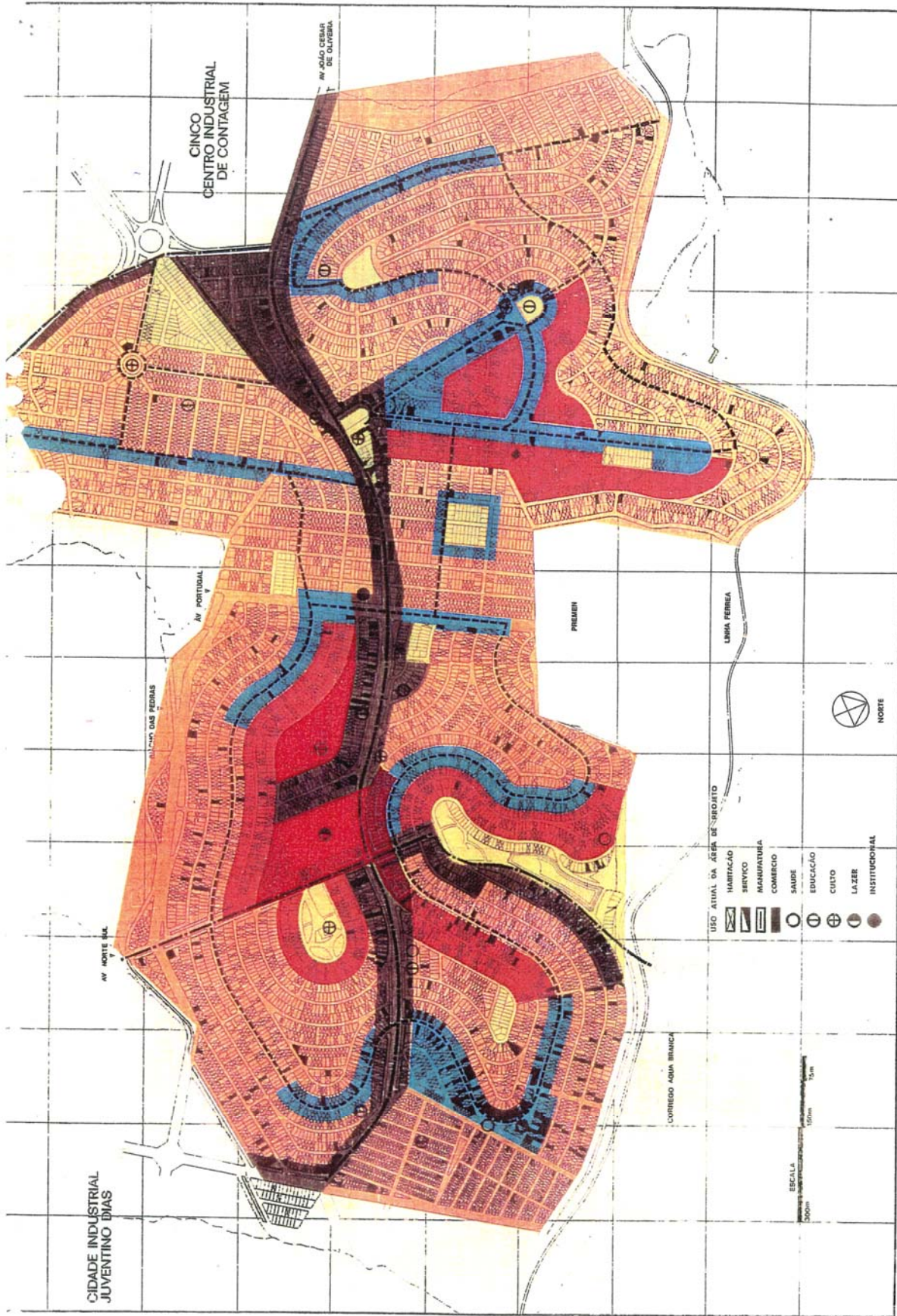
5.5 Proposta

As intervenções propostas situam-se em três âmbitos da estrutura ambiental da área de projeto 1) - articulação das escalas metropolitana/urbana/área de projeto 2) - articulação das escalas de área de projeto / entorno de campo/campo 3) - articulação das escalas de campo/rua/casa.

Âmbito 1 - articulação das escalas metropolitana/urbana/área de projeto

a) intenção - caracterizar a área de projeto como lugar estratégico de convergência de interesses urbanos, promovendo o desenvolvimento de um centro secundário de nível metropolitano, contribuindo para o processo de descentralização metropolitana e corrigindo a nucleação de aglomerados estanques existente na cidade de Contagem.

b) intervenções propostas - 1) tratamento da avenida João César de Oliveira como eixo



**PROPOSTA
USO DO SOLO**

Fonte:
Prefeitura Municipal de Contagem
Projeto CURA Eldorado 1976

Mapa nº 12

09

direcionador de convergência de diversos interesses da cidade 2) implantação de pólos de interesses capazes de desencadear um processo de centralização: centro comercial, terminal de transporte coletivo, centro de lazer, centro cultural 3) saneamento dos vales da Água Branca e do Riacho, criando condições de continuidade do tecido urbano no sentido norte/sul 4) articulação da área de projeto com a malha viária urbana e metropolitana através das linhas de articulação leste/oeste e norte/sul 5) legislação sobre o uso das faixas marginais nas vias de articulação da área de projeto: avenida João César de Oliveira e avenida Norte/Sul.

Âmbito 2 - articulação das escalas de área de projeto/entorno de campo/campo

a) intenção - possibilitar a conjunção de diferentes qualidades ambientais na área de projeto, ampliando o quadro de opções e atividades urbanas, corrigindo as discontinuidades identificadas, promovendo uma policentralização de interesses.

b) intervenções propostas - 1) dimensionamento e caracterização das vias de articulação interna na área de projeto (vias coletoras) 2) implantação de rede de pólos de convergência de interesses de campos segundo os eixos de articulação interna da área de projeto 3) instituição de nova legislação de uso e ocupação do solo no sentido de promover maior adensamento e maior interação de usos e interesses urbanos diversos nos pólos de convergência e nos eixos de articulação interna da área e assegurar um ambiente de maior privacidade nas áreas de uso predominantemente habitacional.

Âmbito 3 - articulação das escalas de campo/de rua/casa

a) intenção - confirmar a importância da presença do usuário na cidade, assegurando a ambigüidade e simultaneidade de uso e significado do espaço urbano: lugar de sociabilidade/lugar de privacidade.

b) intervenções propostas - 1) instituição de novo código de edificações, orientado à preservação das condições de habitabilidade das edificações, permitindo ao usuário a liberdade de definição de seu próprio modo de vida 2) tratamento das ruas no sentido de recuperar seu significado como lugar de lazer e sociabilidade 3) regulamentação e disciplina do tráfego de veículos no sentido de assegurar o significado da rua como lugar de sociabilidade.

5.6 Pólos de interesse

Âmbito 1- pólos de centralização - O pólo de centralização é lugar de concentração e interação de atividades urbanas características das escalas de área de projeto, urbana e

metropolitana. São propostos três pólos de centralização na área de projeto:

. pólo 1 - centro comercial e terminal de transporte coletivo - situado na interseção das linhas de articulação urbana norte/sul e leste/oeste, av. Norte/Sul e av. João Cesar de Oliveira. É o principal centro de comércio e serviços da área de projeto e principal ponto de articulação de circulação urbana e metropolitana.

. pólo 2 - centro de lazer - situado à margem da av. Norte/Sul, próximo à avenida João César de Oliveira, com atividades de lazer e recreação de maior concentração na área de projeto (ginásio coberto, campo de futebol de várzea e bosque).

. pólo 3 - centro cultural - situado à margem sul da avenida Londres, próximo ao Centro Industrial de Contagem, com atividades culturais de maior concentração na área de projeto (anfiteatro ao ar livre para shows, danças populares, cinema, feira de artesanato, biblioteca pública, centro comunitário).

Âmbito 2 - pólos de convergência- O pólo de convergência é um lugar de concentração e interação de atividades e interesses urbanos característicos das escalas de campo e entorno de campo (comércio de bairro, serviços de bairro, lazer e recreação: quadra de futebol de salão e basquete, áreas de estar). Caracteriza-se ainda como ponto de articulação de circulação e comunicação urbana (transporte coletivo, telefone público, banca de jornais). São onze pólos de convergência distribuídos na área de projeto segundo as suas linhas de articulação viária interna (vias coletoras).

O Projeto CURA Eldorado representou para a época uma abordagem excepcional como método de planejamento urbano e muitas de suas propostas foram transformadas em realidade por meio das obras conduzidas pela CUCO – Companhia Urbanizadora de Contagem, criada na Prefeitura para tal fim. Um exemplo do grande efeito transformador das obras CURA foi a pavimentação da Avenida João César de Oliveira, o que permitiu articulações indispensáveis à integração das três Contagens e a transformação da avenida em movimentado eixo de comércio e serviços, a população encontrando ali seu espaço de convívio e sociabilidade. Mais do que nunca é aquela avenida o marco referencial mais importante de Contagem, hoje uma cidade com identidade, na pujança de suas indústrias e de seus “shopping centers” e centros comerciais.

Ver o quadro 1, pg. 95, para resumo do texto acima.

Análise de estrutura ambiental – abordagens :

- a) segundo a perspectiva de campo referencial
campo referencial — uso, paisagem, vizinhança com outros campos - interações, tensões de coesão do campo e da cidade
- b) segundo a perspectiva de objeto - categorias de objetos-
1ª - grupados em grupos representativos: habitação, equipamentos urbanos
2ª - direcionalidade: malha viária (ruas, avenidas)
3ª - referenciais da área de projeto- equipamentos urbanos

Roteiro básico de análise:

1ª categoria: Habitação- tecidos de relações:

- da 1ª subinserção – o objeto e seu entorno- a casa como pólo de privacidade e sociabilidade
da 2ª subinserção – o objeto e sua vizinhança – a casa como interação de vizinhança
da 3ª subinserção – o objeto e a área de projeto – interação vida urbana / habitação

1ª categoria – Equipamentos urbanos – tecidos de relações:

- da 1ª subinserção – o objeto e seu entorno – o equipamento e a rua
da 2ª subinserção – o objeto e sua vizinhança – o equipamento e o campo
da 3ª subinserção – o objeto e a área de projeto – significado do equipamento na área de projeto

2ª categoria – malha viária – tecidos de relações

- da 1ª subinserção – o objeto e seu entorno – dialética sociabilidade/fluxo de tráfego
da 2ª subinserção – o objeto e sua vizinhança – o objeto no campo: articulação, interação, tensão e direcionalidade
da 3ª subinserção – o objeto e a área de projeto – seu caráter referencial maior, escala, percurso e direcionalidade

3ª categoria – Equipamentos urbanos – tecidos de relações

- da 1ª subinserção – o objeto e seu entorno – o equipamento e a rua, articulação, espaço de transição, usos e tipos de sociabilidade
da 2ª subinserção - o objeto e sua vizinhança – o equipamento e o campo - -direcionalidade, centralidade, convergência, foco de interesses, irradiação
da 3ª subinserção – o objeto e a área de projeto – seu caráter referencial maior, centralidade, convergência, foco de interesses

Proposta (intenção e intervenções propostas)

- âmbito 1 - articulação das escalas metropolitana/urbana/área de projeto
âmbito 2 - articulação das escalas de área de projeto / entorno de campo/campo
âmbito 3 - articulação das escalas de campo/rua/casa.

Pólos de interesse

- âmbito 1 – pólos de centralização âmbito 2 – pólos de convergência

**ANÁLISE FENOMENOLÓGICA
DE ESPAÇOS URBANOS**

Quadro nº 1

Quadro elaborado por Fausto D.C. Fest
Fonte: Projeto CURA Eldorado, de Contagem/MG

6. LAVRAS / MG



FOTO: ALEJANDRO © 2001

Panorama da Cidade de Lavras.

6. LAVRAS / MG

Trata-se aqui de um estudo especialmente preparado para esta dissertação por seu autor, conhecedor dos espaços urbanos de Lavras desde que ali nasceu. Observador das mudanças ocorridas com a cidade ao longo do tempo, sensibilizou-se o arquiteto com as alterações ocorridas na estrutura urbana após as obras financiadas pelo programa CURA, na década iniciada em 1980 e propôs-se elaborar este trabalho.

Lavras foi uma experiência da segunda fase do programa CURA, quando não mais havia uma área CURA delimitada, mas o programa voltava-se para o conjunto urbano e sua estrutura espacial. Elaborou-se um PCU - Plano de Complementação Urbana, de fato um amplo programa de pavimentação e drenagem de bairros e eixos estruturais do espaço urbano, que contemplava ademais o tratamento das margens inundáveis do ribeirão Vermelho e a construção de equipamentos comunitários. Em sua essência, o PCU executado permitiu a substituição de uma estrutura urbana linear por um novo espaço de formatação elíptica.

Este estudo difere dos casos anteriores pela originalidade do fenômeno observado, pelas categorias de análises envolvidas, sua metodologia e pela explicitação da capacidade ao mesmo tempo consolidadora e transformadora do programa CURA. A familiaridade do leitor com a cidade, indispensável ao acompanhamento das alterações havidas, levou o autor a iniciar o estudo com a *análise da localização estratégica* de Lavras no país e na rede urbana, a que se segue a *análise do sítio urbano* e dos principais marcos referenciais/simbólicos do espaço urbano, referidos no texto. Outras análises complementam o estudo, de naturezas diversas e distintas pretensões.

Partindo de 1960, marco do processo de urbanização do país, são identificados os contornos iniciais do espaço urbano de Lavras, organizado de forma linear em torno de um eixo histórico. A *análise da agregação de novos espaços loteados*, a intervalos de dez anos, define os contornos diferenciados da mancha urbana e seus vetores de expansão. Essa expansão é sintetizada num gráfico a cores, que mostra, de forma integrada, a seqüência da evolução da ocupação do espaço e o progressivo abandono da estrutura linear.

Outra categoria de análise é a que procura *identificar o eixo estrutural histórico e os novos eixos criados*, além das ligações viárias importantes no espaço urbano, que condicionaram o funcionamento da cidade (partes alta e baixa) em várias fases. Uma *análise histórica* se faz do processo de alteração e reestruturação do espaço urbano, suas razões e justificativas.

Finalmente, *por meio de fotografias atuais, os espaços que constituem o eixo estrutural histórico e adjacências são analisados* e demonstram que houve um desejável adensamento e mesmo verticalização na zona central, alcançando-se um dos objetivos do programa CURA.

Para permitir as análises efetuadas, contatos preliminares foram feitos com o Prefeito, antes de viajar a Lavras, explicando o interesse do trabalho. Uma vez na cidade, foram travados contatos efetivos com o Secretário de Desenvolvimento Urbano e com o encarregado da seção de geo - processamento, com vistas ao levantamento de dados oficiais atualizados sobre urbanismo local. Foram conseguidos dados cadastrais e aerofotogramétricos. Disponibilizado ao autor o acesso a arquivos antigos da Prefeitura, este pesquisou loteamentos aprovados, por sua nomenclatura e época de aprovação. Esse material foi útil na identificação dos contornos da mancha urbana em suas diversas fases.

Uma segunda etapa de pesquisa se deu em fontes não oficiais, quando diversas entrevistas foram feitas. De funcionários mais antigos da Prefeitura foram obtidas informações sobre o crescimento da cidade, complementadas por entrevista com arquitetos nascidos em Lavras (um deles ex-secretário de Obras da Prefeitura) conhecedores da história da evolução do espaço urbano e de seu processo de adensamento e verticalização, para o qual contribuíram com seus projetos. Também foi entrevistado arquiteto atuante no mercado imobiliário local, responsável por loteamentos realizados e em execução.

O ex-prefeito Maurício Pádua Souza, cuja sensibilidade pressentiu o potencial de desenvolvimento urbano representado pelos novos eixos estruturais latentes e em cuja gestão foram executadas as obras CURA, deslocou-se de Belo Horizonte a Lavras, prestigiando o trabalho do autor. Além de entrevista exclusiva, visitou os locais das obras em sua companhia e sobre elas fez valiosos comentários.

Antes de retornar ao Rio de Janeiro, o autor documentou fotograficamente todo o eixo estrutural histórico, os novos eixos e as ruas “de trás” como hoje se apresentam – Misseno de Pádua, Bernardino Maceira e Francisco Sales.

No Rio de Janeiro, o material colhido foi avaliado e organizado com vistas ao preparo de elementos que acompanham o texto. Produziu o autor, então, o “croquis” ilustrativo do sítio urbano e os mapas da mancha urbana, a partir da identificação da época dos loteamentos, locação em mapa da cidade e obtenção do contorno do espaço urbano na década pesquisada.

Quanto às fotos, elas foram reunidas em grupos, indicando-se a posição da foto em trecho do mapa urbano correspondente.

6.1 Localização geográfica de Lavras / MG

As três mais importantes Regiões Metropolitanas do Brasil – Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte – se interligam por três das principais rodovias do país:

- . a rodovia BR-116 – Presidente Dutra, que interliga Rio de Janeiro e São Paulo;
- . a rodovia BR-040 – que liga o Rio de Janeiro a Belo Horizonte e prossegue para Brasília;
- . a rodovia BR-381 – Fernão Dias , que conecta São Paulo a Belo Horizonte.

O triângulo espacial assim formado congrega o importante parque industrial que se desenvolve ao longo do vale do rio Paraíba do Sul, as estâncias hidrominerais do Sul de Minas, as áreas industriais de Varginha e Três Corações, cidades históricas como São João Del Rei e Tiradentes (distantes 100 km de Lavras), regiões cafeeiras e de produção de leite, além de inúmeros centros urbanos importantes nos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo.

Lavras situa-se dentro do triângulo citado, a 12 km da rodovia BR-381 - Fernão Dias. Dista cerca de 440 km do Rio de Janeiro, 380 km de São Paulo e cerca de 219 km de Belo Horizonte.

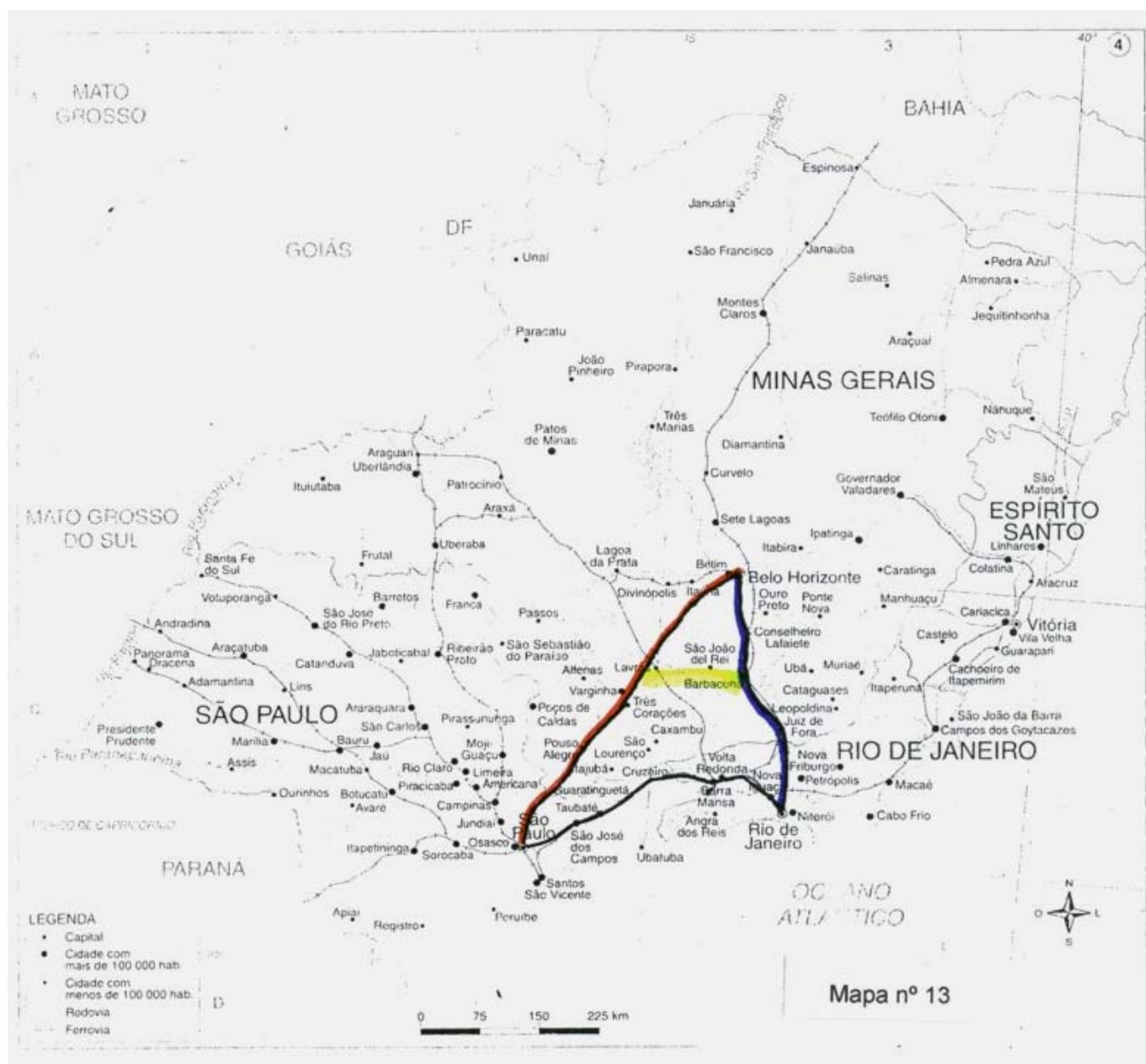
As rodovias BR-040 e BR-381, que demandam Belo Horizonte a partir de Rio de Janeiro e de São Paulo (convergentes) têm na BR-265 (rodovia Barbacena - Lavras) sua principal interligação transversal pavimentada, o que só valoriza a posição estratégica da cidade de Lavras, imersa na região Sudeste do Brasil desenvolvido.

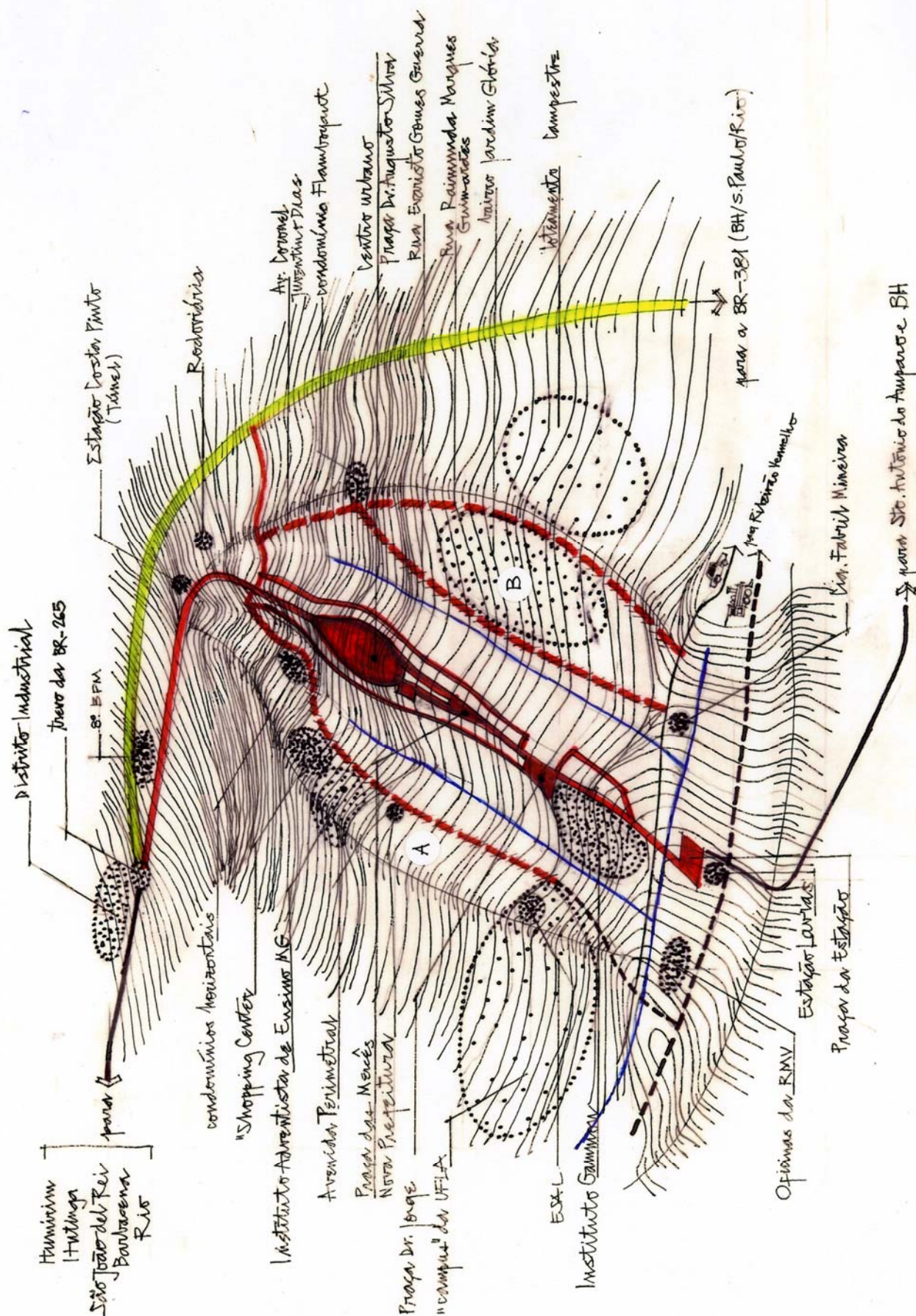
O mapa nº 13 pg. 101 permite visualizar a descrição feita.

6.2 O sítio urbano

Como típica cidade das Alterosas, Lavras localiza-se num sítio urbano com topografia acidentada e de altitude: o centro urbano acha-se a 910 m acima do nível do mar, componente principal de um *eixo estrutural histórico*, que foi o tradicional organizador do espaço urbano, dando à cidade uma conformação linear por mais de um século.

A ilustração nº 2 esquematiza a morfologia do relevo em que a cidade se aninhou, no cume de encostas íngremes, incapaz de por elas deslizar e ocupar os vales, cavados entre a colina central e outras a seu redor, dado o talude das encostas. Nota-se, no “croquis”, que o *eixo estrutural histórico* nasce na praça da Estação, onde a topografia oferece declives suaves, constituindo um patamar oblongo. Esse baixio é cortado pelo ribeirão Vermelho, que capta as águas de dois outros cursos





d'água, coletores, nos talvegues, das águas pluviais derramadas pelas encostas da colina central e das vertentes que a flanqueiam. Nos finais de ano, época das chuvas, era freqüente o transbordamento do ribeirão Vermelho e a inundação de suas margens, com prejuízos para os moradores do bairro que surgiu, paralelo a sua trajetória. A estação ferroviária, de um lado, comunicava-se com a área plana, mas, do lado oposto, tinha logo atrás de si encostas íngremes, que demoraram a ser efetivamente ocupadas pela mancha urbana.

Cavalcando o topo da colina central, o *eixo estrutural histórico* acompanhou a topografia até o local onde se situa o 8º Batalhão da Polícia Militar, numa extensão de cinco quilômetros, com uma diferença de nível de cerca de cem metros. Durante muitos anos a Estação e o Batalhão foram os pontos extremos do perímetro urbano. A cidade, até os anos cinquenta, era a rua “Direita” e apenas mais uma ou duas ruas a ela paralelas, as ruas “de trás”, já que a topografia era adversa a maiores expansões, o que gerou a estrutura urbana linear referida.

A colina central era flanqueada por duas outras colinas. Na colina A (à esquerda, no “croquis”), corriam, a meia encosta, os trilhos da RMV (Rede Mineira de Viação) e além-trilhos localizavam-se apenas o “campus” histórico da Escola Superior de Agricultura de Lavras – ESAL e um incipiente bairro, a Nova Lavras, já que os trilhos eram, em princípio, uma barreira à extensão da mancha urbana. Na colina B (à direita, no “croquis”) veio a localizar-se o loteamento Jardim Glória, de particular interesse para o Projeto CURA executado. Pode-se ainda observar que o sítio urbano tinha os trechos extremos do *eixo estrutural histórico* com topografia mais favorável a sua ocupação e que as colinas, com suas vertentes íngremes, foram ocupadas por seu topo e só posteriormente se interligaram por algumas vias, em torno das quais se desenvolveu o tecido urbano intersticial, que ocupou os vales.

6.3 Singularidades do espaço urbano de Lavras

A antiga igreja do Rosário (fotos CF 3 /14/15), hoje tombada pelo IPHAN, gerou em seu entorno o centro urbano, em que se destaca a Praça Dr. Augusto Silva - o “Jardim”, amplo espaço paisagisticamente tratado (fotos CF 3 /12 a 15, 17 a 23). O centro urbano sempre foi um divisor entre a parte “baixa” (em direção à Estação) e a parte “alta” (em direção ao Batalhão) da cidade.

O *eixo estrutural histórico* tem orientação praticamente Norte–Sul.

A saída Norte da cidade (em direção a Santo Antônio do Amparo e Belo Horizonte) dava-se, antigamente, por passagem sob os trilhos da Estação ferroviária, galgando a seguir o morro íngreme

que a rodeava. A saída Sudeste passava pelo Batalhão, junto ao antigo campo de pouso²⁷ em direção a Itumirim e São João Del Rei. A saída Sudoeste (em direção a Nepomuceno, o Sul de Minas e São Paulo ou Rio de Janeiro) dava-se pela rua Chagas Dória, na parte alta da cidade.

Até 1960 a parte baixa da cidade era a mais valorizada, pela presença de indústrias e em função da saída para Belo Horizonte. Tendo sido asfaltada, no Governo Kubitscheck, a rodovia Fernão Dias (São Paulo – Belo Horizonte) nela estabeleceu-se um trevo de acesso a Lavras, que foi interligado com a saída Sudoeste da cidade, o que passou a deslocar o crescimento urbano para a parte alta.

As cidades interioranas dispunham, ordinariamente, de uma estação ferroviária, quando a ferrovia ainda era o principal meio de transporte de passageiros e carga. Lavras era uma exceção, pois dispunha de duas estações ferroviárias: na parte alta da cidade, junto ao “Túnel”, localizava-se a estação Costa Pinto (foto CF 3 / 32) e na parte baixa a Estação Lavras, junto à qual a Rede Mineira de Viação mantinha os galpões de uma importante oficina de reparos de vagões, geradora de empregos para a população urbana. As oficinas acham-se atualmente desativadas, restando de pé a arquitetura típica dessas estruturas, com influência européia da Era Industrial (foto CF 3 / 4).

A economia local era, até 1960, baseada na produção agrícola, em destaque o café²⁸ e a agroindústria (laticínios), mas Lavras já contava com apreciável comércio e sempre foi centro cultural e de atendimento médico de seu entorno. Havia indústrias locais (gêneros alimentícios, bebidas, fabricação de máquinas agrícolas) e duas indústrias, mais importantes, de escala regional, localizadas próximas à estação ferroviária Lavras: a Companhia Fabril Mineira, indústria têxtil, em torno da qual originou-se o bairro da Fábrica, que sofria eventualmente inundações pelas cheias do ribeirão Vermelho(foto CF 3 /1) e as instalações das Indústrias Matarazzo, junto aos trilhos da RMV, a salvo da área alagadiça.(foto CF 3 /2).

Ver CF3 (conjunto fotográfico nº 3) – pg 123 a 131

²⁷ Em 2005 Lavras dispõe do novo aeroporto de Baunilha, com pista de pouso asfaltada com 1.500m de comprimento, que já se constitui em novo vetor de expansão do espaço urbano.

²⁸ Desde 1940 existiu o Campo Experimental de Café do Ministério da Agricultura, dirigido pelo agrônomo e cientista Dr. Klaus Fest, que produziu trabalhos de pesquisa genética sobre café, mandioca e mamona. O antigo Campo é hoje integrado às atividades acadêmicas de pesquisa da UFLA – Universidade Federal de Lavras.

6.4 Espaços referenciais do conjunto urbano

Alguns espaços urbanos tiveram significado especial na evolução urbana de Lavras e até hoje se mantêm quase intocados: uns, amplos espaços abertos, outros expansões do eixo viário principal, como se patamares fossem para aliviar o cansaço da subida contínua ou para quebrar a muralha do corredor formado pelo casario em ambos os lados da rua. Pode-se dizer que até hoje são esses os principais referenciais simbólicos para orientação no espaço urbano, embora novos referenciais tenham sido adicionados com o passar do tempo e a expansão da cidade. Esses espaços tradicionais são:

a) o morro da Estação e o Instituto Gammon - o primeiro contato do viajante chegado de trem, com a cidade, era a Praça da Estação – Dr. José Esteves (foto CF 3 / 3), onde havia hotéis e a curiosidade de um prosaico bonde, cujos trilhos percorriam a cidade até a parte alta. Trecho inicial do *eixo estrutural histórico*, o morro era ocupado, de um lado pelo casario (fotos CF 3 /7/8) e de outro pelos muros de arrimo do Instituto Gammon , até seu portão de acesso e escadaria (foto CF 3 /11).

b) a praça Dr. Jorge e o complexo Gammon / ESAL - ao final do morro da Estação, um patamar ajardinado, com o segundo acesso (foto CF 3 /10) aos 18 hectares da chácara onde, desde o início do século XX, funciona o Instituto Gammon, do qual fazia parte a ESAL, acima citada. O espaço físico Gammon–ESAL era descontínuo e a rua do Instituto foi uma das primeiras vias que deslizou pela vertente da colina central, cruzou o curso d’água do talvegue, os trilhos da RMV e finalmente atingiu o portão e a escadaria de acesso à ESAL, estabelecendo uma ligação viária entre o Gammon e a ESAL.

c) a praça das Mercês - onde a via principal se bifurcava, em direção a praça Dona Josefina, junto ao Colégio Nossa Senhora de Lourdes, alternativa para se atingir o Centro (foto CF 3 /16).

d) a praça Dr. Augusto Silva – principal espaço ajardinado em pleno centro urbano, o “Jardim” congregava diversos equipamentos comunitários como hotéis, igreja, clube social, agências bancárias, comércio, funcionando também como área de encontro, lazer e eventos (fotos CF3 17 a 21).

e) a praça Leonardo Venerando – uma continuação da praça Dr. Augusto Silva, reunificava o *eixo estrutural histórico*, desdobrado no centro urbano (foto CF 3 / 24).

f) o “Túnel” – na verdade uma ponte elevada sobre a via férrea, antes da qual uma ladeira levava à estação Costa Pinto.(foto CF 3 / 33). Atravessada a ponte, o *eixo estrutural histórico*

prosseguia sobre topografia mais favorável, mas sempre ocupando o topo do relevo. Continuava, após o Batalhão, como estrada de acesso ao vizinho município de Itumirim e a São João Del Rei.

g) o estádio do Fabril Esporte Clube – situado junto à fábrica de tecidos, no bairro da Fábrica.

h) o quartel do 8º Batalhão da Polícia Militar de Minas Gerais – por longo tempo, um marco do final do perímetro urbano de Lavras.

6.5 Evolução urbana até 1980

Estabelecido um mínimo de informações sobre Lavras e seu sítio, pode-se analisar o processo da mudança ocorrida na estrutura urbana e no funcionamento da cidade, grandemente influenciada pelas obras do CURA.

a) O mapa nº 14, pg. 108, mostra a mancha urbana existente em 1960, de conformação marcadamente linear, comandada pelo *eixo estrutural histórico*. O mapa também identifica equipamentos urbanos e elementos do sistema viário. Na direção norte observa-se o espaço institucional do Instituto Gammon (item 10) e uma expansão transversal ao eixo, o bairro da Fábrica, na baixada em torno das margens do ribeirão Vermelho. Na direção sudeste a saída para Itumirim e São João Del Rei e na direção sudoeste a expansão em torno do eixo viário de saída para Nepomuceno, São Paulo e Rio. Percebe-se também no mapa o traçado da via férrea, interligando as estações Costa Pinto – item 1 e Lavras – item 3 .

A população total em 1960 era de 34.550 habitantes.Fonte: IBGE Lavras

b) O mapa nº 15, pg. 109, mostra a mancha urbana existente em 1970. O município abrigava então 44.449 habitantes, a população urbana era de 35.430 habitantes, o que se traduzia numa taxa de urbanização de 79,7%. O IDH – índice de desenvolvimento humano da ONU era 0,482. Fonte: Prefeitura Municipal de Lavras. Em 1970 novos loteamentos foram incorporados aos espaços urbanos, porém carentes de infra-estrutura. Nessa ocasião, a saída norte para Belo Horizonte ficou desprestigiada, já que a saída para a BR-381 tanto levava a São Paulo e Rio, quanto a Belo Horizonte, o que transferiu a valorização dos espaços urbanos para a parte alta da cidade. Na porção noroeste nota-se uma expansão – o loteamento Jardim Glória, ainda carente de infra-estrutura, que ocupou uma das vertentes de colina lateral, acessado por ligação viária a partir do bairro da Fábrica, junto ao estádio do Fabril Esporte Clube. Essa iniciativa anunciou a possibilidade de criação de um

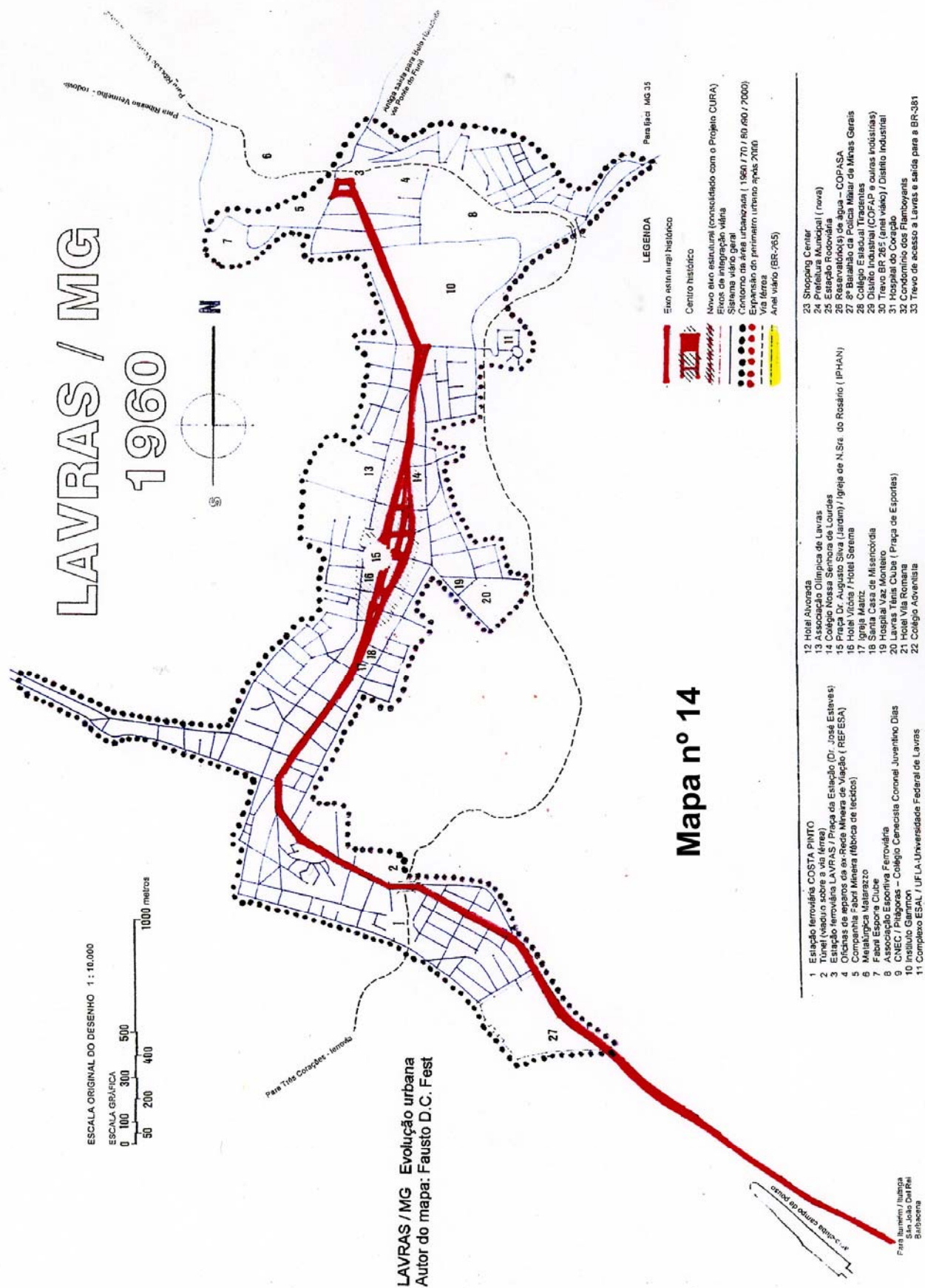
incipiente *novo eixo estrutural*, capaz de ligar as partes alta e baixa da cidade, paralelo ao *eixo estrutural histórico*, até então o único sistema viário de comunicação direta entre os dois níveis.

c) O mapa nº 16, pg. 111, mostra a mancha urbana em 1980, época do início dos estudos do CURA, que teve suas obras executadas em 1981. Nessa época a população total do município era de 52.715 hab, a população urbana 43.500 habitantes, o que se traduzia numa taxa de urbanização de 85,9%. O IDH crescera para 0,722. Fonte: Prefeitura Municipal de Lavras. Os investimentos do CURA vieram consolidar e acelerar o desenvolvimento urbano de Lavras, ao criar infra-estrutura viária pavimentada em vários bairros e loteamentos existentes, garantindo assim a acessibilidade e a melhora dos padrões de qualidade de vida nos locais onde atuou. Na verdade, fora o tratamento das margens do ribeirão Vermelho (fotos CF3 /5/6) e alguns investimentos em equipamentos comunitários, o programa concentrou a maioria de seus recursos em pavimentação e drenagem, o que não é de estranhar, conforme MASCARÓ mostrou em seus estudos de custos de urbanização. Entretanto, o maior mérito do CURA foi pavimentar os *novos eixos estruturais*, que deram outra conformação ao espaço urbano e novo ritmo a sua ocupação.

d) Os novos eixos estruturais

. Colina A

A colina A era suficientemente íngreme para apresentar um trecho com voçorocas e nela, a meia-encosta, serpenteava a via férrea de ligação entre as estações Costa Pinto e Lavras. Na maior parte desse trajeto o tabuleiro onde repousavam os trilhos achava-se em nível mais alto que o terreno circundante, com desníveis abruptos e barrancos quase verticais, impedindo sua interligação com os espaços de loteamentos abaixo, como o do bairro Centenário. O progressivo declínio do sistema ferroviário brasileiro levou à desativação das oficinas da RMV e do ramal de ligação entre as duas estações de Lavras, em 1979. A retirada dos trilhos permitiu inicialmente o uso temporário do leito de terra para o desvio do trânsito de pesados caminhões carregados de calcário, que comprometiam a pavimentação das ruas da cidade com sua passagem. Percebeu-se a importância do novo eixo estrutural para o conjunto urbano e o projeto de pavimentação da Avenida Dr. Sílvio Menicucci ou Perimetral, foi incluída no Projeto CURA como alternativa de ligação Fábrica – Túnel.



Com a pavimentação do novo eixo estrutural o leito da ferrovia, que era uma barreira à expansão urbana, passou a garantir a acessibilidade às encostas acima da via, transformando-se em suporte para a proposição de novos loteamentos.

. Colina B

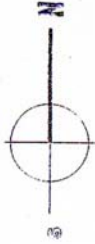
Na colina B, paralela ao *eixo estrutural histórico*, havia loteamentos mais antigos e outros mais recentes como o Jardim Glória, mas todos ainda carentes de infra-estrutura. Os bairros não eram pavimentados, embora já existissem as vias Raimunda Marques Guimarães e Evaristo Gomes Guerra. Nasciam ambas essas vias no bairro da Fábrica, desenvolviam-se paralelas, a meia encosta e depois convergiam. A Avenida Coronel Juventino Dias deu prosseguimento a essa convergência até atingir a rua Álvaro Botelho, tradicional espaço do conjunto urbano. Dali, já na parte alta, atingia-se facilmente a saída para a BR-381. O bairro Jardim Glória foi completamente pavimentado, tendo o Prefeito se entendido previamente com a população, que se dispôs a participar dos custos de implantação de rede de esgotos em toda a área, dividindo-os com a Prefeitura. Assim, a pavimentação que se seguiu, feita com os recursos CURA foi tecnicamente perfeita. Com isso a área transformou-se num vetor de atração de novos investimentos e do crescimento urbano. Faltavam ainda eixos de integração viária com a colina central, o que atrasou a ocupação dos vazios no vale entre as colinas.

Anel Viário

Ainda na década iniciada em 1980 um novo e importante elemento veio juntar-se ao conjunto urbano. O tráfego da BR-265, vindo de Barbacena - São João Del Rei atravessava a parte alta de Lavras, buscando a saída para a BR-381. Foi construído então um anel viário, de contorno da cidade, de modo a permitir acesso direto à BR-381. Dois trevos foram construídos, um na saída sudoeste já existente e outro nas proximidades do Batalhão (mapa 26, item 30). Nota-se no mapa 26 expansão nos loteamentos da parte alta da cidade, que já chegavam a tocar no anel viário, vetor de atração do crescimento, bem como integração dos loteamentos do setor noroeste, ao final da década iniciada em 1980. As encostas atrás da estação Lavras foram ocupadas por loteamentos populares do tipo COHAB. Essa nova morfologia urbana já denunciava a quebra da linearidade inicial da estrutura urbana geral. Também o setor sudeste expandiu-se.

LAVRAS / MG

1980



ESCALA ORIGINAL DO DESENHO 1 : 10.000

ESCALA GRÁFICA



POPULAÇÃO 1980
total = 52.715 hab. urbana = 45.300 hab.
taxa de urbanização = 85,9%

Fonte: Prefeitura Municipal de Lavras

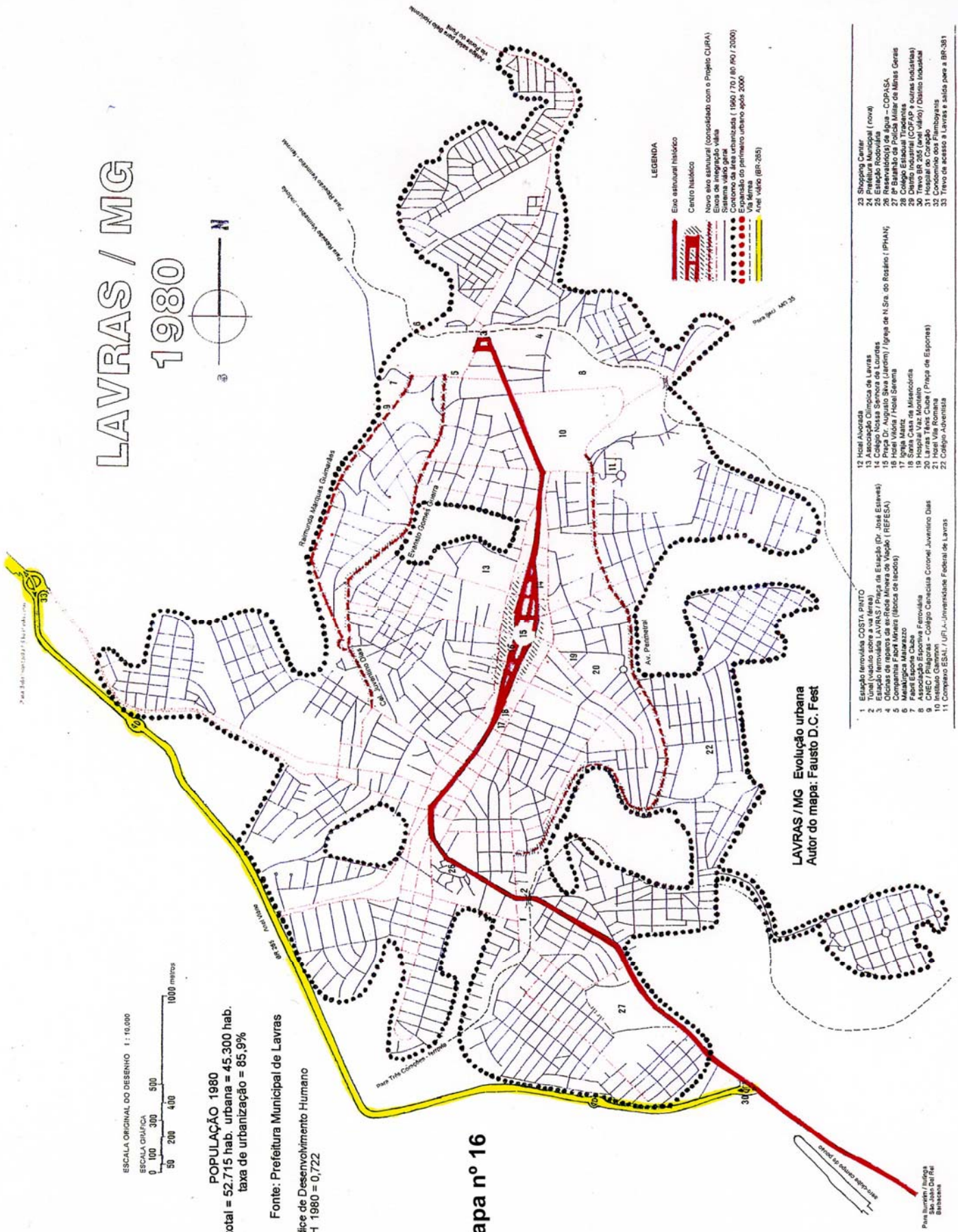
Índice de Desenvolvimento Humano
IDH 1980 = 0,722

Mapa nº 16

LAVRAS / MG Evolução urbana
Autor do mapa: Fausto D.C. Fest



- | | | |
|---|---|---|
| 1 Estação ferroviária COSTA PRATO | 13 Hotel Alameda | 23 Shopping Center |
| 2 Estação ferroviária LAVRAS / Praça da Estação (Dr. José Estreves) | 14 Associação Olímpica de Lavras | 24 Prefeitura Municipal (nova) |
| 3 Estação ferroviária LAVRAS / Praça da Estação (Dr. José Estreves) | 15 Colégio Nossa Senhora de Lourdes | 25 Estação Rodoviária |
| 4 Oitavas de rapto da ex-Rio de Janeiro do Viçoso (REFESA) | 16 Praça Dr. Augusto Silva (Jardim) / Igreja de N. Sra. do Rosário (PHAN) | 26 Reservatório de água - COPASA |
| 5 Companhia Falt Miner (fábrica de tecidos) | 17 Hotel Vitor / Hotel Seneca | 27 8º Batalhão da Polícia Militar de Minas Gerais |
| 6 Estação ferroviária LAVRAS / Praça da Estação (Dr. José Estreves) | 18 Hotel Vitor / Hotel Seneca | 28 Estação Rodoviária |
| 7 Estação ferroviária LAVRAS / Praça da Estação (Dr. José Estreves) | 19 Hotel Vitor / Hotel Seneca | 29 Centro Industrial (COFAP e outras indústrias) |
| 8 Associação Esportiva Ferroviária | 20 Hospital Vaz Monteiro | 30 Trevo BR 285 (anel viário) / Distrito Industrial |
| 9 CHC / Pilgragem - Colégio Condição Coronel Juvêncio Dias | 21 Lavras Três Cúas (Praça de Esportes) | 31 Hospital do Colégio |
| 10 Colégio Estadual de Lavras | 22 Colégio Adventista | 32 Colégio Adventista |
| 11 Complexo ESAL / UFLA - Universidade Federal de Lavras | | 33 Trevo de acesso a Lavras e saída para a BR-381 |



6.6 Evolução urbana após 1980

a) O mapa nº 17, pg 113, mostra a mancha urbana em 1990, após o CURA. Nessa época a população total do município era de 65.893 habitantes, a população urbana 60.730 habitantes, o que traduzia uma taxa de urbanização de 92,2%. O IDH crescera para 0,775 em 1991. Fonte: Prefeitura Municipal de Lavras. O prédio da antiga Prefeitura de Lavras já mostrava-se vetusto, acanhado e inadequado ao uso. Foi então construído, no *novo eixo estrutural Avenida Dr. Sílvio Menicucci (Avenida Perimetral)* o prédio novo da Prefeitura, que transformou-se logo em vetor de atração da expansão urbana. Em 1983 o Instituto Adventista de Ensino de Minas Gerais instalou-se, com 10.000 m² de área construída em 18,3 ha de terra em encosta próxima à Prefeitura. Em 1990 os loteamentos já haviam galgado o topo da colina A e dobrado sua vertente leste. A colina B foi logo povoada, atraindo comércio e serviços para atender às habitações e instalou-se ali o Hospital do Coração, que passou a servir a região em sua especialização.

Eixos de integração viária, como as ruas Delfino de Souza, desembargador Alberto Luz, rua do Instituto desceram as encostas íngremes, a partir do *eixo estrutural histórico* e atingiram o vale e as encostas da colina B. Essa vias serviram de suporte à ocupação de vazios urbanos ainda existentes, o que gerou adensamento populacional (fotos CF3 /8/9 - notar casario ao fundo, na colina B) ou ligaram a Avenida Perimetral ao centro urbano .

b) O mapa nº 18, pg 114, mostra a mancha urbana em 2000/2004. A população total do município era de 78.772 habitantes, a população urbana 74.296 habitantes, o que traduzia uma taxa de urbanização de 94,3%. Fonte: Prefeitura Municipal de Lavras. O IDH crescera para 0,819 no ano 2.000. Desse modo, Lavras ocupava o 14º lugar entre os mais de 770 municípios de Minas Gerais e o 247º lugar entre os mais de 5.500 municípios brasileiros . Fonte: IBGE Lavras. A população total do município foi estimada em 85.380 habitantes em 2.004 pelo IBGE de Lavras.

Nota-se, observando o mapa que a expansão da mancha urbana deu-se praticamente em todas as direções. Na colina A o grande vetor atrativo do crescimento urbano atualmente é o novo aeroporto de Baunilha. Na colina B um novo loteamento acha-se em execução, o Jardim Campestre. Há três expansões do contorno urbano que já transpuseram o limite do anel viário e desde 2001 acha-se em pleno funcionamento, junto ao trevo inicial do anel viário (foto CF3 /36) o Distrito Industrial, administrado pela CDI / MG – Companhia de Distritos Industriais de Minas Gerais, em que a indústria âncora é a fábrica de amortecedores COFAP/TRW.

LAVRAS / MG

2000 / 2004



ESCALA ORIGINAL DO DESENHO 1 : 10.000

ESCALA GRÁFICA



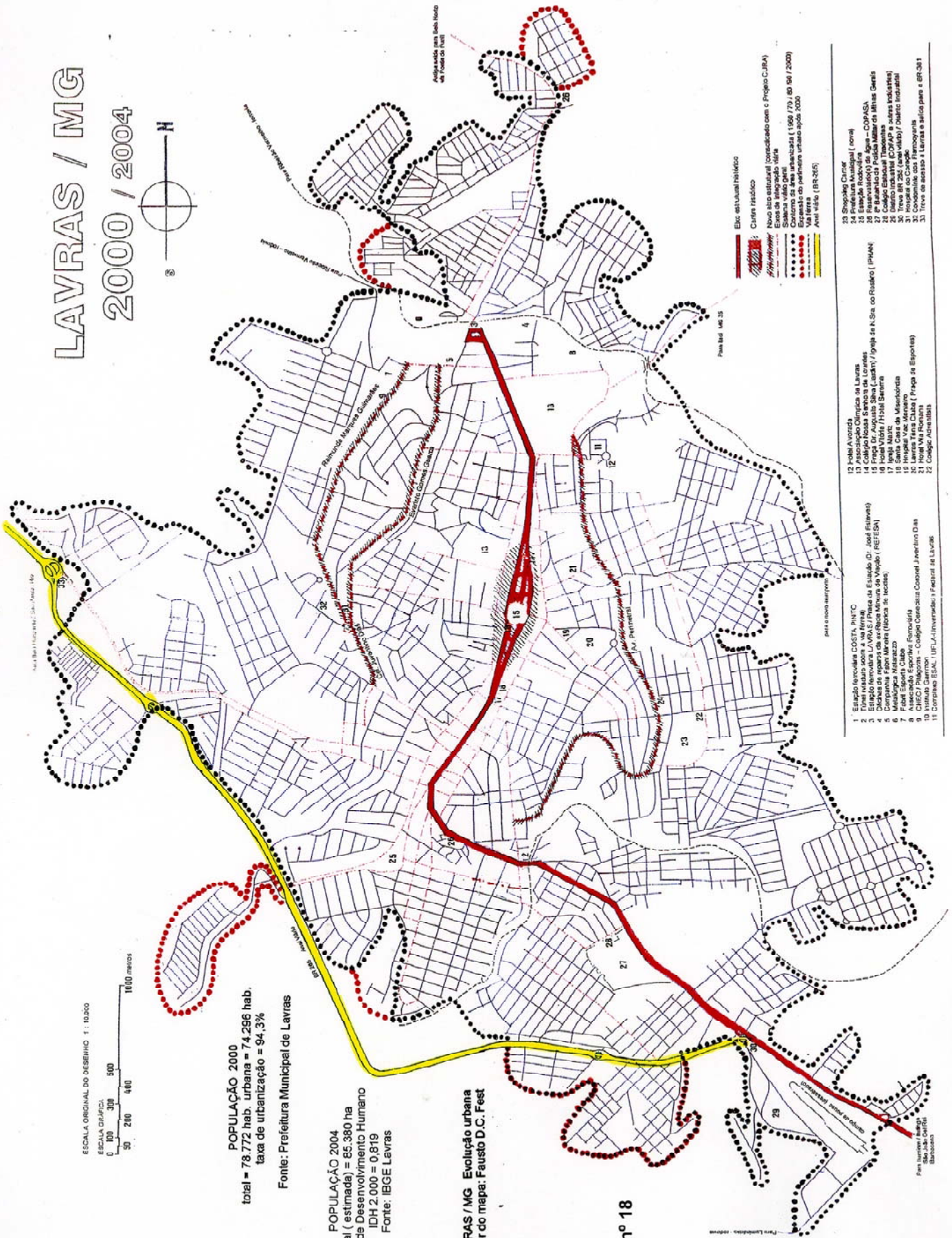
POPULAÇÃO 2000
total = 78.772 hab. urbana = 74.296 hab.
taxa de urbanização = 94,3%

Fonte: Prefeitura Municipal de Lavras

POPULAÇÃO 2004
total (estimada) = 85.380 hab.
Índice de Desenvolvimento Humano
IDH 2.000 = 0,819
Fonte: IBGE Lavras

LAVRAS / MG Evolução urbana
Autor do mapa: Fausto D.C. Fest

Mapa nº 18



A partir de 2000 entrou em operação, na colina A, próximo à Prefeitura e ao Instituto Adventista um moderno “shopping center”, cujo estacionamento é partilhado com um supermercado de porte.

c) O mapa nº 19 mostra uma visão histórica integrada da mancha urbana, superpondo seus contornos de 1960 a 2000/2004. Percebe-se a transformação da morfologia do espaço urbano comparando a área hachurada (linear) com o novo contorno (elíptico). Pode-se dizer que já há dois sub-centros urbanos, além do tradicional, um deles na colina B, que já possui vida própria e outro na colina A, onde além da ocupação habitacional concentram-se equipamentos urbanos de porte.

d) O mapa nº 20, pg.118, apresenta, em cores, os diversos períodos analisados, mostrando a evolução da mancha urbana de 1960 a 2000/2004.

e) Adensamento

Viu-se em custos de urbanização que densidades urbanas mais elevadas podem ser interessantes. Um dos objetivos básicos do CURA era esgotar estoques de terras ociosas, aumentando conseqüentemente as densidades. Na Lavras de 1960, as edificações não passavam de dois pavimentos, em geral unidades unifamiliares. Em 1970 já havia algumas com 3 ou 4 pavimentos – elevadores ainda não existiam na cidade - mas já se começava a aceitar as habitações em apartamentos. Subitamente, ainda em 1970, para espanto de todos, foi lançado aquele que ainda é o edifício mais alto da cidade – o Serra da Bocaina, com 17 pavimentos, situado na parte alta da cidade, no *eixo histórico estrutural* (foto CF3 /27/29).

O mapa 21 mostra a textura do tecido urbano existente até 1980 (antes do CURA) no centro urbano, onde pode-se notar que a maioria das edificações tinha um ou dois pavimentos, com algumas delas chegando a três e quatro pavimentos, conforme a legenda. O mapa 22 converte a representação plana do mapa 21 em relevo, por meio de perspectiva axonométrica. (pg. 119 -120)

A partir de 1980, com o dinamismo dado à evolução urbana pelos investimentos do CURA e o natural desenvolvimento das atividades econômicas, teve prosseguimento o processo de verticalização, sobretudo do *eixo estrutural histórico* e suas vias adjacentes e hoje já é comum a construção de edifícios com quatro, seis, dez pavimentos, como o novo hotel, erigido junto ao tradicional Vitória Palace (foto CF 3 / 20). Também já existem edifícios de serviços exclusivos, como os que congregam serviços médicos e consultórios. A sofisticação habitacional surge nos condomínios habitacionais dos estratos de alta renda.

O mapa 23 mostra a textura do tecido urbano existente no centro urbano em 2004 (pós-CURA), onde pode-se notar que a maioria das edificações continua a ter um ou dois pavimentos, mas que algumas delas ultrapassam os três e quatro pavimentos de 1980, atingindo mais de dez pavimentos (doze, treze), conforme a legenda. O mapa 24 converte a representação plana do mapa 23 em relevo, por meio de perspectiva axonométrica. (pg. 121-122)

6.7 Lavras na atualidade

A cidade de Lavras é hoje, como sempre foi no passado, um centro educacional regional importante - a “terra dos ipês e das escolas. A rede municipal oferece ensino até a 6ª série, além de ensino profissionalizante e APAE. O ensino básico e médio é atendido por rede estadual com 25 escolas na cidade. No ensino superior destacam-se:

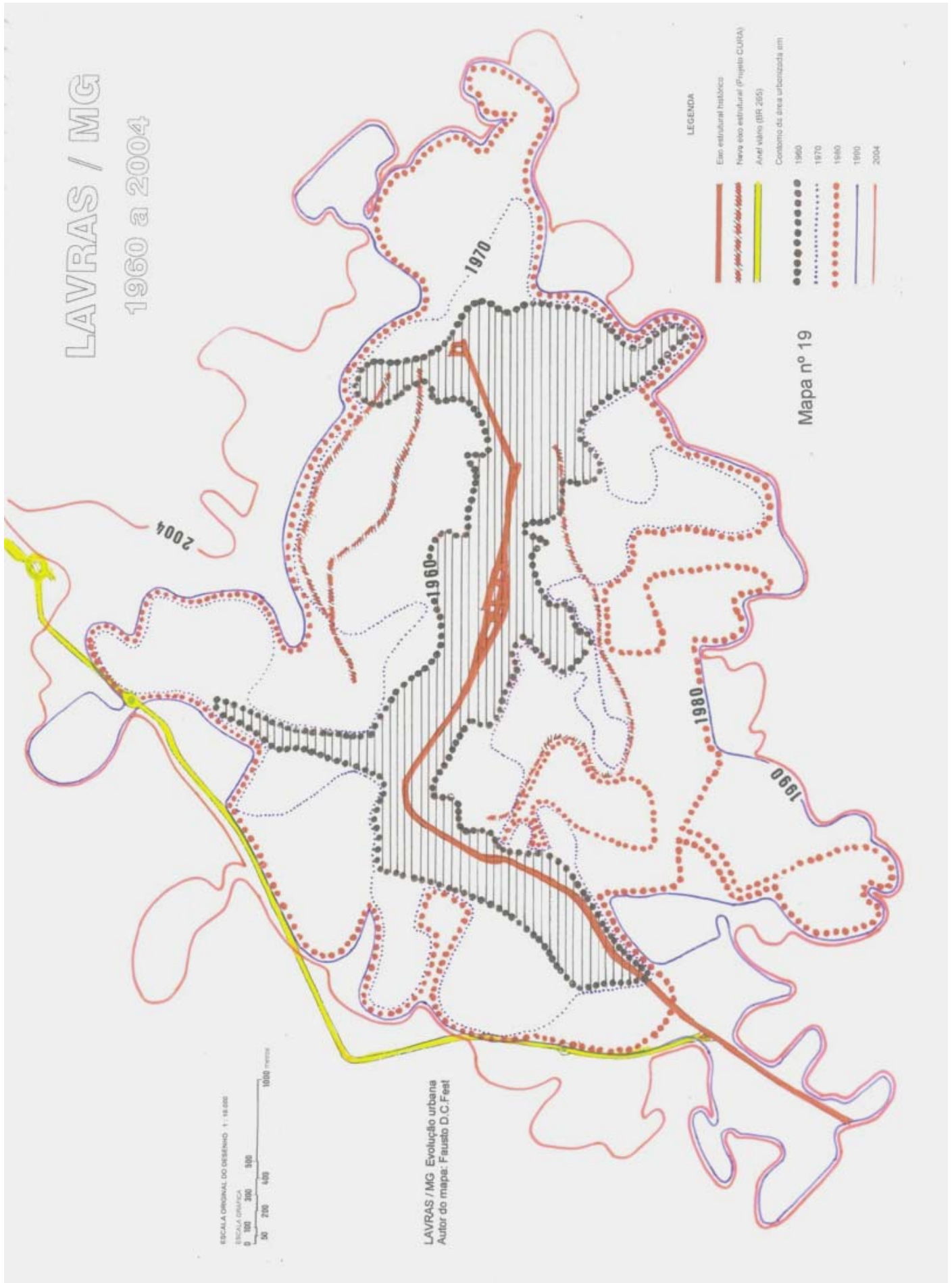
- . a UFLA – Universidade Federal de Lavras – oferece 7 cursos de graduação, entre eles Agronomia , Zootecnia, Medicina Veterinária, Ciências da Computação. A UFLA oferece cursos pela Universidade à distância para cerca de 2.000 alunos e também cursos de pós-graduação.

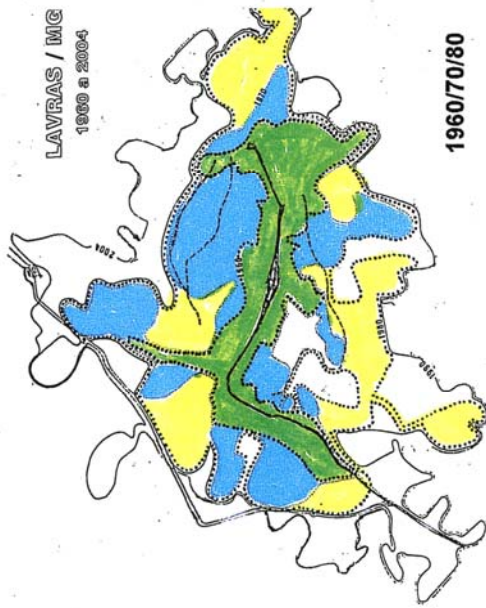
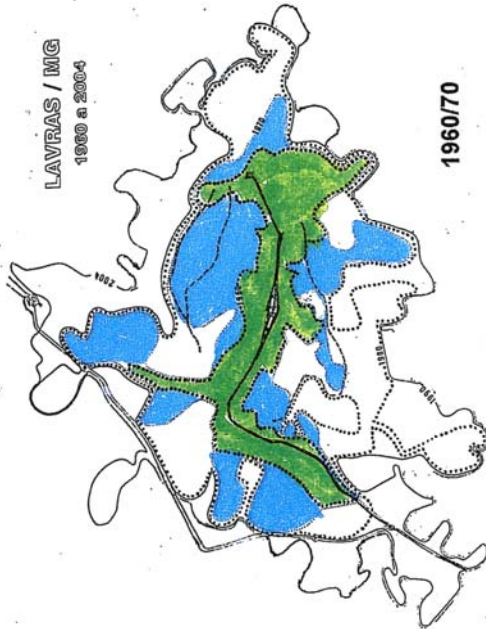
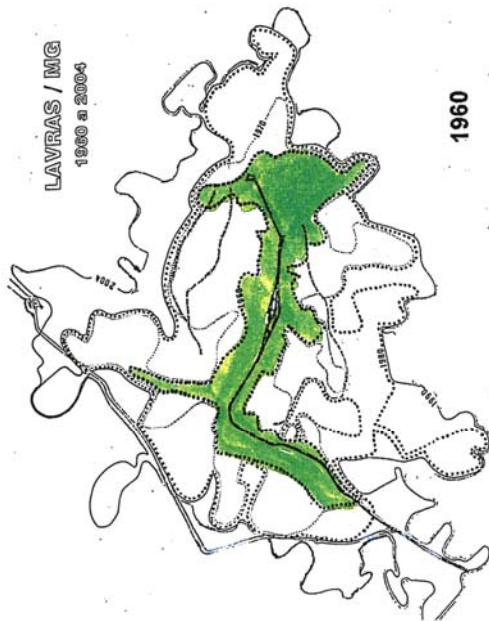
- . a UNILAVRAS – Fundação Educacional de Lavras – FELA – (UEMG) – 9 cursos de graduação, entre eles odontologia, fisioterapia, ciências biológicas e cursos de pós-graduação em convênio com a Unicamp e Escola de Farmácia e Odontologia de Alfenas.

- . Instituto Gammon – oferece 3 cursos de graduação: educação física, administração de empresas e direito.

- . Instituto Adventista de Ensino de Minas Gerais – oferece 3 cursos de graduação – ciências da computação, ciências contábeis e administração de empresas.

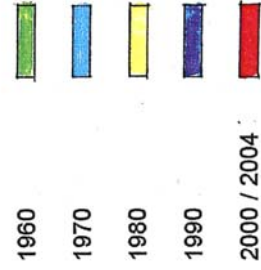
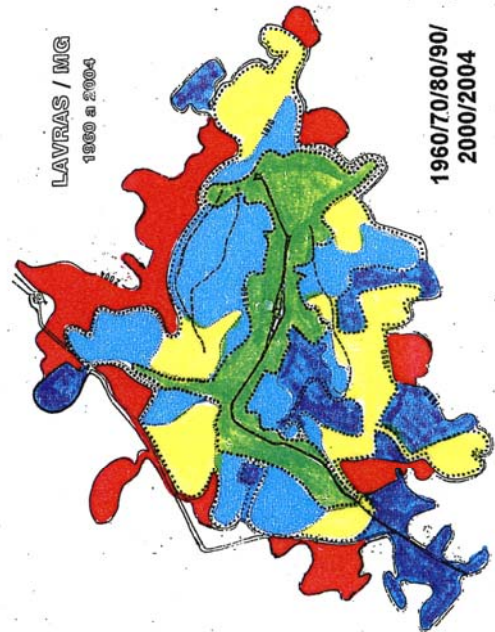
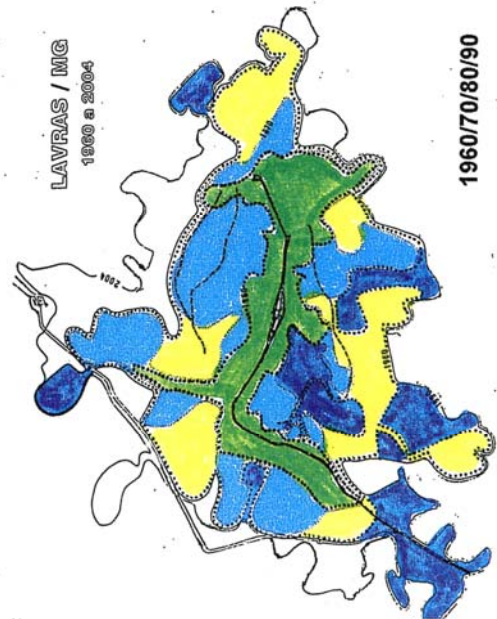
.Lavras é cidade referência na área de saúde e importante centro médico regional, sobressaindo-se pelas especialidades de cirurgia, oftalmologia, pediatria, ginecologia e cardiologia. São 5 hospitais (560 leitos), 7 clínicas de recuperação (184 leitos) 2 centros de hemodiálise e 6 laboratórios de análise clínicas. Oferece raios – X, tomografia, ecocardiograma e outros serviços médicos. O comércio é variado, bem como o setor de serviços e de indústrias locais. Contava no ano 2.000 com 17 hotéis, agências de 9 diferentes bancos, 3 jornais e 3 emissoras de rádio.





EXPANSÃO DA MANCHA URBANA

Mapa nº 20



LAVRAS / MG Evolução urbana
Autor do mapa: Fausto D.C. Fest

LAVRAS / MG 1980
CENTRO URBANO
TEXTURA DO TESSIG URBANO

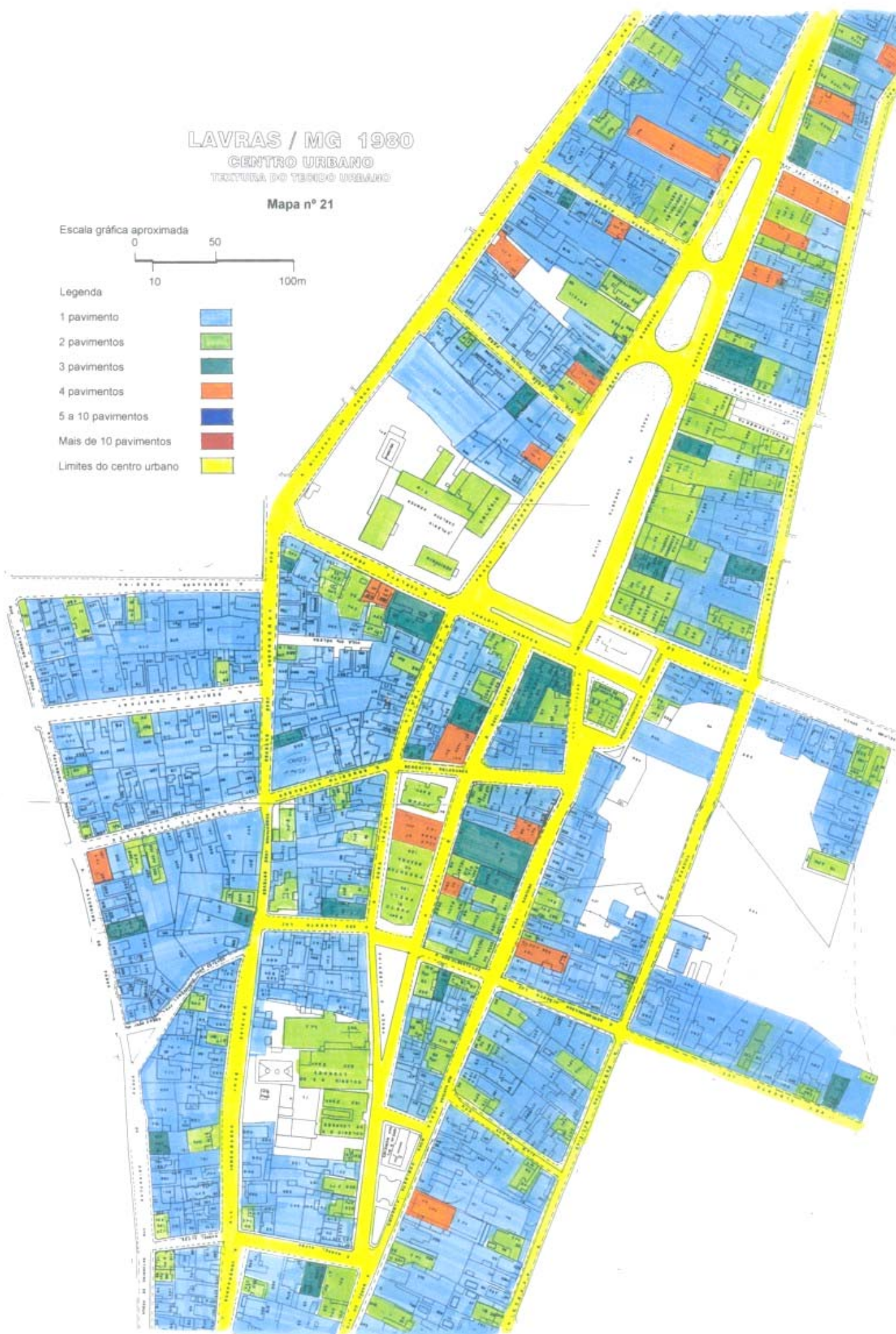
Mapa nº 21

Escala gráfica aproximada



Legenda

- 1 pavimento
- 2 pavimentos
- 3 pavimentos
- 4 pavimentos
- 5 a 10 pavimentos
- Mais de 10 pavimentos
- Limites do centro urbano



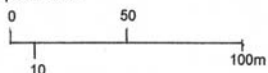
LAVRAS / MG 1980

CENTRO URBANO

TEXTURA DO TECIDO URBANO EM 3-D

Mapa nº 22

Escala gráfica aproximada



Legenda

1 a 2 pavimentos

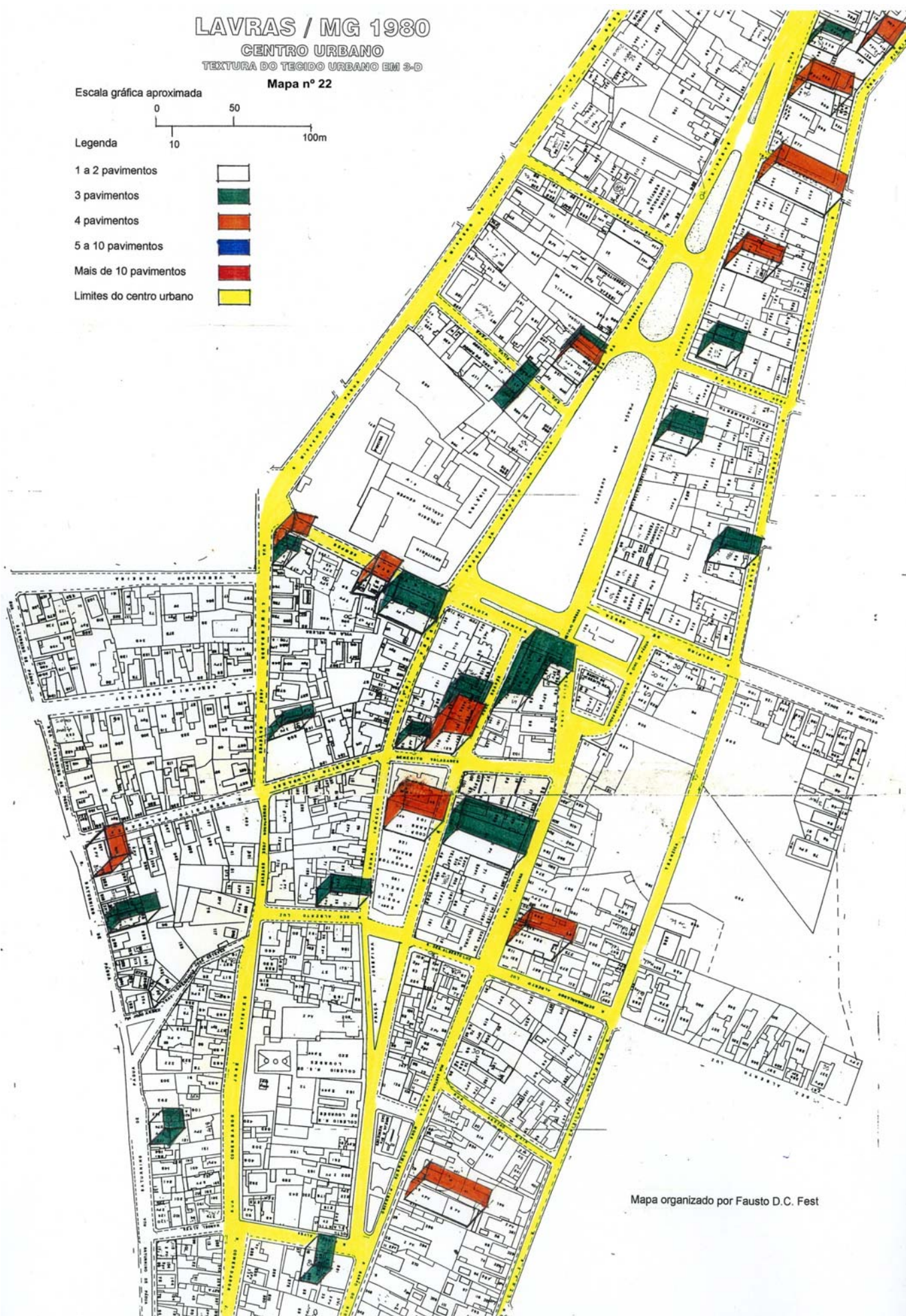
3 pavimentos

4 pavimentos

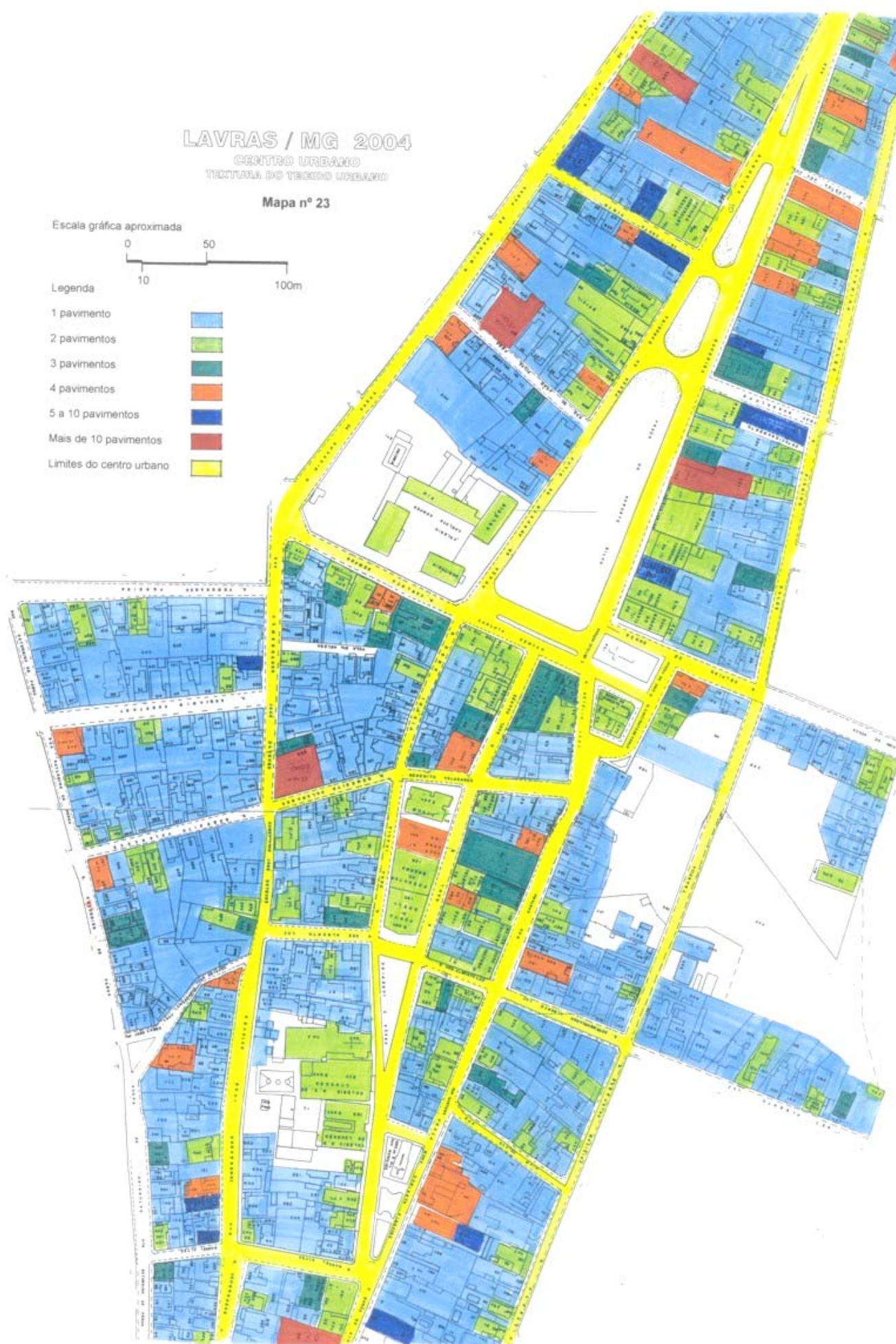
5 a 10 pavimentos

Mais de 10 pavimentos

Limites do centro urbano

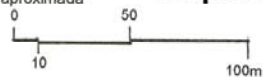


Mapa organizado por Fausto D.C. Fest



LAVRAS / MG 2004
CENTRO URBANO
TEXTURA DO TECIDO URBANO EM 3-D

Escala gráfica aproximada



Mapa nº 24

Legenda

1 a 2 pavimentos

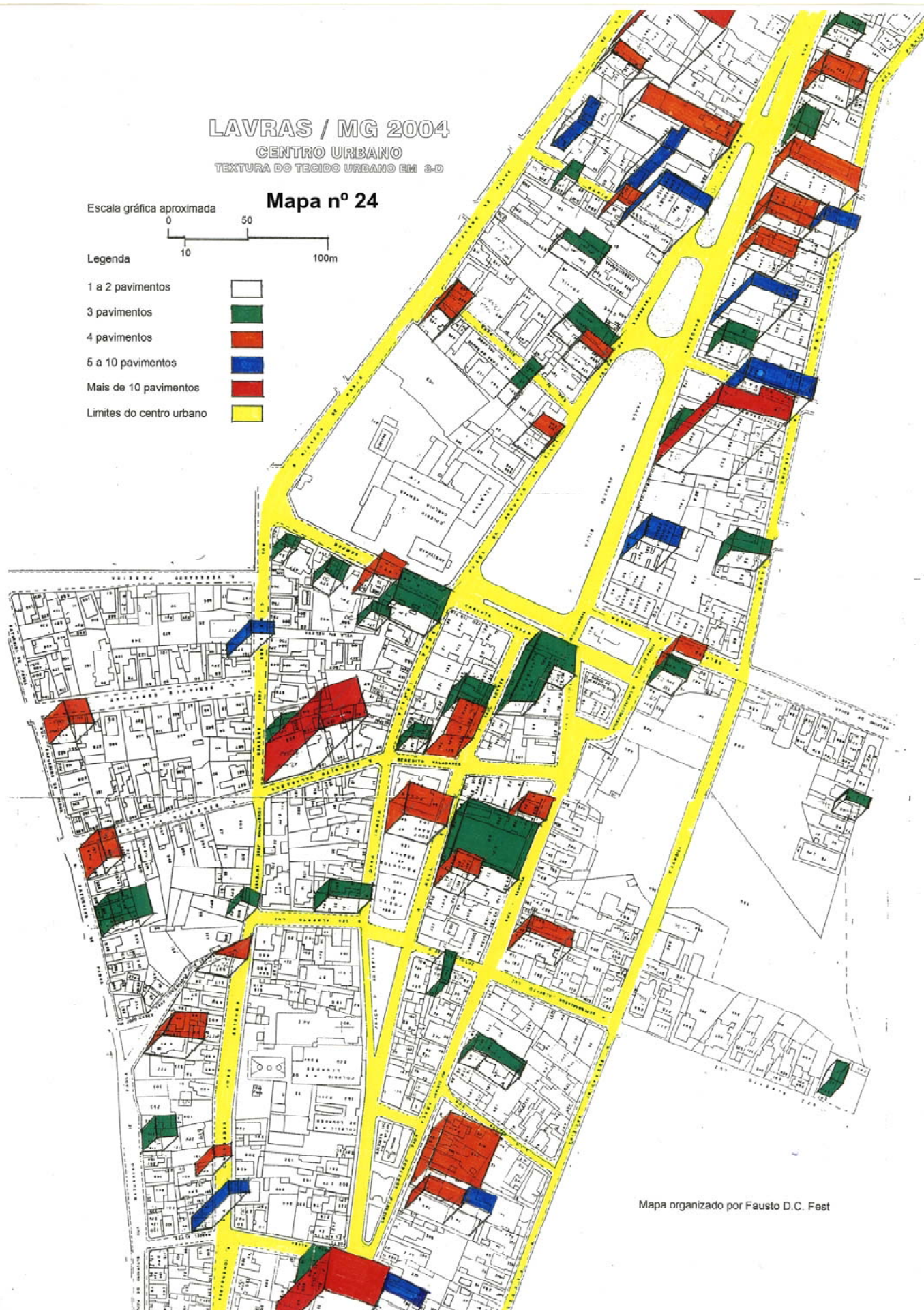
3 pavimentos

4 pavimentos

5 a 10 pavimentos

Mais de 10 pavimentos

Limites do centro urbano



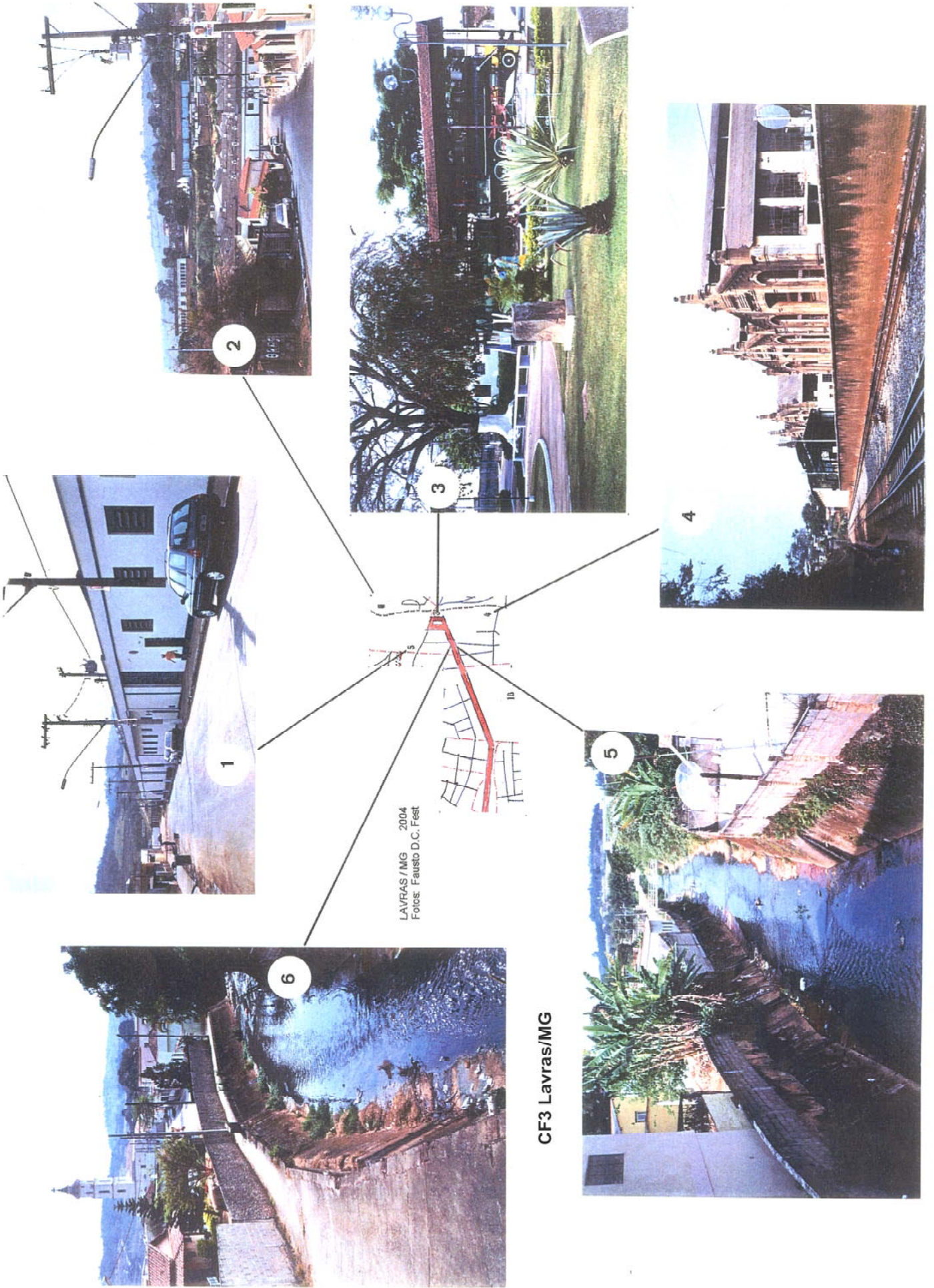
Mapa organizado por Fausto D.C. Fest

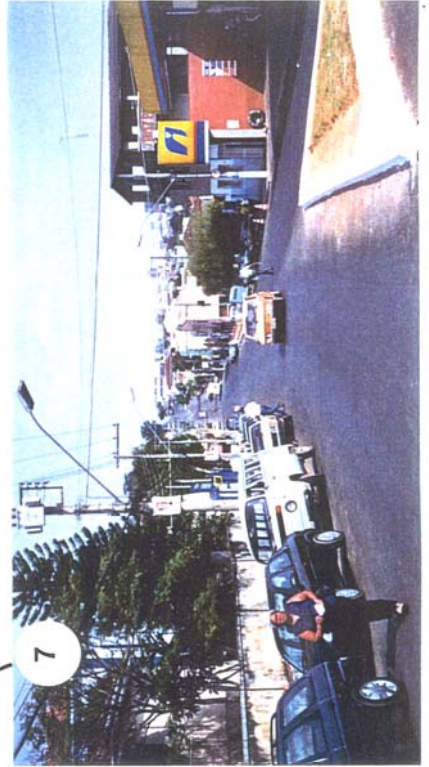
CF3 Conjunto de fotos de LAVRAS / MG**O EIXO ESTRUTURAL HISTÓRICO**

Agosto de 2004

- 3/1 Companhia Fabril Mineira – instalações da fábrica de tecidos
- 3/2 Vista do telhado da Cia. Fabril Mineira e ao fundo, no alto, junto aos trilhos da RMV, as instalações das Indústrias Matarazzo
- 3/3 Praça Dr. José Esteves (praça da Estação)
- 3/4 Oficinas de reparos de vagões da Rede Mineira de Viação (RMV)
- 3/5 Tratamento das margens do ribeirão Vermelho
- 3/6 Tratamento das margens do ribeirão Vermelho
- 3/7 Praça e Morro da Estação
- 3/8 Morro da Estação – residência família Pinheiro. Notar ao fundo o adensamento causado pelo CURA no bairro Jardim Glória
- 3/9 Rua do Instituto – eixo de interligação viária. Notar o casario ao fundo, na colina B
- 3/10 Acesso principal do Instituto Gammon
- 3/11 Prédio pioneiro do Instituto Gammon e escadaria de acesso pelo Morro da Estação
- 3/12 Praça Dr. Augusto Silva – Instituto Gammon – auditório Martha Roberts e escola de música
- 3/13 Praça Dr. Augusto Silva – Instituto Gammon – antigos dormitórios do Colégio Carlota Kemper (feminino)
- 3/14 Igreja do Rosário – tombada pelo IPHAN
- 3/15 Acesso à praça Dr. Augusto Silva e lateral da Igreja do Rosário.
- 3/16 Praça junto ao Colégio N. Sra. de Lourdes , que se conjuga com a Praça das Mercês
- 3/17 Praça Dr. Augusto Silva – centro urbano
- 3/18 Praça Dr. Augusto Silva – centro urbano
- 3/19 Praça Dr. Augusto Silva – centro urbano
- 3/20 Praça Dr. Augusto Silva – centro urbano. Notar o tradicional Hotel Vitória Palace ao lado do novo hotel , de dez andares
- 3/21 Praça Dr. Augusto Silva – centro urbano. Notar o comércio e a arborização
- 3/22 Praça Dr. Augusto Silva – centro urbano. Notar herma do Dr. Augusto Silva

- 3/23 Praça Dr. Augusto Silva – centro urbano
- 3/24 Praça Leonardo Venerando
- 3/25 Eixo estrutural histórico – trecho. Notar residência Rosalina Moura, Santa Casa de Misericórdia e Igreja Matriz.
- 3/26 Eixo estrutural histórico – trecho. Notar comércio em ambos os lados.
- 3/27 Eixo estrutural histórico – trecho. Notar Hotel Pingüim e o edifício Serra da Bocaina ao fundo (17 pavimentos)
- 3/28 Eixo estrutural histórico – trecho
- 3/29 Eixo estrutural histórico – trecho. Notar edifício Serra da Bocaina
- 3/30 Eixo estrutural histórico – trecho. Notar reservatórios de água da COPASA
- 3/31 Eixo estrutural histórico – trecho. Notar comércio e verticalização
- 3/32 Estação Costa Pinto – obras de transformação em Teatro Municipal
- 3/33 Eixo estrutural histórico – trecho. Ponte sobre a via férrea – Túnel.
- 3/34 Eixo estrutural histórico – trecho
- 3/35 Eixo estrutural histórico – trecho. Notar bifurcação
- 3/36 Eixo estrutural histórico – trecho. Trevo da BR-265. Início do Anel Viário
- 3/37 Eixo estrutural histórico – trecho
- 3/38 Eixo estrutural histórico – trecho próximo ao quartel do 8º Batalhão da Polícia Militar





CF3 Lavras/MG



LAVRAS / MG 2004
Fotos: Fausto D.C. Feist



12

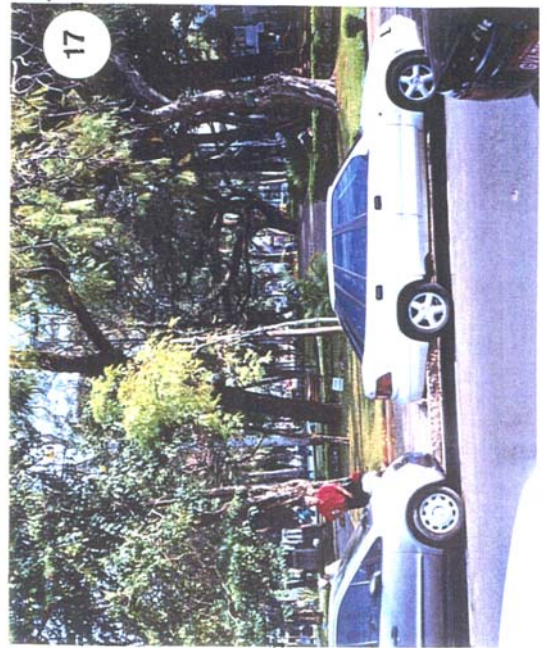


13

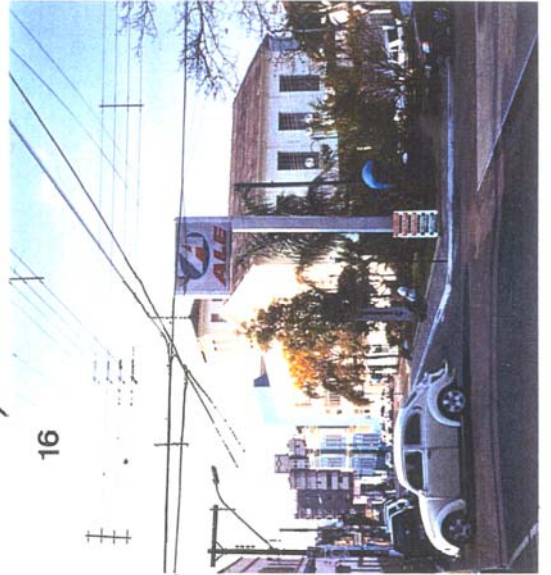


14

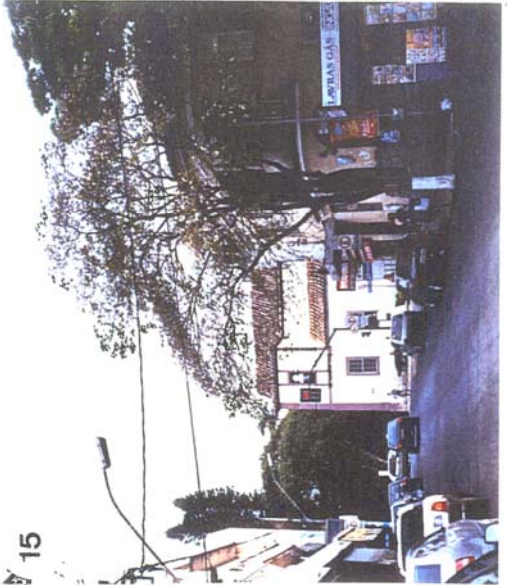
LAVRAS / MG 2004
Fotos: Fausto D.C. Fest



17

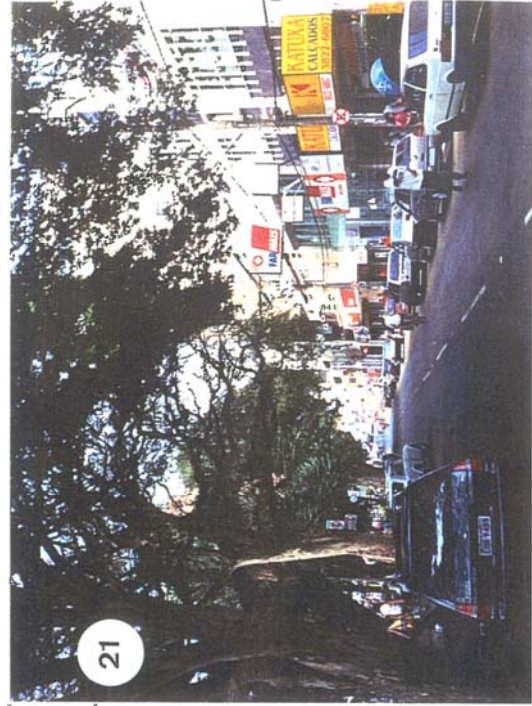
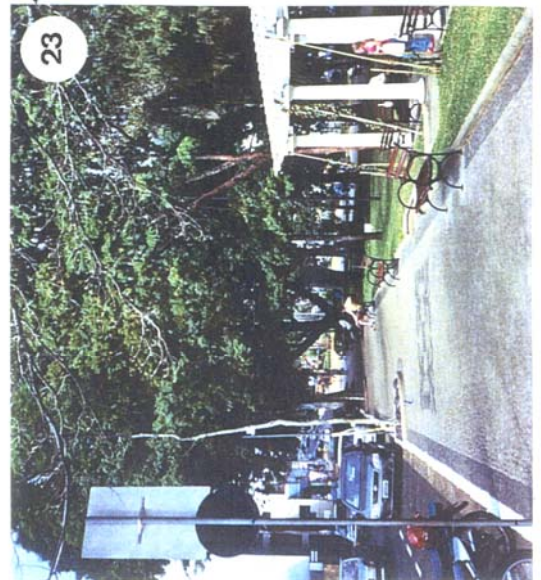
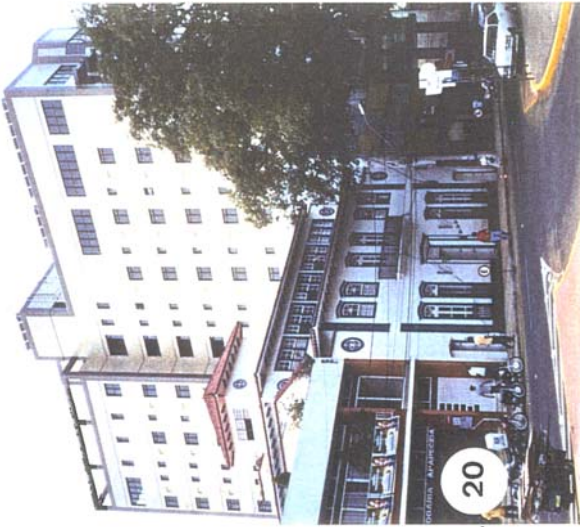


16



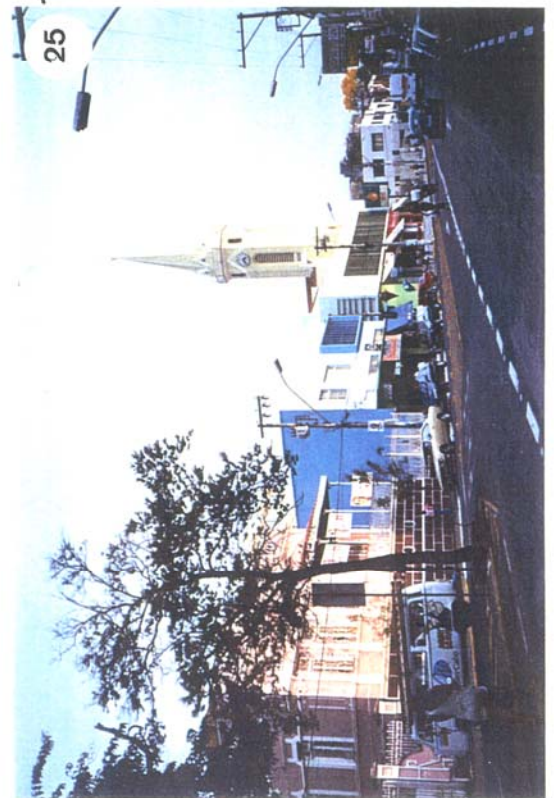
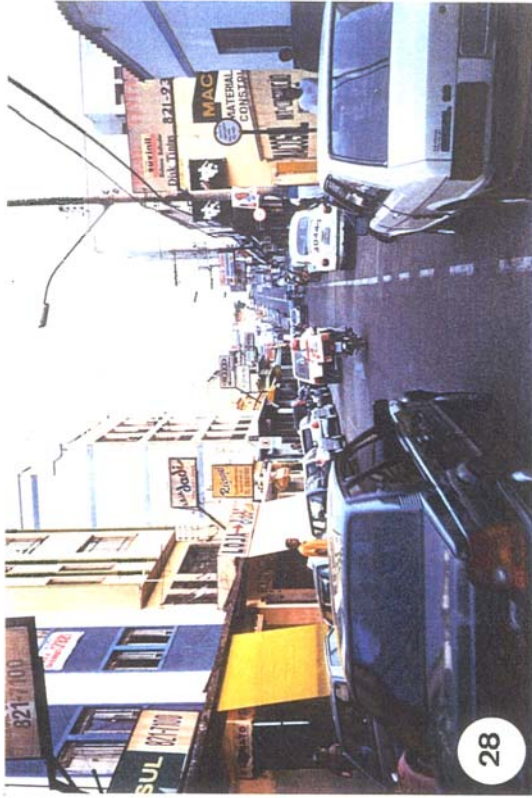
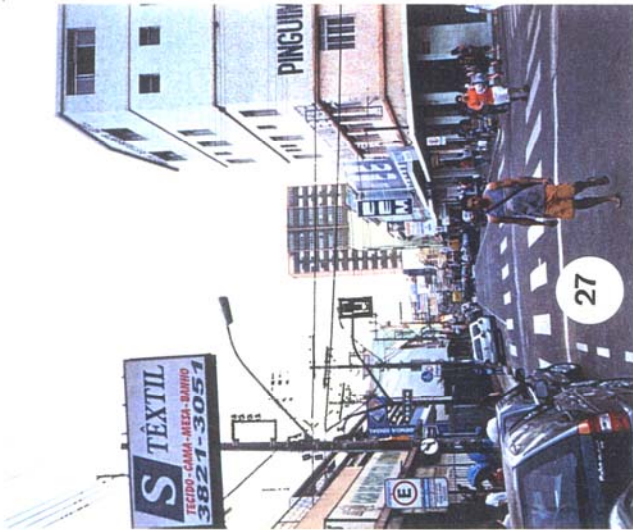
15

CF3 Lavras/MG



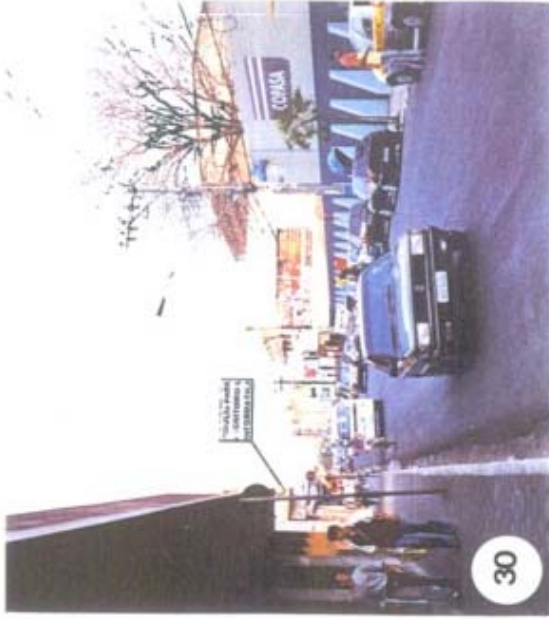
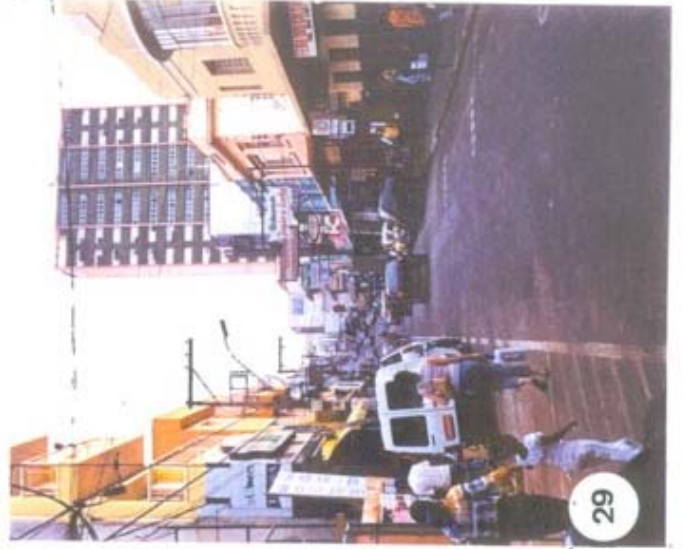
LAVRAS / MG 2004
Fotos: Fausto D.C. Fest

CF3 Lavras/MG



LAVRAS / MG 2004
Fotos: Fausto D.C. Fest

CF3 Lavras/MG



LAVRAS / MG 2004
Fotos: Fausto D.C. Feit

CF3 Lavras/MG



7. AVALIAÇÕES

7. AVALIAÇÕES

O caso de Lavras foi avaliado pelo autor e os demais pelo CEPAM.

O quadro nº 2, pg. 136, é uma síntese dos casos estudados pelo CEPAM. Da análise do conjunto pesquisado pode-se concluir que os efeitos do CURA eram variáveis, em função do tipo de cidade e localização da área na mancha urbana. Numa cidade onde houvesse bom nível de infraestrutura e poucos bairros carentes o CURA tendia a equalizar a distribuição de equipamentos, mas, ao contrário, onde a periferia era desguarnecida, formava “ilhas” bem equipadas de infra-estrutura, o que era motivo para reclamações das populações das áreas lindeiras, que se sentiam injustiçadas. Em áreas CURA maiores que dez por cento da mancha urbana, os investimentos em pavimentação e equipamentos reduziam significativamente o déficit de infra-estrutura. Se o programa fosse implantado no entorno de centro histórico o CURA reforçava setores urbanos capazes de atrair comércio e serviços, o que tendia a dinamizar o centro e a habitação junto ao centro. Entretanto, em área privilegiada e pouco ocupada a tipologia habitacional mudava para padrões mais elevados. A eventual expulsão de moradores dependia dos investimentos feitos na área, da política tributária e da relação área CURA / resto da cidade, podendo também ocorrer nos casos de irregularidade da titulação de imóveis ou de desapropriações.

Nas áreas CURA concluídas foram observadas reformas de casas, para acompanhar as melhoras ambientais e a elevação do padrão médio das construções novas. O adensamento ocorreu na maioria das áreas CURA, embora verticalização e terrenos vazios pudessem conviver, denotando especulação imobiliária. Apesar da existência do IPTU progressivo, as administrações locais, por razões políticas, não o utilizaram para coibir a especulação imobiliária. Essa posição prejudicava a recuperação de custos de investimentos e o ônus da dívida ficava para os próximos prefeitos.

Só no caso do morro da Conceição, em Recife, a população participou diretamente das decisões sobre o que fazer e onde, pois a Câmara Municipal sempre se limitou a apreciar as operações de crédito e a legislação tributária. Em seu relatório o CEPAM fez sugestões para reorientar o CURA, tais como usar o programa para corrigir desigualdades na distribuição espacial de equipamentos públicos urbanos, visando atendimento homogêneo a toda a cidade, ou seu uso para financiar componentes de sistemas de saneamento, como redes de água, poços, fossas. A transparência de ações foi também preconizada, visando a tornar acessíveis ao público, na Prefeitura, planos, projetos, orçamentos, como incentivo à fiscalização do programa pelos

contribuintes. O CEPAM declarou que um objetivo do CURA, ...”melhoria das condições do ambiente urbano nas áreas de intervenção, foi alcançado”. CEPAM (1987:35).

7.1 Propostas CURA e avaliação CEPAM

As páginas que se seguem reúnem sinteticamente *as proposições* de cada Projeto CURA estudado (representativas das *intenções de mudanças nos espaços urbanos* das áreas CURA selecionadas) e posterior avaliação feita pelo CEPAM das mesmas áreas (*realidades concretas, pós-realização das obras*). Entre o término das obras CURA e a avaliação do CEPAM passaram-se no máximo dez anos (1975 –1985) e de 1985 para os dias atuais mais vinte anos se passaram.

O conjunto de apresentação de cada estudo de caso é composto pelas sínteses citadas, pelos mapas de localização das áreas CURA elaborados pelo CEPAM e por fotos de época ou atuais das áreas CURA, que ilustram a evolução dos espaços urbanos envolvidos ou sua aparência hoje. O cotejo entre as intenções e a realidade concreta permite julgar sobre o atingimento dos objetivos visados pelo programa.

No caso de Londrina, o Projeto CURA pioneiro, não foi mais possível obter, dado o passar do tempo, os Projetos CURA originais das diversas áreas executadas.

No caso de Contagem as fotos documentam a situação atual da Avenida João César de Oliveira, eixo principal de estruturação do atual espaço urbano onde as obras se localizaram.

No caso de Belo Horizonte as fotos mostram a dinâmica do comércio do Barreiro de Baixo, inclusive com a presença de “shopping” onde deverá se localizar uma das estações do metrô de Belo Horizonte e um dos “pólos” do Barreiro de Cima, praça rodeada de comércio.

No caso de Cuiabá as fotos documentam a melhora da qualidade do ambiente urbano das áreas CURA. O adensamento evidencia-se na ocupação das margens da avenida que liga o centro histórico ao CPA - Centro Político Administrativo do Governo do Estado de Mato Grosso.

No caso de Recife nota-se a exacerbação da verticalização junto à orla oceânica e em menor escala a ocupação da área Setúbal, onde se localiza equipamento a escala metropolitana, um “shopping center”, em cujo redor foram preservadas habitações modestas, antigos mocambos. As fotos do morro da Conceição documentam o uso das escadarias pelos moradores e o acesso ao topo do morro por veículos.

7.2 Avaliação do caso Lavras

A presença dos dois novos eixos pavimentados pelo programa CURA não só alterou a linearidade do conjunto urbano, mas gerou o aparecimento de dois novos sub-centros urbanos, nas colinas A e B. A morfologia espacial mudou para uma forma próxima à elíptica, em oposição à antiga reta, alterou o tráfego, oferecendo novas alternativas de ligação entre as partes baixa e alta da cidade, redistribuiu equipamentos – nova Prefeitura, supermercado, “shopping center”, instituição de ensino, hospital.

Verificou-se um pretendido adensamento, com ocupação dos loteamentos existentes e a criação de novos, não só pela ação do CURA mas pelo próprio crescimento da população urbana, sua taxa de urbanização e a crescente melhora da qualidade de vida, medida pelo IDH. Ao mesmo tempo que o adensamento se dava nos bairros pela adição de habitações, em geral unifamiliares, o eixo estrutural histórico se verticalizava e se especializava, com edifícios voltados a comércio, serviços e para fins habitacionais. As construções em altura já fazem parte do panorama urbano.

Entende-se que, no caso de Lavras, o Plano de Complementação Urbana (CURA 2ª fase) atingiu seus objetivos, quando, ao contribuir para complementar a infra-estrutura, reordenou o espaço urbano, criando o suporte necessário para um crescimento equilibrado, em que os vazios urbanos foram progressivamente preenchidos, oferecendo em 2004 uma estrutura compacta e dotada de equipamentos. Preocupações com o meio ambiente também se fizeram presentes, na rede de esgotos do Jardim Glória e na canalização do Ribeirão Vermelho.

ÁREAS CURA – SÍNTESE

	LONDRINA		CONTAGEM		BELO HORIZONTE		CUIABÁ		RECIFE	
	entre centro e periferia	entre distritos industriais	periferia industrial	anel em torno do centro	periferia industrial	anel em torno do centro	periferia industrial	anel em torno do centro	periferia industrial	anel em torno do centro
1. Localização	entre centro e periferia	entre distritos industriais	periferia industrial	anel em torno do centro	periferia industrial	anel em torno do centro	periferia industrial	anel em torno do centro	periferia industrial	anel em torno do centro
2. Plano Plurianual	Sim	Não	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim
3. Número de áreas	5	1	2	6	2	6	2	6	3	3
4. População urbana total	163.500 (1970)	157.000 (1973)	1.800.000 (1980)	24.000 (nas áreas CURA)	1.800.000 (1980)	24.000 (nas áreas CURA)	1.800.000 (1980)	24.000 (nas áreas CURA)	10.000 (morro)	10.000 (morro)
5. Conjunto de áreas (ha)	*	530	1456	*	1456	*	1456	*	428 (Avenida Norte)	428 (Avenida Norte)
6. percentual da área urbana	15	6	4	9	4	9	4	9	5	5
7. lotes vagos CURA	sim	40%	40%	Sim	40%	Sim	40%	Sim	Sim (Boa Viagem/Setúbal)	Sim (Boa Viagem/Setúbal)
8. renda média (SMR)	até 5 (1983)	2	3 a 5	Inferior a 6	3 a 5	Inferior a 6	3 a 5	Inferior a 6	1 a 2 (morro)>12 (orla)	1 a 2 (morro)>12 (orla)
9. valorização pós-CURA	sim	sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
10. expulsão população	sim	em termos	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
11. densidade-hab/ha antes pós CURA	70 120 a 320	75 (1975) 207 (1985)	*	53 a 77	*	53 a 77	*	53 a 77	*	*
12. melhora do ambiente	Sim	sim	Sim	(morro saturado)	Sim	(morro saturado)	Sim	(morro saturado)	(morro saturado)	(morro saturado)
13. tributos pós - CURA	IPU desde 1965	sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
14. consulta à população	Não	sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
15. sistema viário existente	carente	Preclaríssimo	40% pavimentado	Sim (no morro)	40% pavimentado	Sim (no morro)	40% pavimentado	Sim (no morro)	Sim (no morro)	Sim (no morro)
16. sistema viário proposta	pavimentação/drenagem	Pavimentação/drenagem	Pavimentação/drenagem	Precário (morro)	Pavimentação/drenagem	Precário (morro)	Pavimentação/drenagem	Precário (morro)	Pavimentação/drenagem	Pavimentação/drenagem
17. água existente	bom atendimento	50% da população	Bom atendimento	Bom atendimento	Bom atendimento	Bom atendimento	Bom atendimento	Bom atendimento	53% (morro)	53% (morro)
18. esgoto existente	30%	255 da população	15% (Jatobá)	Reservatório	15% (Jatobá)	Reservatório	15% (Jatobá)	Reservatório	Reservatório	Reservatório
19. iluminação vias existente	bom atendimento	*	*	Carente	*	Carente	*	Carente	Carente	Carente
20. iluminação vias proposta	*	*	*	Luz em via pavimentada	*	Luz em via pavimentada	*	Luz em via pavimentada	Complementação	Complementação
21. áreas verdes existentes	Carente	Carente	Carente	Carência total	Carente	Carência total	Carente	Carência total	Carente	Carente
22. áreas verdes proposta	fundos de vale	Áreas ao ar livre	Áreas ao ar livre	Praças	Áreas ao ar livre	Praças	Áreas ao ar livre	Praças	*	*
23. educação existente	*	Carente	Carência no 2º grau	*	Carência no 2º grau	*	Carência no 2º grau	*	*	*
24. educação proposta	*	Centro cultural	Escola de 2º grau	*	Escola de 2º grau	*	Escola de 2º grau	*	*	*
25. saúde existente	*	*	*	Carente	*	Carente	*	Carente	*	*
26. saúde proposta	*	*	*	2 postos de saúde	*	2 postos de saúde	*	2 postos de saúde	*	*
27. lazer existente	*	Carente	Formal	Carência total	Formal	Carência total	Formal	Carência total	Carente	Carente
28. lazer proposta	*	Centro de lazer	Não institucional	Centros de lazer	Não institucional	Centros de lazer	Não institucional	Centros de lazer	Plataformas equipadas	Plataformas equipadas
29. comércio existente	*	Inexistente	No Barreiro de Baixo	Carente	No Barreiro de Baixo	Carente	No Barreiro de Baixo	Carente	*	*
30. comércio proposta	*	Centro comercial	*	2 centros comerciais	*	2 centros comerciais	*	2 centros comerciais	*	*
31. articulação a habitação	não	não	Sim	não	Sim	não	Sim	não	não	não

* sem informação

Quadro nº 2 elaborado por Fausto D.C. Fest

7.3 Londrina/PR – propostas CURA e avaliação CEPAM

a) Proposições do Projeto CURA

Os Projetos CURA de Londrina, pioneiros, após analisarem diversos aspectos da realidade urbana das áreas CURA fizeram proposições que se centraram basicamente em sistema viário - pavimentação e drenagem e em áreas verdes. Na área piloto foram propostos investimentos em “fundos de vale”, áreas de amenização e lazer, parques ciliares ao longo de cursos d’água, que receberam tratamento paisagístico.

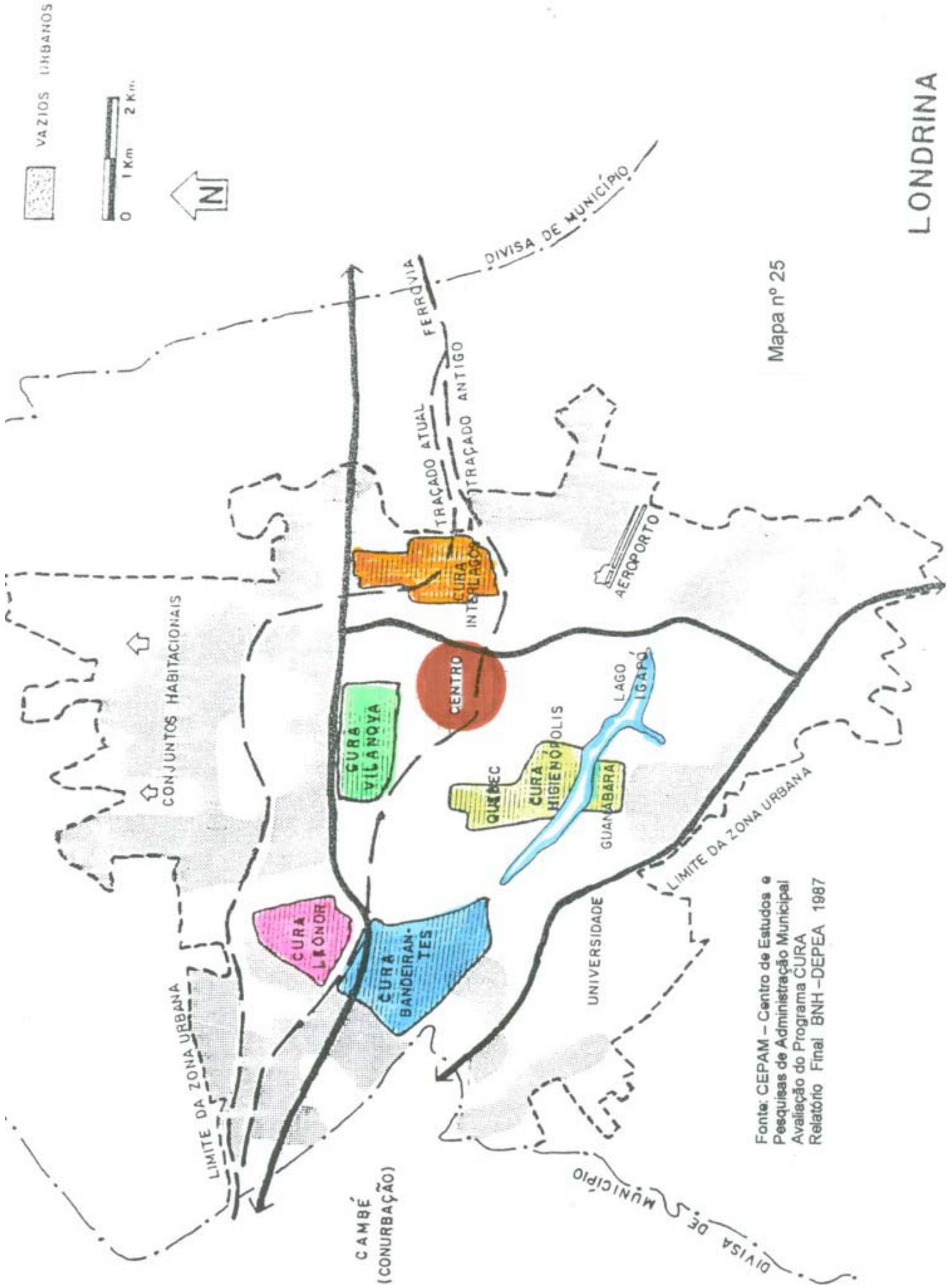
b) Avaliação do relatório CEPAM – áreas CURA Jardim Guanabara / Quebec / Higienópolis, Vila Nova, Bandeirantes, Leonor, Interlagos.

Na década iniciada em 1970 a cidade era bem dotada de infra-estrutura (com exceção da coleta de esgoto); havia, entretanto, loteamentos carentes de equipamentos públicos, localizados entre o centro e a periferia. Esses bairros tinham sido parcialmente ocupados nas décadas iniciadas em 1950 e 1960, período de crescimento acelerado da cidade. O CURA foi implantado em áreas desse tipo e os recursos foram aplicados maciçamente em pavimentação e drenagem, completando assim o atendimento do anel de bairros ao redor do centro.

Nas áreas CURA houve aumento sensível da densidade e da valorização dos imóveis, maior do que o acréscimo anual do imposto territorial sobre lotes vagos. A lei de ITU progressivo, em vigor desde 1965, não conseguiu coibir a retenção especulativa de terrenos ociosos. No Parque Guanabara houve expulsão dos antigos moradores e transformação radical do padrão das edificações.

Em síntese, o CURA de Londrina corresponde à concepção do programa em sua primeira fase: foram implantadas obras de alcance local em áreas bem delimitadas e completando os equipamentos de cada bairro.

LONDRINA



7.4 Contagem/MG – propostas CURA e avaliação CEPAM

a) Proposições do Projeto CURA

1) tratamento da avenida João César de Oliveira como eixo direcionador de convergência de interesses da cidade 2) implantação de pólos de interesses capazes de desencadear um processo de centralização 3) saneamento dos vales da Água Branca e do Riacho, criando condições de continuidade do tecido urbano no sentido norte/sul 4) articulação da área de projeto com a malha viária urbana e metropolitana através das linhas de articulação leste/oeste e norte/sul 5) legislação sobre o uso das faixas marginais nas vias de articulação da área de projeto: avenida João César de Oliveira e avenida Norte/Sul 6) dimensionamento e caracterização das vias coletoras 7) implantação de rede de pólos de convergência de interesses de campos 8) instituição de nova legislação de uso do solo no sentido de promover maior adensamento, maior interação de usos e interesses e assegurar privacidade nas áreas habitacionais 9) instituição de novo código de edificações, orientado para permitir ao usuário a liberdade de definição de seu próprio modo de vida urbana 10) tratamento das ruas para recuperar seu significado como lugar de lazer e sociabilidade 11) regulamentação e disciplina do tráfego de veículos para assegurar o significado da rua como lugar de sociabilidade 12).centro comercial e terminal de transporte coletivo - é o principal centro de comércio e serviços da área de projeto e principal ponto de articulação de circulação urbana e metropolitana 13) centro de lazer (ginásio coberto, campo de futebol de várzea e bosque). 14) centro cultural - (anfiteatro ao ar livre para shows, danças populares, cinema, feira de artesanato, biblioteca pública, centro comunitário) 15) onze pólos de convergência distribuídos na área de projeto segundo as vias coletoras (comércio de bairro, serviços de bairro, lazer e recreação: quadra de futebol de salão e basquete, áreas de estar). Os pólos caracterizam-se ainda como ponto de articulação de circulação e comunicação urbana (transporte coletivo, telefone público, banca de jornais).

b) Avaliação do relatório CEPAM - área CURA Eldorado

O Programa CURA foi implantado em 6% da área urbana que contava com 26% da população do Município, sendo já na época, a área de maior densidade populacional.

A aplicação de recursos pelo BNH nesta área alterou significativamente o seu padrão de uso e ocupação, diferenciando-a de outras áreas e atingindo o objetivo inicial de se criar um pólo de interesse e de identidade para o Município.

Essa diferenciação contribuiu para uma maior valorização imobiliária da área CURA, constituindo-se numa das causas da mudança do perfil sócio-econômico da população residente. Apesar da cobrança da contribuição de melhoria nessa área, os recursos para saldar a dívida com o BNH provêm da comunidade em geral. A comunidade não participou das decisões referentes à aplicação de investimentos na cidade, porque as normas do programa não induzem a essa discussão, e também porque na época não havia esta postura democrática na Administração Pública.

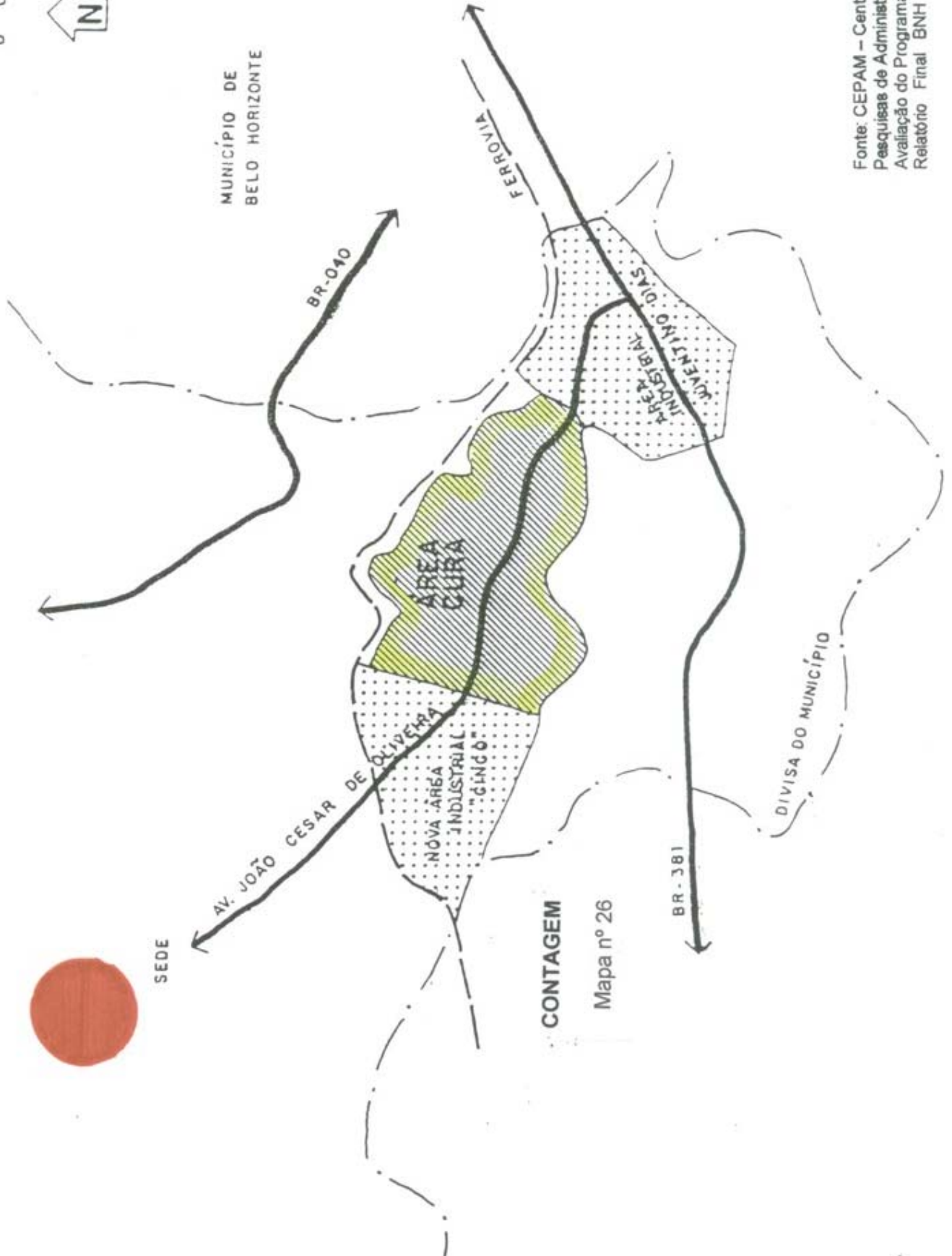
O Programa CURA alcançou seus objetivos, viabilizando uma melhoria da qualidade ambiental na área beneficiada, meta esta que é comum ao Município e ao BNH.

Não se conseguiu viabilizar financeiramente o Programa só com recursos advindos dessa área e também não foi possível evitar os efeitos perversos de sua valorização imobiliária. O CURA contribuiu para o adensamento, hoje caracterizado também por uma verticalização e para a elevação do padrão habitacional. Neste Programa, o apoio a projetos habitacionais de interesse social não se constituiu em objeto de ação.

Os procedimentos burocráticos estabelecidos pelo BNH aparentemente não dificultaram o andamento do Programa, apesar da ocorrência de alguns problemas, principalmente no acompanhamento financeiro. Os instrumentos e os métodos de planejamento, programação e controle implantados pelo CURA foram parcialmente absorvidos pela administração municipal, contribuindo para sua modernização. Os instrumentos tributários não foram suficientes para diminuir a especulação imobiliária.

A implantação do Programa CURA foi muito positiva, compatibilizando uma necessidade de obras e serviços com a capacidade do Município em financiá-las. A qualidade das obras, aliada à modificação do padrão de uso e ocupação do solo, foi conveniente para a população atualmente residente. O mesmo não se pode falar da população que anteriormente morava na área de intervenção.

0 0,2 0,5 Km



Fonte: CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal
Avaliação do Programa CURA
Relatório Final BNH –DEPEA 1987



CF4 Contagem/MG – Avenida João César de Oliveira – “shopping center”



CF4 Contagem/MG – Avenida João César de Oliveira x rua José Faria Rocha – centro comercial



CF4 Contagem/MG – Praça Paulo Pinheiro Chagas – pólo de convergência

Fotos : Fausto D.C. Fest

7.5 Belo Horizonte/MG – propostas CURA e avaliação CEPAM

a) Proposições do Projeto CURA

O que se propôs foi a aplicação dos recursos financiados pelo BNH para melhorar o sistema viário, de modo a possibilitar o funcionamento de um sistema de transporte coletivo que articulasse os diversos bairros internos à área, entre si e com o Centro do Barreiro de Baixo, construir um sistema de drenagem pluvial praticamente inexistente, construir escola de 2º grau e adquirir áreas para a prática de lazer não institucionalizado, espaços livres para a apropriação criativa, segundo o desejo das pessoas, tudo de acordo com um critério de prioridades que privilegiava os aspectos estruturais da área.

Considerou-se que a população da Área Barreiro no ano de 1988 estaria entre 184.850 habitantes e 267.800 habitantes, em função do crescimento demográfico, previsto em decorrência da implantação do Distrito Industrial do Jatobá, do trem de subúrbio e do próprio Projeto Cura, aliados ao baixo nível de ocupação da área já parcelada e da existência de grandes vazios ainda não parcelados que se incorporariam, com certeza, ao tecido urbano. A densidade bruta estaria entre 98,12 hab/ha e 142,2 hab/ha.

O Programa Cura incluiu a criação de duas grandes áreas livres para lazer: a Área Barreiro de Cima e a Área Tirol.

b) Avaliação do relatório CEPAM – área CURA Barreiro / Jatobá

A implantação de obras CURA começou em 1982; em junho de 1986 estavam concluídas no Barreiro / Jatobá e ainda não iniciadas na nova área Venda Nova.

O programa afeta cerca de 5% da área e da população da cidade (1.800.000 habitantes em 1980). Não alterou significativamente o padrão médio de atendimento por redes de equipamentos públicos na cidade, e muito menos a estrutura urbana.

As áreas CURA com obras já concluídas, situadas em áreas periféricas e carentes de infraestrutura são "ilhas" privilegiadas em relação aos bairros que as rodeiam.

Aplicado em áreas ocupadas por população de renda baixa e média - baixa, o CURA não parece ter sido fator de transferência de moradores para outros locais em proporção significativa.

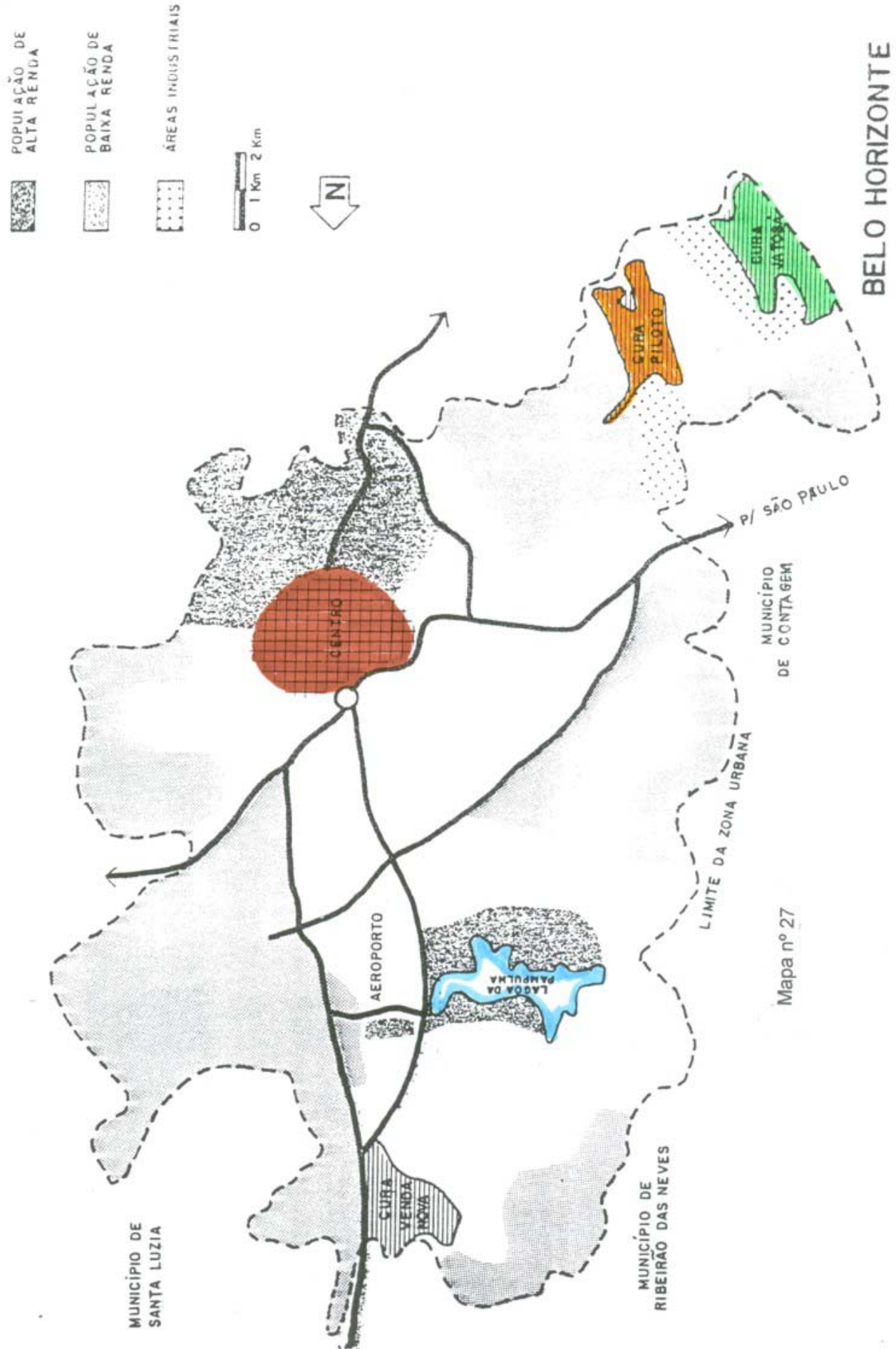
A população-alvo tem sido consultada, particularmente nos projetos mais recentes, mas a maior ou menor abertura do processo de decisão depende do estilo da administração local e não das características do programa.

O objetivo de melhorar os padrões habitacionais em algumas áreas de periferia foi plenamente alcançado. Os recursos CURA foram aplicados quase exclusivamente em obras de pavimentação e drenagem.

A administração local não tomou nenhuma medida visando coibir especulação imobiliária.

O programa melhorou as condições de acesso e o padrão da vizinhança de alguns conjuntos habitacionais e de um loteamento PROMORAR situado em uma das áreas.

Trata-se de um programa despretensioso, em relação ao porte da cidade. Obras e serviços são compatíveis com as características das áreas, tendo beneficiado uma parte da periferia da cidade sem alterar a política tributária tradicional.



Mapa nº 27



CF5 – Belo Horizonte – Barreiro de Baixo – rua Sinfrônio Brochado – verticalização / comércio

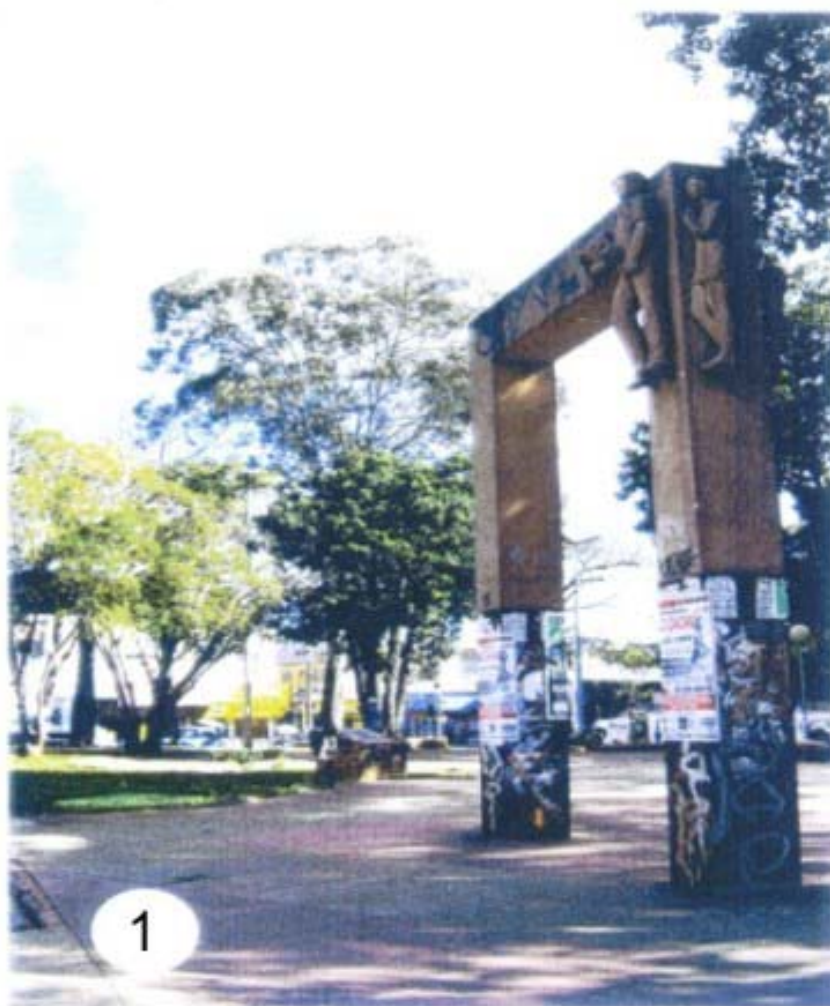


CF5 Belo Horizonte – Barreiro de Baixo – “shopping center” – futura estação do metrô



CF5 Belo Horizonte - Barreiro de Baixo – Via do Minério

Fotos: Fausto D.C. Fest



CF6 Belo Horizonte – Barreiro de Cima- praça – pólo de convergência



CF6 Belo Horizonte - Barreiro de Cima – praça e comércio ao redor

Fotos: Fausto D.C. Fest

7.6 Cuiabá/MT – propostas CURA e avaliação CEPAM

a) Proposições do Projeto CURA

Seria estabelecida uma hierarquização do sistema viário e executada a pavimentação e drenagem de vias, as quais receberiam sinalização e obras de paisagismo. Às vias limítrofes das áreas caberia a função de coletar o tráfego das vias de hierarquia inferior e transferi-lo para a malha viária principal. A manutenção de uma faixa sem calçamento nas calçadas permitiria passagem da futura rede de esgoto sanitário, sem prejuízo do pavimento asfáltico das vias. Quanto a iluminação pública, todas as ruas pavimentadas passariam a ter iluminação pública e no que toca a águas pluviais seriam canalizados todos os córregos que cortavam as áreas, cujas margens seriam dotadas de mobiliário paisagístico, oferecendo áreas verdes ao uso da população. Dois postos de saúde seriam construídos, garantindo fácil acesso aos moradores e próximos às escolas. No que tange a recreação e áreas verdes, havendo total carência de equipamentos de recreação nas áreas CURA, seriam construídas duas praças em Quilombo, duas em Lixeira e três centros de lazer. Cada centro contaria com salão de atividades múltiplas ou ginásio coberto, onde, além de atividades esportivas, teriam lugar atividades sociais: festas, reuniões, cursos, exposições. Sendo as áreas CURA bastante carentes quanto a comércio e abastecimento, foram propostos dois centros comerciais, um em Araés, outro em Quilombo, a serem geridos pela Prefeitura..

b) Avaliação do relatório CEPAM – áreas CURA Araés, Lixeira, Quilombo, D. Aquino, Poção, Areão.

Em Cuiabá há seis projetos CURA, sendo cinco já concluídos: Araés, Lixeira, Quilombo, D. Aquino e Poção.

A implantação das respectivas obras efetivou-se, praticamente sem interrupções, desde o início do ano de 1977 até o final de 1984. O sexto projeto - Areão, teve o contrato de financiamento da primeira etapa de obras assinado em fevereiro de 1986, com desembolsos previstos até junho do mesmo ano.

O Programa CURA melhorou sensivelmente o padrão de atendimento de uma parcela significativa da população da cidade.

A implantação do programa diminuiu desigualdades de distribuição de equipamentos urbanos nos bairros próximos ao centro da cidade; por outro lado, acentuou as desigualdades entre o anel central e a periferia.

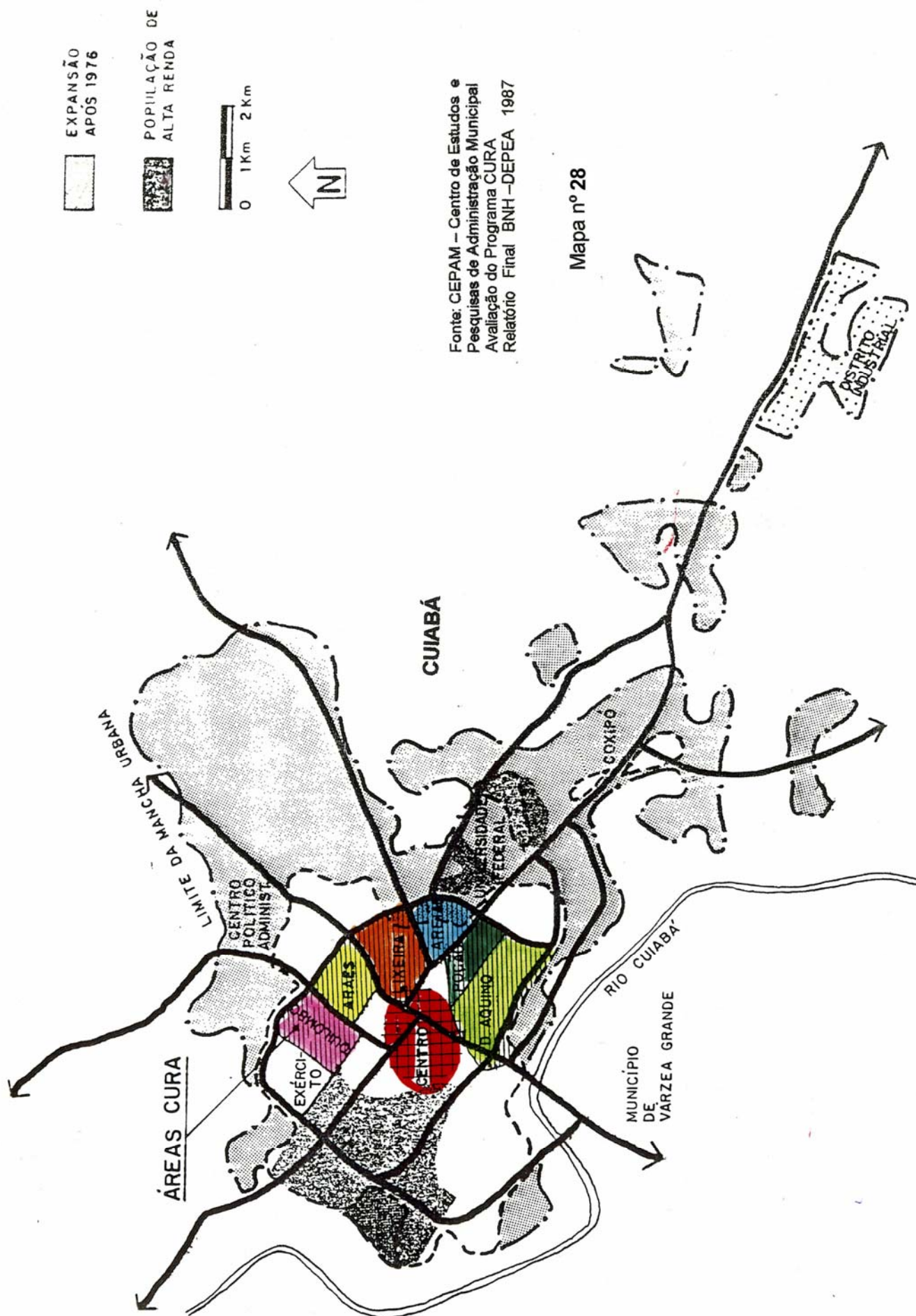
Os moradores em áreas de intervenção CURA forçados a se transferir foram basicamente os desapropriados, não havendo "expulsão" em grandes proporções, dos ocupantes de menor renda.

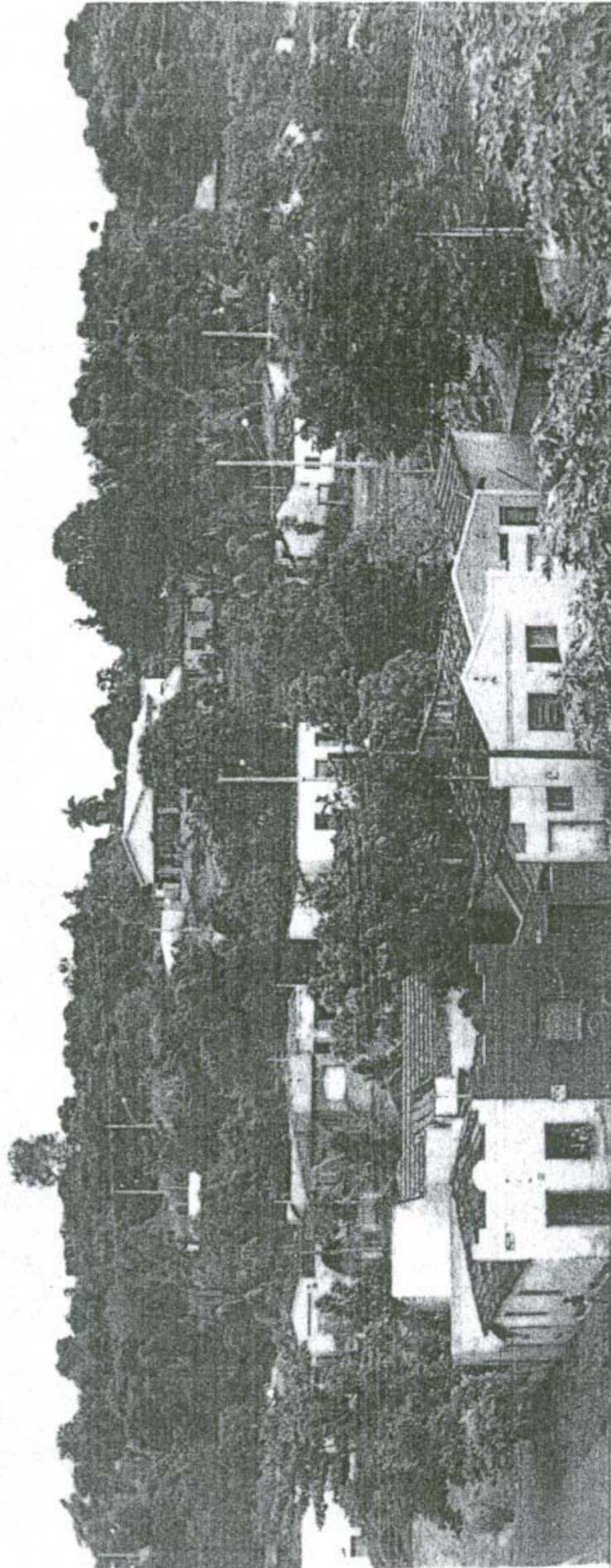
Não foi possível amenizar, através do CURA, os problemas cruciais da cidade, que são carências graves de saneamento básico e a ocupação rarefeita e descontrolada do solo, na periferia.

O programa permitiu o atendimento de prioridades do governo municipal. As administrações locais, entretanto, não têm incluído a amenização dos efeitos negativos da especulação entre suas metas de ação.

O CURA contribuiu para o adensamento e a elevação dos padrões habitacionais nas áreas de intervenção. Em apenas uma delas - Areão - as obras CURA são lindeiras à área de implantação de um conjunto habitacional do BNH do tipo Promorar.

As carências de infra-estrutura e serviços na cidade justificavam a implantação de um programa de fôlego. Mas essas mesmas carências, associadas à escassez de recursos locais humanos e financeiros, fizeram com que a relação benefício-custo do programa fosse inferior à esperada.





CUIABÁ 1976 ÁREA CURA LIXEIRA RUA SANTO ANTÔNIO

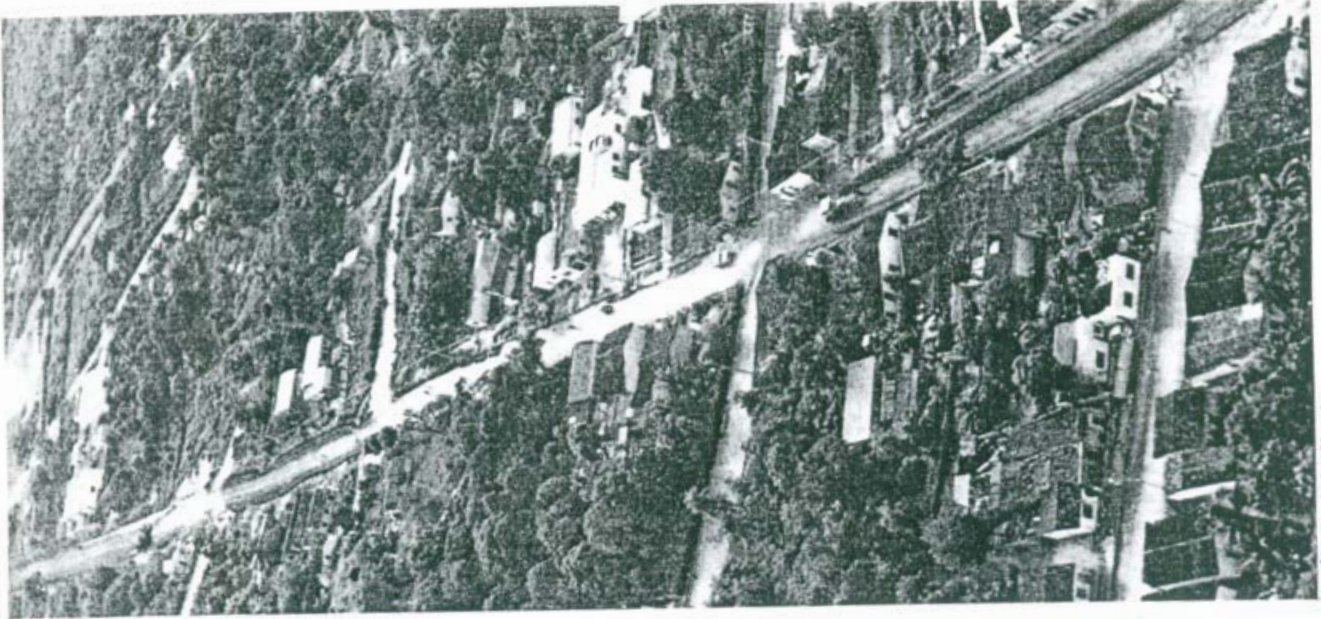
Fonte: Plano Plurianual CURA de Cuiabá 1976

Foto 1

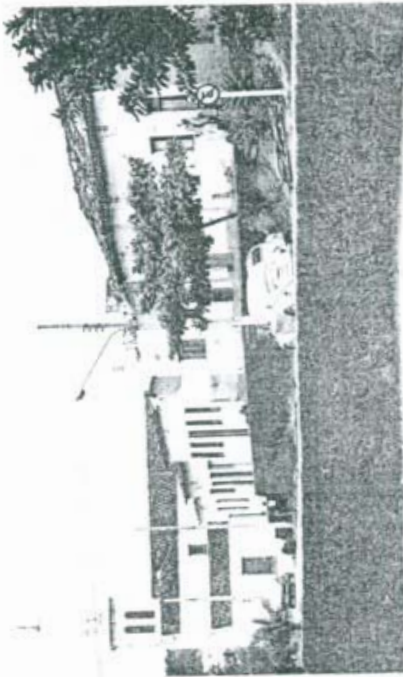
CF7 Cuiabá/MT

Fonte: Plano Plurianual
CURA de Cuiabá 1976

aspectos das áreas
Araés, Quilombo e Lixeira



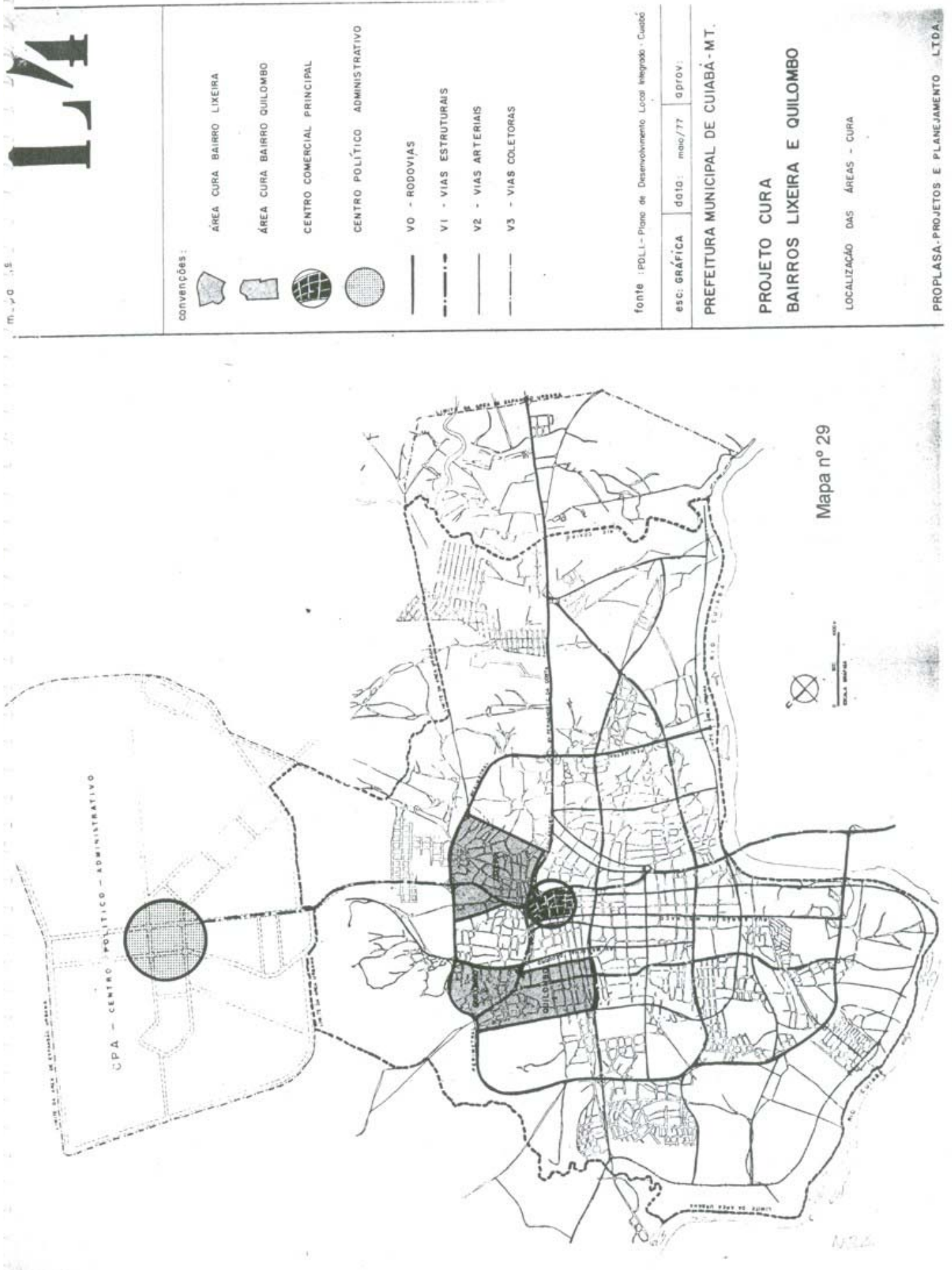
ARAÉS - Rua José de Mesquita

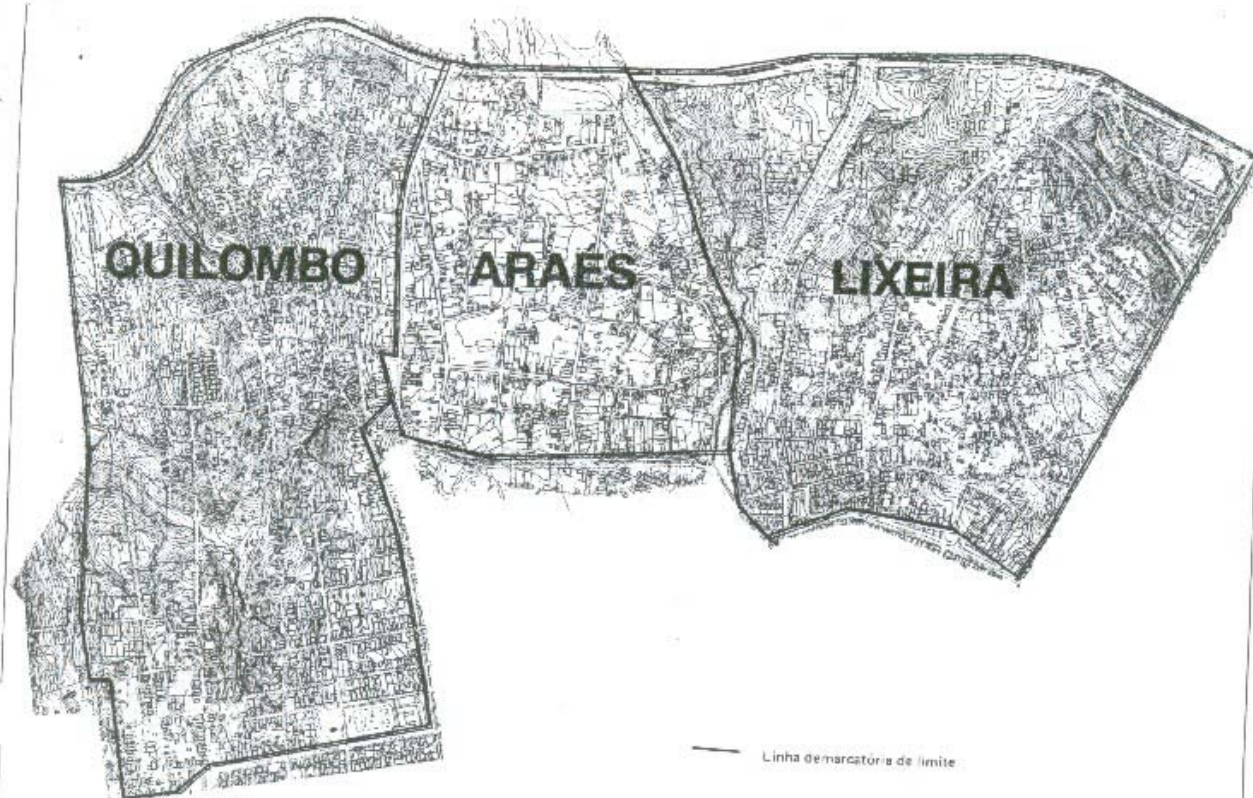


LIXEIRA - Av. Cel. Escalântico

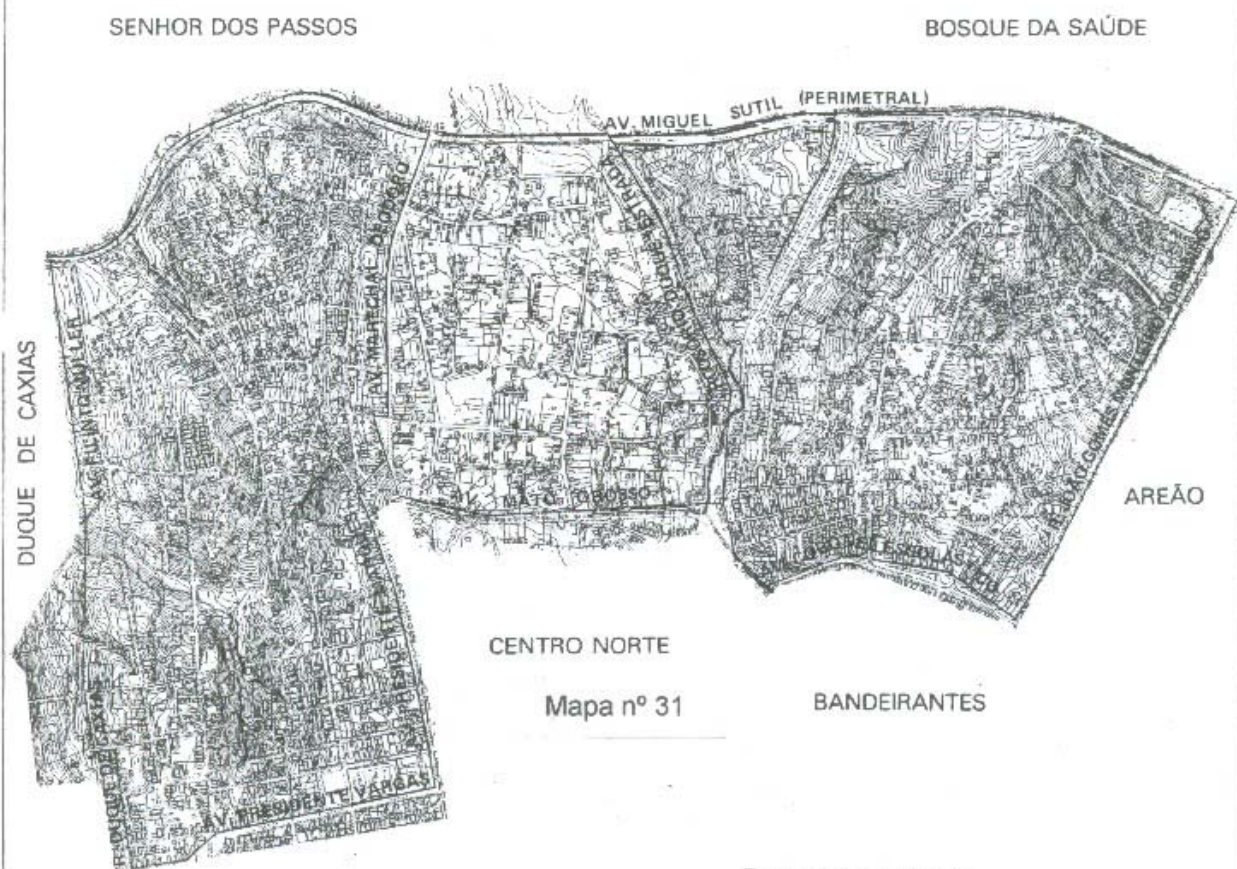


QUILOMBO - Rua Nilo Peçanha





Mapa nº 30



Mapa nº 31

Fonte: Plano Plurianual
CURA de Cuiabá 1976



R. Américo Salgado – Junho 76



R. Américo Salgado – Dezembro 77

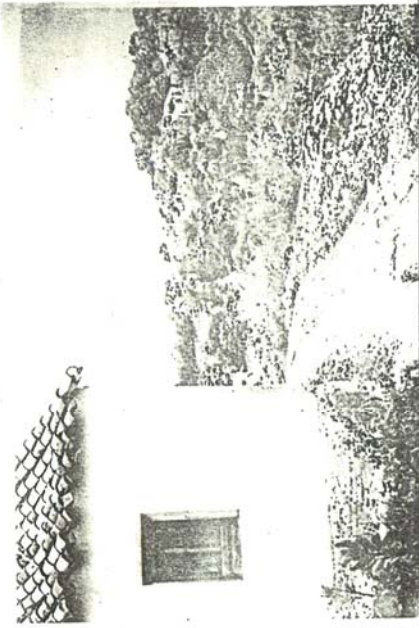
Fotos 1976 – 1977
Fonte: Plano Plurianual CURA de Cuiabá



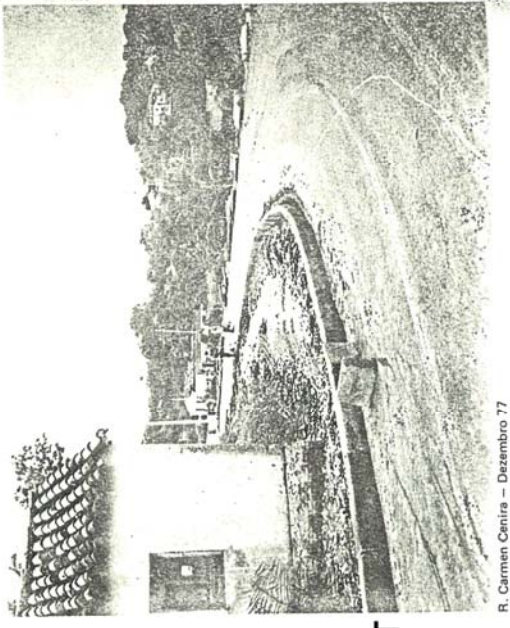
R. Américo Salgado – Março 2005
Foto: Moacyr Freitas



R. Américo Salgado – Março 2005
Foto: Moacyr Freitas



R. Carmen Centra – Junho 76



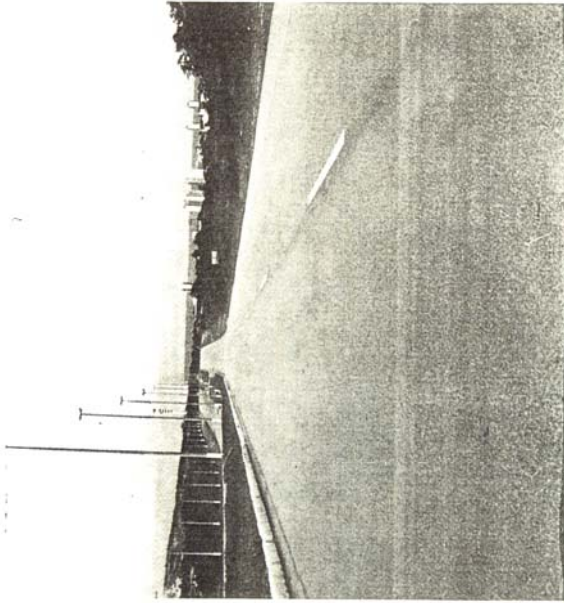
R. Carmen Centra – Dezembro 77

CF8 Cuiabá/MT



R. Carmen Centra – Março 2005
Foto: Moacyr Freitas

Fotos 1976 – 1977
Fonte: Plano Plurianual CURA de Cuiabá



Lixeira – Avenida de acesso ao CPA (contrapartida da Prefeitura)



Avenida de acesso ao CPA – Março 2005
Foto: Moacyr Freitas

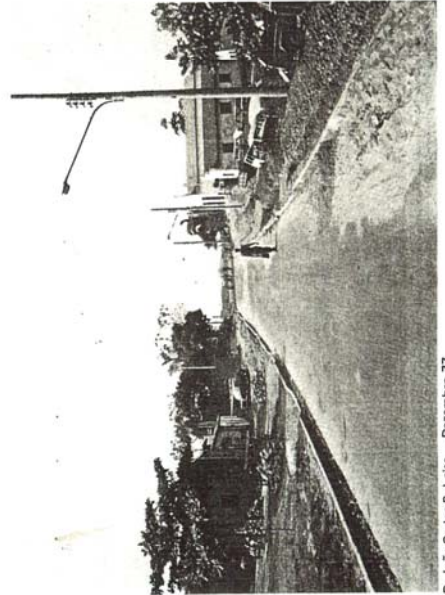
CF9 Cuiabá/MT



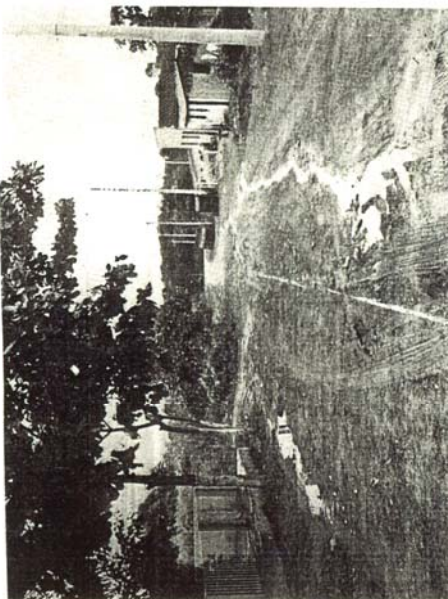
R. João Carlos P. Leite – Março 2005
Foto: Moacyr Freitas



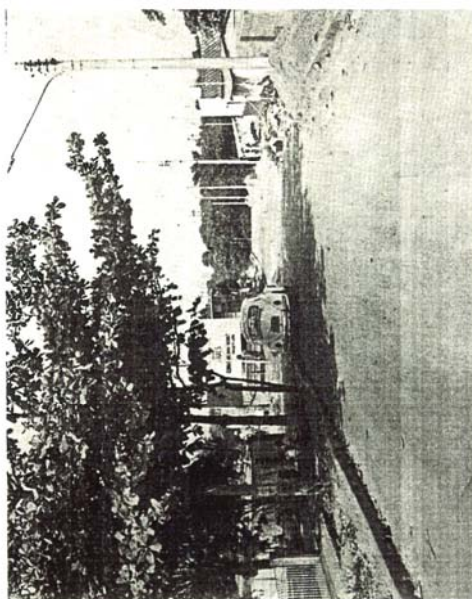
R. João Carlos P. Leite – Junho 76



R. João Carlos P. Leite – Dezembro 77



R. Alirio H. Mattos – Junho 76



R. Alirio H. Mattos – Dezembro 77



R. Alirio H. Mattos - Março 2005
Foto: Moacyr Freitas

7.7 Recife/PE – propostas CURA e avaliação CEPAM

a) Proposições do Projeto CURA

Recife teve as áreas CURA Boa Viagem/Setúbal e Avenida Norte.

Não foi possível localizar os projetos CURA de Boa Viagem e Setúbal, mas a proposta básica era de pavimentação e drenagem, sobretudo da área alagadiça de Setúbal. Foi possível obter fotos dos espaços em 1985 e 2005.

Foi possível conseguir o Projeto CURA do morro da Conceição, integrante do CURA Avenida Norte. As proposições básicas foram ajustadas, na medida do possível, às possibilidades de implantação imediata. Acompanhando as curvas de nível pretendia-se construir um caminho para pedestres a meia encosta dos morros, o qual interligaria um conjunto de patamares equipados, preferencialmente localizados junto a escadarias e com usos diversos: recreação, educação, comércio. Para tanto teria que ser solucionado o problema de algumas desapropriações de moradias, normalmente um processo lento e com repercussões negativas sob o aspecto social.

Paralelamente à execução das obras, tornava-se necessária uma atuação comunitária, para fortalecer os laços que uniam os moradores da área, inclusive com o recrutamento de trabalhadores na própria área de intervenção. A necessidade de organizar uma estrutura de empregos na área levou à proposição de criar um pequeno núcleo de serviços (“Vila de Biscates”) na base dos morros para reunir as pessoas disponíveis para a execução de serviços artesanais de caráter temporário.

O grau de adensamento habitacional atingido nos morros justificava uma intervenção dos poderes públicos com o objetivo de dotá-los com um mínimo de condições infra-estruturais, inclusive algumas vias de acesso para veículos de carga além de equipamentos comunitários.

A proposta de consolidação do processo de ocupação espontânea conduziria à manutenção, sempre que possível, do tecido urbano existente. Qualquer intervenção física que viesse a alterar o sensível equilíbrio obtido naturalmente, poderia gerar tensões sociais, inviabilizando as melhores intenções.

As características topográficas tinham impedido o equipamento dos morros - notadamente de redes de água potável, de esgotos sanitários e de galerias de águas pluviais. A distribuição de água potável poderia ser regularizada pela construção de um reservatório semi-enterrado em seu topo, com capacidade suficiente. As escadarias de acesso aos morros se integrariam, na medida do possível, com as estações de transporte de massa localizadas ao longo da Avenida Norte ou com

ruas de pedestres que a elas viessem a conduzir.

Uma solução de transporte em plano inclinado, simples, de baixo custo, do tipo monta-carga, junto a uma escadaria, facilitaria o acesso ao morro de pessoas idosas ou doentes bem como o transporte de cargas e a coleta de lixo.

O sentido das propostas era o de beneficiar diretamente o morador da área.

b) Avaliação do relatório CEPAM – áreas CURA Boa Viagem/Setúbal e Avenida Norte

Atualmente (junho de 1986) há dois projetos encerrados: piloto Boa Viagem e Av. Norte; um projeto, Setúbal, com obras concluídas no que concerne aos recursos previstos no primeiro contrato de promessa; e um projeto, Caxangá, para o qual foi solicitado financiamento e elaborado estudo de viabilidade.

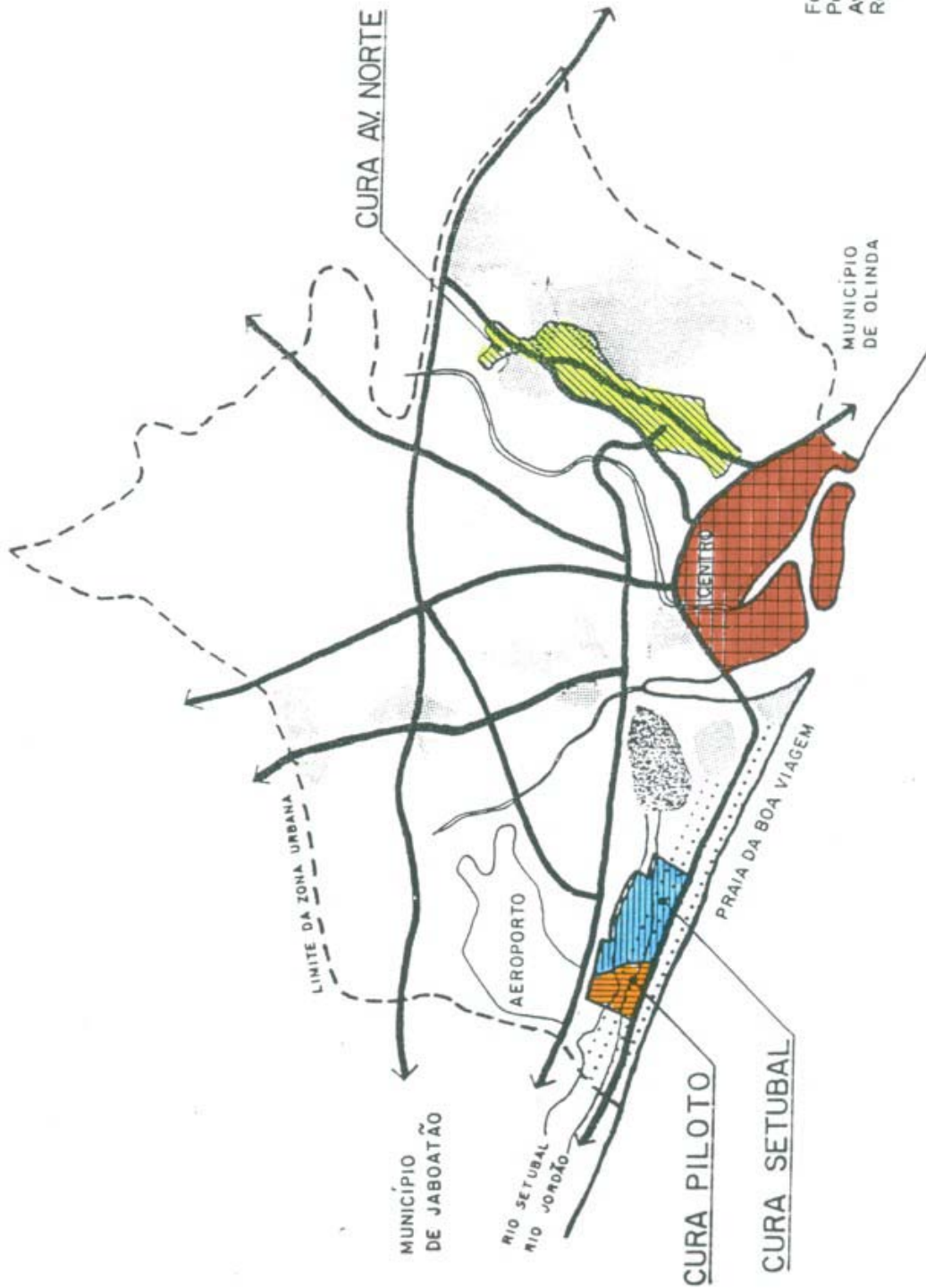
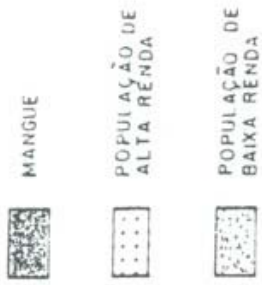
O programa não alterou a estrutura urbana da cidade, que tinha em 1980 cerca de 1.200.000 habitantes. As obras CURA - basicamente pavimentação e microdrenagem - não melhoraram muito o padrão médio de atendimento da população urbana. Os maiores problemas de infra-estrutura em Recife são ligados à graves carências de saneamento básico, escapando ao alcance do programa.

Dois dos três projetos já implantados atenderam a um bairro já privilegiado em termos de qualidade do ambiente urbano; o terceiro atendeu a parte de um bairro ocupado por população de baixa renda.

Não há indícios de que o programa tenha provocado deslocamentos involuntários de ocupantes das áreas de intervenção, em quantidade significativa.

As equipes do BNH e do agente financeiro aceitaram alterações nos procedimentos usuais, permitindo uma experiência muito interessante de intervenção, com soluções não convencionais. As formalidades burocráticas, entretanto, tornaram essa adaptação muito morosa.

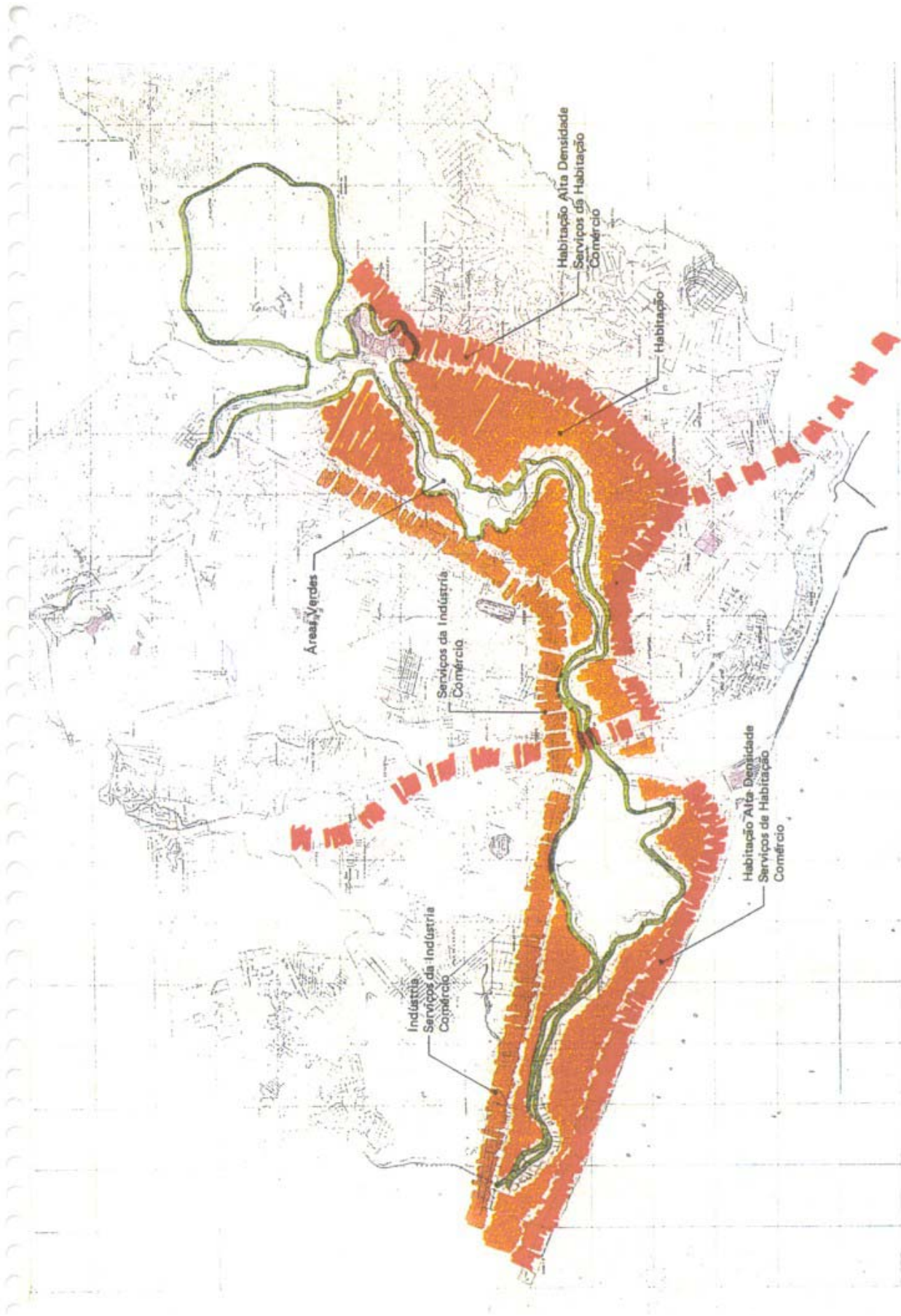
O projeto mais bem sucedido foi, ao que tudo indica, aquele cujos objetivos eram mais modestos, e que abriu à população-alvo a oportunidade de participar das decisões.



Mapa nº 32

Fonte: CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal
Avaliação do Programa CURA
Relatório Final BNH-DEPEA 1987

RECIFE



Fonte: Projeto CURA Morro da Conceição
Jaime Lerner Planejamento Urbano
URB- Recife 1979

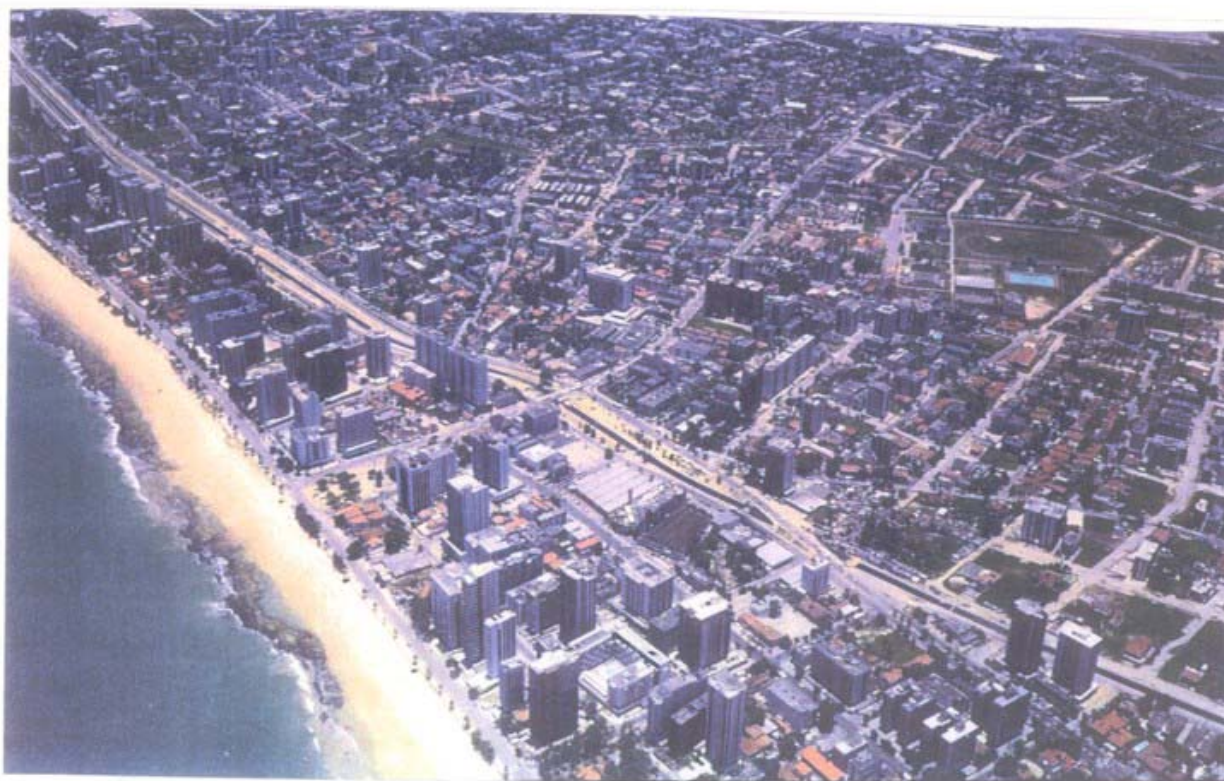
Mapa nº 33

PROPOSTA
A ESTRUTURA URBANA



CF10 Recife / PE – Área CURA Boa Viagem / Setúbal 1985 Fotos: Djálson Beirão

Notar áreas pouco ocupadas, além de mocambos em área alagadiça em Setúbal (acima)
Notar verticalização entre a orla oceânica e o canal do Setúbal, em Boa Viagem (abaixo)



1



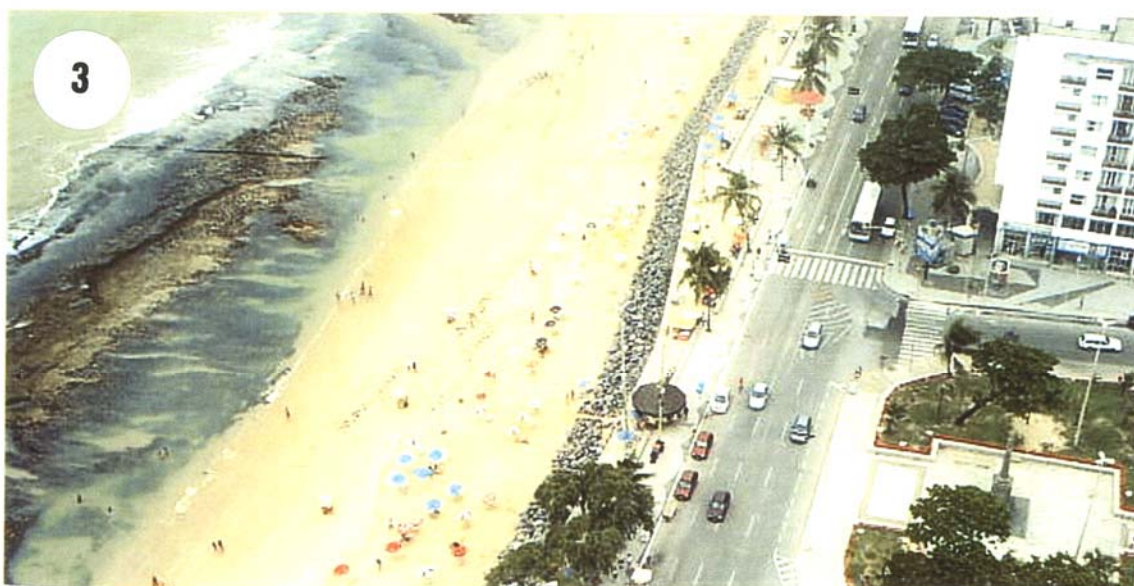
CF11 Recife/PE – área CURA Boa Viagem / 1 – verticalização junto à orla

2



2 – verticalização menos acentuada em direção ao aeroporto

3



3 – tratamento paisagístico da orla Fotos: Djálson Beirão 2005



CF11 Recife/PE – área CURA Setúbal / 4 – verticalização, casas simples, mangue



5 – “Shopping center” entre os dois canais Fotos: Djálson Beirão 2005

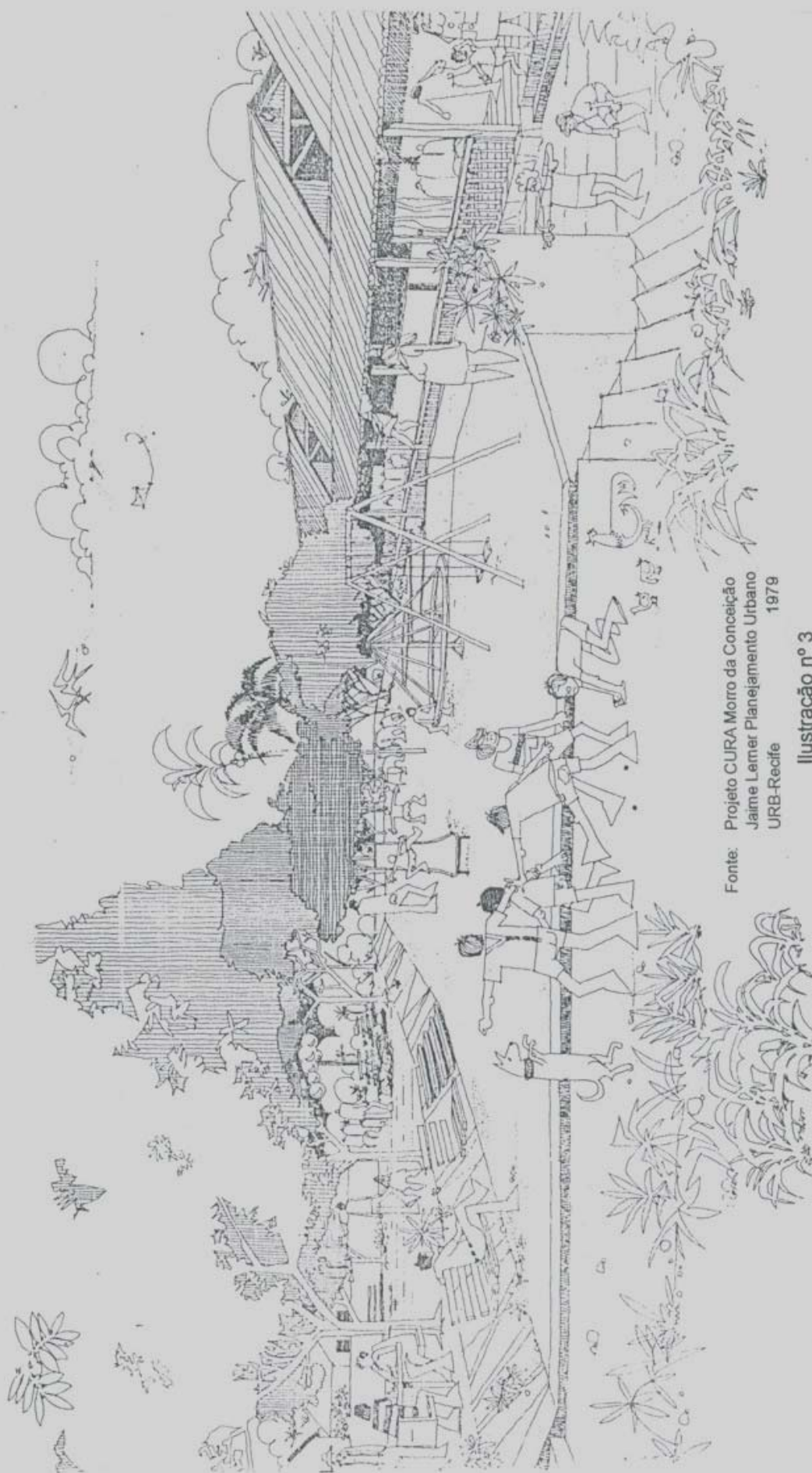


6 – verticalização e canal junto ao “shopping center”



CF12 Recife/PE áreas CURA Avenida Norte/Morro da Conceição e Boa Viagem /Setúbal
1997
Fonte: FIDEM – Fundação Desenvolvimento da Região Metropolitana (Recife)

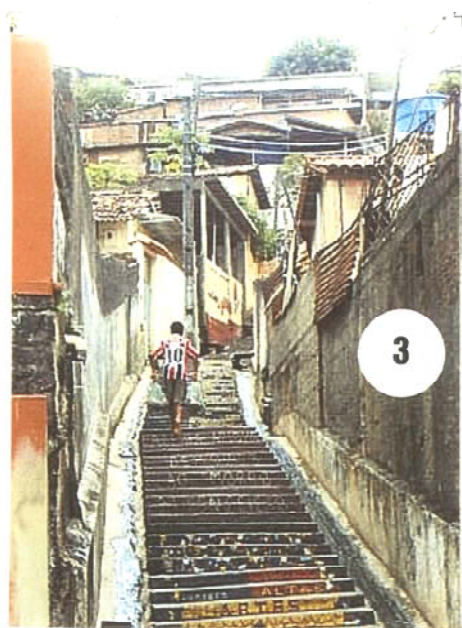
PATAMAR Nº1
esc. 1:200



Fonte: Projeto CURA Morro da Conceição
Jaime Lerner Planejamento Urbano
URB-Recife 1979

Ilustração nº 3

MORRO DA CONCEIÇÃO
PATAMAR Nº 1 – Perspectiva



Fotos: Djálson Beirão

CF13 Recife/PE – área CURA Avenida Norte
Morro da Conceição 2005
1- sopé do morro
2- topo, com igreja
3 / 4 – escadarias



8. CONCLUSÃO

8. CONCLUSÃO

Enquanto programa do BNH, deve-se reconhecer que o programa CURA impactava as cidades onde operava. A simples adesão do município ao CURA gerava o interesse da comunidade pelo programa. A escolha da área piloto pela administração local congregava os setores do governo municipal para estruturar o *Projeto CURA*, em que se integravam aspectos legais, fiscais, administrativos e físicos; a lei de Alíquotas Progressivas do Imposto Territorial Urbano, aprovada no Legislativo local, era eventualmente estendida a toda a área urbana.

O processo de mudança da realidade existente, suscitado pelo CURA, produzia efeitos diversos, como modificações do desenho urbano ou das tendências de crescimento da malha urbana, redimensionamento da infra-estrutura, ocupação dos espaços vazios intersticiais, dinamização do mercado imobiliário e da indústria de construção local, geração de empregos, expectativas de aumento de recolhimento de tributos, efeito indutor ao desenvolvimento nos arredores dos espaços tratados. Havia efeitos indiretos como a introdução de novas técnicas de gerência de equipes locais e modernização de métodos de trabalho nas Prefeituras. Como instrumento financeiro sua montagem e operação familiarizava as administrações locais com a indexação econômica e a operação de programas do BNH.

Com a extinção do BNH em 1986, o programa foi transferido para a Caixa Econômica Federal. Na CEF, com outra cultura institucional, já em 1987 se propunha o PRODURB – Programa de Apoio ao Desenvolvimento Urbano, sendo instituído, nesse instrumento, um amálgama de programas do ex - BNH. Nessa mistura heterogênea o programa CURA foi diluído e desapareceu.

Nos tempos atuais problemas como retenção de valor, especulação imobiliária, desorganização do tecido urbano, estruturas urbanas inadequadas à realidade local continuam a existir. A experiência CURA segunda fase poderia ser hoje revista e adaptada, especialmente num momento em que volta-se a prestigiar a idéia de planos diretores participativos, contida na Constituição.

Os planos diretores do SERFHAU foram criticados por sua simetria, pela rigidez do modelo metodológico utilizado para sua elaboração e pela falta de recursos para a execução das propostas de investimentos neles contidas. Aproveitando essa experiência histórica, é preciso conscientizar-se que o simples atendimento formal às determinações constitucionais poderia levar a situação semelhante.

Convém lembrar que o Programa CURA, em sua segunda fase, abriu-se a uma visão mais ampla, a de influir na *estrutura* do espaço urbano existente. Propõe-se que, aproveitando a experiência dos Planos de Complementação Urbana do CURA, com visão estratégica dos problemas urbanos locais, se conduza a elaboração dos novos planos diretores, agora com freqüentes consultas públicas, eventos em que deveriam ter voz entidades representativas da sociedade local e cidadãos. A primeira etapa seria produzir um Perfil do Município, com informações obtidas “in loco” em fontes oficiais e não oficiais, a que se seguiria a definição de uma vocação pretendida para a cidade e a formulação de diversos tipos de cenários, dentro de uma visão de planejamento estratégico. Definido o cenário desejável, junto com a comunidade, a etapa seguinte seria a proposição de linhas estratégicas condizentes com a vocação escolhida e projetos que as desenvolvessem. A Prefeitura, de posse do Plano, procuraria junto a fontes de financiamento recursos para realizar as obras.

No que respeita ao relacionamento Estado / problema habitacional / infra-estrutura / questões urbanas, FRANCISCONI e SOUZA (1976: 7) lembravam que uma política de desenvolvimento urbano deve compatibilizar aspectos diversificados do desenvolvimento, não só através de uma abordagem setorial (transportes, habitação, etc.)...” mas integrando-os de forma a responder às exigências e aos objetivos definidos pela política global de desenvolvimento.” Essa política global de desenvolvimento, a ser definida pela União, é que deve ser a diretriz geral a permitir a montagem de uma política urbana afinada com sua orientação e que contribua para o desenvolvimento do país.

9. ANEXO

9. ANEXO

Ao longo desta dissertação diversos assuntos aparentemente independentes, mas de fato interligados, foram tratados merecendo informações, descrições e análises, seja de estruturas de funcionamento, seja de procedimentos, com diversos tipos de abordagens – fenomenológica, cortes históricos, avaliações técnicas, estudos de mudanças espaciais urbanas. Nesta dissertação também se procurou mostrar as metodologias que acompanharam essas análises.

As diversas formas de análise permitiram avaliar as conjunturas da época e/ou as realidades urbanas por elas afetadas e chegar a conclusões que, reunidas, levaram a uma imagem integrada de acontecimentos de interesse para o urbanismo no país nos períodos históricos considerados e nas fases de vida do BNH, de sua Carteira de Desenvolvimento Urbano e especialmente de seu programa CURA.

Procura-se sintetizar, a seguir, as análises realizadas e conclusões, restritas ou integradas :

Até a década iniciada em 1960 o governo deu pouca prioridade ao urbano, mesmo ao habitacional. A conjuntura do país em 1964, ao tempo em que se implantava o regime militar, oferecia dificuldades com a inflação, a recessão econômica e a rápida urbanização. Recrudescia o problema habitacional nos grandes centros, agravado pela dicotomia migrações / estagnação da construção civil.

Criado em 1964 o Banco Nacional da Habitação, apesar de sua singular estrutura organizacional e diversidade operacional, só teve recursos para atuar a escala nacional após 1967, com a criação do FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e do SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo. A experiência de financiar uma massa diversificada de obras urbanas no contexto de uma economia indexada exigiu a concepção de programas específicos, o que significou a montagem de um urbanismo de cunho brasileiro. A crítica situação gerada pela ociosidade dos espaços urbanos carentes de infra-estrutura (estimada em metade dos espaços urbanos do país) levava as Prefeituras a ações isoladas e clientelísticas, pela falta de recursos para equipar devidamente esses espaços com os serviços públicos necessários. O BNH foi solicitado a criar um sistema de financiamento ao desenvolvimento urbano que pudesse oferecer às administrações locais recursos complementares (mútuos) aos de orçamentos oficiais. Criou-se a Carteira de Desenvolvimento Urbano – CDU (CDURB) e o programa CURA, que tinha como mutuário final as Prefeituras, atendidas por meio de agentes financeiros.

A complexidade do fenômeno urbano nacional (aspectos sociais, políticos, econômicos, jurídicos) exigiu uma visão multidisciplinar na montagem de políticas, estratégias e instrumentos de ação e na busca da superação de deficiências como a integração das esferas de ação do governo, as diferenças de renda da população e de sua participação em decisões de seu interesse.

A lei 4380/64 instituiu o BNH como órgão financeiro e o SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo como órgão técnico. A análise da atuação do BNH mostra que o Banco teve uma fase institucional inicial, a que se seguiu uma fase de transição. Nesta, o BNH criou os FDU – Fundos de Desenvolvimento Urbano e o CURA, em 1973. A seguir, houve uma fase de reformulação de linhas de ação (Promorar- atuação em favelas) e uma fase final, em que foram extintos programas de desenvolvimento urbano e em que se deu a extinção do próprio BNH. A incorporação do BNH à Caixa Econômica Federal contrapôs culturas institucionais distintas, o que resultou em reformulações, no meio das quais o programa CURA foi diluído.

Na análise da aplicação de recursos do FGTS, pelo BNH, vê-se que havia fatores que limitavam essa prática, como o desinteresse inicialmente demonstrado pelas administrações locais em tomar empréstimos (habitadas a receber recursos a fundo perdido), como fatores tecno-legais (legislação urbanística) e como a capacidade de endividamento dos municípios, limitada pelo sistema tributário concentrador de recursos nas mãos da União. Entretanto, a análise do desempenho do programa CURA de 1973 a 1986 mostra que, apesar de não ter havido formalmente um SFDU- Sistema Financeiro do Desenvolvimento Urbano, a ação da CDURB por sua cobertura nacional, seu volume de investimentos e a profusão de operações urbanísticas realizadas certamente contribuiu para melhorar as condições de vida nas áreas urbanas em que o CURA operou.

Uma análise da atuação do SERFHAU mostra que seu maior mérito foi a difusão da idéia do planejamento integrado junto às administrações locais, especialmente após 1966, quando geriu o FIPLAN (programa de Financiamento para o Desenvolvimento Local Integrado). Críticas foram feitas à elaboração dos planos diretores que o SERFHAU financiou, de modo assimétrico e com uma visão tecnicista do urbanismo, bem como sua atuação hiperdescentralizada, já que os planos locais eram desvinculados entre si. O SERFHAU tentou montar uma política nacional de planejamento partindo das partes para o todo, consoante uma concepção do espaço regional organizado em microrregiões homogêneas, mas essa prática não se consolidou. Vertente importante de sua atuação foi a área de recursos humanos para o planejamento, com a realização de seminários e cursos para técnicos das

administrações locais e o apoio à instituição de cursos como o CEMUAM, do IBAM e o mestrado em Planejamento Urbano da COPPE.

A análise das tentativas governamentais de montagem de uma política de urbanização mostra que alterações na estrutura do espaço urbano brasileiro advieram essencialmente de mudanças no espaço global (em função de políticas setoriais conduzidas pelo governo), o que criou um divórcio entre a política urbana e a política regional. O governo militar não valorizou a questão urbana como um todo, mas centrou-se na área habitacional e, a partir de 1970 nas regiões metropolitanas.

Em 1974 o II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento tentou vincular política urbana e organização do território. Reconheceu os graves problemas urbanos, deu pouca ênfase ao poder local, voltou-se mais a diretrizes e propôs a CNPU – Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana como instrumento executivo.

A CNPU foi seqüenciada pelo CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. Ambos preocuparam-se em atender ao II PND (regiões metropolitanas, cidades de porte médio e pólos de desenvolvimento), porém, dotados de recursos insuficientes, tiveram que limitar-se à criação de instrumentos normativos do urbanismo.

Uma política urbana deve estar imersa numa política global de desenvolvimento que considere a dimensão espacial, o que torna a questão sobretudo política. Essa integração não foi obtida durante o período militar : em seus primórdios a ação em meio urbano voltou-se a uma visão tipicamente local e em fases posteriores suas diretrizes viram-se prejudicadas pela prioridade dada a ações setoriais dirigidas ao crescimento econômico.

Após 1985 iniciou-se nova visão política, a do ciclo democrático. A análise da política urbana nesse período mostra uma sucessão de ministérios específicos. Aspirava-se à integração, num só órgão da cúpula governamental, da supervisão das componentes estratégicas da expansão dos núcleos urbanos - habitação, saneamento, drenagem e regulação do meio ambiente, que foram reunidas no MDU – Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, o que fazia supor que o governo teria uma ação integrada. Entretanto, assistiu-se, a partir de então, a uma progressiva desagregação institucional, iniciada com a incorporação do BNH (agência de fomento) pela Caixa Econômica Federal - CEF (instituição de crédito comercial). A SEAC- Secretaria Especial de Ação Comunitária, da presidência da República, agia fora do âmbito do MDU, que tinha dificuldades em

conduzir a política urbana. Na fase MHU – Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente a política habitacional viveu a dicotomia das ações conflitantes da SEAC e da CEF. O MHU patrocinou seminários no início de 1988, com vistas à montagem de uma nova proposta de política urbana, o que não se consubstanciou. A ambigüidade do Ministério do Bem Estar Social - MBES e as transferências de órgãos entre ministérios colaboraram para desarticular a área do desenvolvimento urbano. A exclusão do CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e da EBTU – Empresa Brasileira de Transporte Urbano do MBES importou em amputar braços importantes para elaborar e implantar a política urbana. A transferência da formulação da política de saneamento para o Ministério da Saúde fragmentou ainda mais o comando dessa política.

A Constituição de 1988 incluiu um capítulo sobre Desenvolvimento Urbano e criou competências e alterações no sistema tributário, mas após a extinção do MBES, no início de 1989, caracterizou-se uma fase de atomização do poder decisório sobre o urbano. O governo Collor liquidou o que restava de um sistema de desenvolvimento urbano a nível federal, ao extinguir o Ministério do Interior – MINTER, o CNDU e ao criar o MAS – Ministério de Ação Social. Nos governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso pouco se fez, até que em 2001 se aprovou o Estatuto da Cidade. Em 2002 iniciou-se o governo Lula, que criou o Ministério das Cidades, atual órgão ligado à política de urbanização.

Em 1972 o BNH interessou-se pela questão dos “vazios urbanos” e contratou estudo sobre a matéria, que se desenvolveu em termos conceituais e aplicados em área no Rio de Janeiro, o bairro de Vila Valqueire, então com 40% de áreas desocupadas. O estudo, fase prospectiva do Projeto CURA , pioneiro e inovador, definiu conceitos como o objetivo básico do programa, etapas de seu desenvolvimento, pesquisas básicas, proposições e a estrutura desse documento mereceu, neste trabalho, a devida análise, por sua importância ontológica. O estudo concluiu que o custo de complementação urbana do Valqueire seria a metade do custo de construção de um bairro novo, de mesmas dimensões, a partir da terra bruta. Uma visita ao bairro em 2005 mostrou que o adensamento consumiu o estoque de terras ociosas, nesses trinta anos de defasagem estudo-atualidade. O Projeto CURA de Vila Valqueire foi discutido no BNH, com vistas a sua reformatação como programa do Banco e sua análise levou a uma simplificação de exigências e procedimentos e ao lançamento do programa, experimentalmente, em 1973.

A análise do histórico do programa CURA permite identificar uma fase inicial, em que a área CURA era delimitada; numa segunda fase, a dos Planos de Complementação Urbana, mudou-se o conceito do CURA para um conjunto de obras necessárias a reordenar a estrutura do espaço urbano, dando à ação do programa uma conotação de estratégia de crescimento da cidade e aboliu-se, então, a delimitação de áreas. Por contingências orçamentárias, a terceira fase voltou à filosofia inicial de áreas delimitadas. A análise da ação integrada do CURA a outros programas mostra a forma como se dava essa ação e suas vantagens.

MASCARÓ analisou diversos modelos de cidades e montou gráficos de custos de urbanização, onde evidencia-se que densidades muito baixas de ocupação do espaço (para o que contribuem os “vazios urbanos”) levam a altos custos. Essa tese pode ser vista como um marco teórico de apoio à “rationale” do CURA, pois o adensamento do tecido urbano (esgotamento do estoque de terras ociosas) estava na raiz da filosofia do programa desde o início. Analisou-se, a seguir, o desempenho do programa (volume de investimentos, localização de municípios participantes, populações e tamanho das áreas CURA, grau de ociosidade e densidades iniciais das áreas CURA), o que deu idéia de sua escala de atuação e significado a nível nacional.

Os estudos de casos selecionados procuraram mostrar a variedade do universo de operações urbanísticas realizadas pelo CURA e a evolução e versatilidade de seus conceitos e de sua ação efetiva. A pesquisa utilizou duas fontes básicas: os Projetos CURA (ou Planos de Complementação Urbana) e o Relatório de Avaliação do programa elaborado pelo CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal. Após analisar as conjunturas iniciais e o significado do CURA em cada caso buscou-se identificar a abordagem analítica usada por cada município na elaboração de seu Projeto CURA, notando-se flexibilidade conceitual e de procedimentos. Analisou-se, outrossim, as etapas do trabalho do CEPAM até chegar a critérios de avaliação e a um roteiro de análise, que utilizou em suas investigações.

O caso de Contagem mereceu análise destacada pela abordagem fenomenológica adotada na elaboração do respectivo Projeto CURA e por suas proposições, compatíveis com a filosofia adotada. Vale dizer que a atualidade demonstra que a pretendida identidade do município e a integração das três Contagens aconteceu.

O caso de Lavras foi um estudo especial elaborado pelo autor desta dissertação. Nele analisa-se o sítio, a linearidade da estrutura urbana, a evolução da mancha urbana a cada década, a presença de novos eixos estruturais latentes, sua consolidação por meio do CURA e os efeitos de alterações na forma espacial e de funcionamento da cidade após o CURA.

O relatório CEPAM buscou denominadores comuns entre as cidades que avaliou²⁹ e essa análise foi sintetizada com *conclusões gerais* sobre o universo considerado. Para cada caso, em particular, reuniu o autor dossiês representativos de uma análise histórica das áreas CURA em três cortes temporais: as proposições de cada Projeto CURA (*a intenção de mudanças*), a avaliação do CEPAM dez anos mais tarde (*a realidade concreta após obras concluídas*) e conjuntos de fotos atuais (*a realidade, passados trinta anos*).

Constata-se, de modo geral, cotejando intenções e realidades, que na maioria dos casos ocorreu adensamento, proposição fundamental do programa, para combater os “vazios urbanos”. Também as estruturas urbanas sofreram mudanças espaciais essenciais a uma nova morfologia, com novos eixos reordenando o conjunto do espaço (Cuiabá, Lavras) ou propiciando sua integração (Contagem). As intervenções do CURA tiveram visão macro (Boa Viagem/ Setúbal, pólo de comércio e serviços da região metropolitana do Recife) ou pontual (o morro da Conceição). A melhora da qualidade de vida nas áreas CURA é reconhecida pelo CEPAM e confirmada pela evolução dos índices de IDH de Lavras. Constata-se, porém, ineficácia na coibição da especulação imobiliária decorrente da complementação da infra-estrutura nas áreas CURA, não por falta de instrumento extra-fiscal – o Imposto Territorial Urbano Progressivo, exigência do programa, mas por dois motivos básicos: os aumentos insuficientes contidos na legislação aprovada pelas Câmaras (mera formalidade para atender ao BNH?) ou, por motivos políticos, a não-utilização do ITU progressivo pela maioria das administrações a quem caberia a cobrança pelos anos vindouros. Esse tributo seria provavelmente bem aceito pela população, porque as obras foram previamente realizadas e porque os benefícios delas decorrentes já vinham sendo desfrutados.

As fotos atuais merecem breve avaliação do autor, bem como o caso da cidade de Lavras.

As páginas finais deste trabalho referem-se ao impacto do CURA em meio urbano, a seus efeitos indiretos e às possibilidades de atualização da experiência do programa. Pode-se aduzir que seria lastimável perder-se a memória de atuação, não só do CURA, mas dos demais programas

²⁹ O quadro nº 2 oferece informações diversificadas sobre os casos selecionados

operados pela CDURB - Carteira de Desenvolvimento Urbano do BNH. O período de existência da CDURB (1974 a 1986) foi importante para a história do urbanismo no país, quando os problemas sociais urbanos tornaram-se críticos, quando conselhos e ministérios do desenvolvimento urbano foram criados, quando o BNH delineou um sistema de atendimento aos reclamos das Prefeituras por mais recursos, à vista de um impasse na relação população assentada / exigência de serviços públicos / sistema tributário capaz de recuperar custos de urbanização. Esse impasse só poderia ser minimizado com a obtenção, pelas administrações locais, de recursos externos a esse processo perverso. Condições adversas, como a concentração de recursos nas mãos da União, gerando dependência dos municípios a orçamentos oficiais, a fragilidade dos órgãos responsáveis pela elaboração de uma política urbana, que não entusiasmava a sociedade civil e mesmo a classe política a participar de sua definição, a indexação da economia, com retro - alimentação inflacionária e conseqüências no setor imobiliário urbano - a aquisição de terras como reserva de valor, a concentração de pobreza urbana na periferia das regiões metropolitanas, a exigência de garantia real para os empréstimos do FGTS (o que limitava a atuação do BNH no setor informal e em favelas), todos esses fatores adversos foram, ao revés, estimuladores da criatividade de programas específicos, voltados à realidade brasileira, dos quais o CURA é o exemplo mais divulgado.

O CURA veio quebrar a idéia da obra isolada e introduzir a intenção de mudanças espaciais com visão integrada das carências de serviços públicos e conseqüentes ações de complementação da infra-estrutura. O programa não almejava mudanças espaciais radicais, antes propunha ater-se a diretrizes de desenvolvimento urbano existentes no local ; somente na segunda fase seu escopo foi ampliado, com visão estratégica do crescimento urbano. Essa mudança de "rationale" levou a uma distorção orçamentária do programa, já que obras de maior vulto eram solicitadas, em geral, pelas cidades maiores, onde os recursos se concentravam, em prejuízo de municípios menores. Em atenção à democratização do acesso aos recursos CURA o programa foi redirecionado, com a restrição do valor de empréstimo a 600.000 UPC em sua terceira fase.

Pode-se considerar que a experiência do CURA e dos demais programas da Carteira de Desenvolvimento Urbano do Banco Nacional da Habitação foram únicos no mundo, por sua concepção e pelas peculiaridades da conjuntura em que aconteceram e pois, o valor dessa experiência é inestimável para um país emergente como o Brasil, que não pode prescindir de melhor

conhecer o já anteriormente realizado, sob pena de desprezar conhecimentos que podem evitar o percorrer de caminhos futuros equivocados.

10. GLOSSÁRIO DE SIGLAS

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

BACEN	Banco Central do Brasil
BID	Banco Inter-Americano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional da Habitação
CDU	Carteira de Desenvolvimento Urbano do BNH
CDURB	Carteira de Desenvolvimento Urbano do BNH
CEF	Caixa Econômica Federal
CEMUAM	Curso de Metodologia do Urbanismo e Administração Municipal (IBAM)
CENPHA	Centro Nacional de Pesquisas Habitacionais
CEPAM	Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal
CESH	Carteira de Erradicação da Sub-Habitação
CIDUL	Centro de Informações para o Desenvolvimento Local
CNDU	Conselho Nacional do Desenvolvimento Urbano
CNPU	Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana
COHAB	Companhia de Habitação Popular
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CPM	Programa Especial Cidades de Porte Médio
CURA	Programa Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada
CURA	Programa de Complementação Urbana
DNOS	Departamento Nacional de Obras de Saneamento
DPLAC	Departamento de Planejamento e Análise de Custos (BNH)
EBTU	Empresa Brasileira de Transportes Urbanos
FCP	Fundação da Casa Popular
FDU	Fundos de Desenvolvimento Urbano (BNH)
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FIDEM	Fundação Desenvolvimento da Região Metropolitana (Recife)
FIDREN	Programa Financiamento e/ou Refinanciamento para Implantação ou Melhoria dos m Sistemas de Drenagem
FIPLAN	Financiamento para o Planejamento

FITURB	Programa Financiamento para Transporte Urbano
FNDU	Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensões
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBH	Instituto Brasileiro da Habitação
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano (ONU)
IPASE	Instituto de Pensão e Aposentadoria dos Servidores do Estado
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
ITU	Imposto Territorial Urbano
LBA	Legião Brasileira de Assistência
MAS	Ministério da Ação Social
MBES	Ministério do Bem-Estar Social
MDU	Ministério do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente
MHU	Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente
MINTER	Ministério do Interior
MINIPLAN	Ministério do Planejamento e Coordenação Geral
MPO	Ministério do Planejamento e Orçamento
MS	Ministério da Saúde
ORTN	Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional
PAC	Plano de Ação Concentrada (MINTER)
PAI	Plano de Ação Imediata (SERFHAU)
PDLI	Plano de Desenvolvimento Local Integrado (SERFHAU)
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PLANHAP	Plano Nacional de Habitação Popular
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PPP	Parceria Público Privada
PRODECAP	Progresso e Desenvolvimento da Capital (Cuiabá)
PRODEPO	Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Pólos Econômicos

PROMORAR	Programa de Erradicação de Subabitações
PROPLASA	Projetos e Planejamento Ltda.
RAM	Revista de Administração Municipal (IBAM)
R/BNH	Resolução do BNH
RC	Resolução do Conselho de Administração do BNH
RD	Resolução da Diretoria do BNH
RMV	Rede Mineira de Viação
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos
SCI	Sociedade de Crédito Imobiliário
SDU/MINTER	Sub-secretaria de Desenvolvimento Urbano do Ministério do Interior
SEAC	Secretaria Especial de Ação Comunitária da Presidência da República
SEDU	Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República
SEMA	Secretaria Especial do Meio Ambiente
SEPLAN	Secretaria de Planejamento da Presidência da República
SEPURB	Secretaria de Política Urbana
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SFS	Sistema Financeiro do Saneamento
SNDUL	Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e Local
SUDECAP	Superintendência de Desenvolvimento da Capital (Belo Horizonte)
SUDECON	Superintendência do Desenvolvimento de Contagem
UPC	Unidade Padrão de Capital do BNH
URB/RECIFE	Empresa de Urbanização do Recife
USAID	United States Agency for International Development

11. BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- ARAGÃO, J.M. **Sistema Financeiro da Habitação** - Uma Análise Sócio-Jurídica da Gênese, Desenvolvimento e Crise do Sistema. Curitiba: Juruá 1999 598 p.
- AZEVEDO, Sérgio. Vinte e Dois Anos de Política de Habitação Popular (1964 – 1986) : criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública** 22(4) Rio de Janeiro: FGV out / dez 1988 p. 107-119
- BERNARDES, Lysia Política Urbana: Uma Análise da Experiência Brasileira **Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, janeiro/abril 1986 p.83-119
- BNH – Banco Nacional da Habitação - **Manual CURA**. Rio de Janeiro: Secretaria de Divulgação do BNH, 1977, 36 pg. (mimeo)
- **Programa CURA – Relatório ao Banco Mundial + Anexo I – Adesões 1973 / 1978 + Anexo Especial I – Medidas fiscais, administrativas e legais.** 1979 188p. (mimeo)
- **Seminário Interáreas – apostila 1º módulo – [s.d.] 241p** (mimeo)
- **CDURB – Subsídios para o Relatório de Atividades do BNH 1981**
1980 21p (mimeo)
- **CDURB – Subsídios para o Relatório de Atividades do BNH 1982**
1981 22p. (mimeo)
- **CDURB – Subsídios para o Relatório de Atividades do BNH 1983**
1982 22p. (mimeo)
- **CDURB – Subsídios para o Relatório de Atividades do BNH 1984**
1983 22p. (mimeo)
- **CDURB – Subsídios para o Relatório de Atividades do BNH 1985**
1984 26p. (mimeo)
- **Linhas de Financiamento destinadas às Prefeituras Municipais.** Rio de Janeiro: Diretoria de Desenvolvimento Urbano – DIURB, dezembro 1989, 39 p.
- **BNH – Programa de Estudos** [s.d.] 48 p. (mimeo)
- **BNH – Programa de Estudos – Grupo de Trabalho sobre Solo Urbano** [s.d.] 29 p. (mimeo)
- **BNH – Relatório Anual 1985.** Rio de Janeiro: Secretaria de Comunicação Social da Presidência do BNH, [s.d.], 42p. (mimeo)

BOLAFFI, Gabriel “ Planejamento urbano: reflexões sobre a experiência recente”, in **Novos Estudos Cebrap** 1(4). São Paulo, nov/1982, p.50-53

BRASILEIRO, Ana Maria. “As Instituições Governamentais e o Desenvolvimento Urbano”. **Revista de Administração Municipal**, nº 124 p. 5-26

CENPHA e H.J. Cole + Associados S.A. Planejamento Empreendimentos - **CURA / Pesquisa Piloto** – Estudo de Viabilidade para Recuperação de Áreas Urbanas - Modelo demonstração Vila Valqueire / GB., 1972, 2v.

COSTA, Rúbens V. **Bancos e a Solução dos Problemas de Desenvolvimento Urbano**. Rio de Janeiro: Secretaria de Divulgação do BNH, 1972, 20 p.

CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal – Fundação Prefeito Faria Lima – Superintendência de Desenvolvimento Urbano e Rural – SDUR **Avaliação do Programa CURA – Relatório Final BNH – DEPEA**. Rio de Janeiro:1987, 128 p.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - **Manual do Produrb – Programa de Apoio ao Desenvolvimento Urbano**. [s.d.], 56 p. (mimeo)

----- **CEF - Programas de Desenvolvimento Urbano** [s.d.] 12 p. (mimeo)

DAVIDOVICH, Fany R. Transformações do Quadro Urbano Brasileiro : Período 1970 – 1980. **RBG**, [s.d.], p.7-24

FRANCISCONI, J.G. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Alguns Aspectos Intra-Urbanos** (documento preparado para painel no Seminário de Estudos Urbanos no Rio de Janeiro) 19 de agosto de 1974 14 p. (mimeo)

FRANCISCONI, J.G. e SOUZA, M.A. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Estudos e Proposições Alternativas**. IPEA – Instituto de Planejamento Econômico e Social . IPLAN – Instituto de Planejamento. Estudos para o Planejamento nº 15. Brasília: 1976, 214p.

Desenvolvimento Urbano : Banco Nacional da Habitação (BNH) / Banco da Amazônia (BASA) / Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Ministério do Interior, Coordenadoria de Comunicação Social. Brasília: A Coordenadoria, 1976, 14 p.

MASCARÓ, Juan Luis.**Desenho urbano e custos de urbanização**. 2ª EDIÇÃO. Porto Alegre: D.C. Luzzatto Editora, 1989 175p

MINISTÉRIO DO INTERIOR. CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO (CNDU)

Políticas de Desenvolvimento Urbano no Brasil: Dilemas e Desafios. Secretaria Executiva, Brasília: dezembro de 1984, 34 p. (mimeo)

PENNA, E. O. **O Projeto CURA.** Rio de Janeiro: Secretaria de Divulgação do BNH, [s.d.], 64 p.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CUIABÁ - . **Projeto CURA Cuiabá** – Plano Plurianual – diagnósticos e propostas. 1978, 100 p.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL **Projeto do II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND (1975 – 1979)** setembro de 1974 134 pg

----- **II PND - Plano Nacional de Desenvolvimento-** 2ª parte – Desenvolvimento Urbano – Local - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano 64 pg.

RIBEIRO, Manoel J., FEST, Fausto, FORTUNA, A . P., LIMA VERDE PEREIRA. M.C. “Política Urbana e Localização Industrial” . **Revista de Administração Municipal** ano XXIV nº 141 março / abril 1977, p. 62-78.

SANTOS, Alexandre C.A.e Baratta, Tereza C. “O Plano Diretor e o Governo dos Municípios”. **Revista de Administração Municipal** ano XXXVII nº194 janeiro /março 1990 . p. 18-32.

SILVA, N.R. e Ferraz C. P. Densidades Urbanas x Custos dos Serviços Públicos – Análise do caso de São Carlos. **Revista de Administração Municipal**, v.38, n.199 abr/jun 1991 p. 57-65

SINGER, Paul **Economia Política da Urbanização.** São Paulo: Brasiliense, 1990, 151p.

TRINDADE, Mário. **Habitação e Desenvolvimento.** Petrópolis : Vozes, 1971 270 p.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)