

816 bilhões separam S.Paulo da cidade ideal

ANTONIO CARABALLO

816 bilhões de cruzeiros — este é o custo para eliminar todos os déficits em serviços e infra-estruturas urbana de São Paulo. Quase 2,5 vezes o orçamento brasileiro deste ano, que seria distribuído pela Prefeitura (316,9 bilhões), o Estado (179,3 bilhões), o governo federal (22 bilhões) e a iniciativa privada (297,8 bilhões).

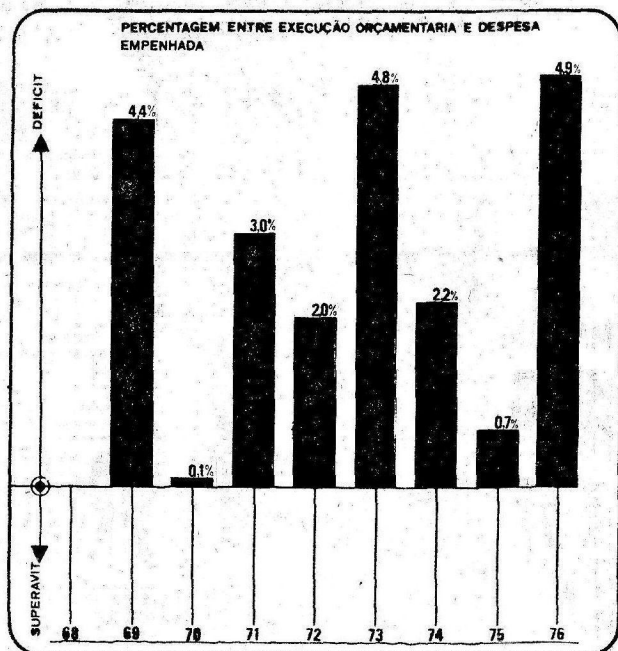
Os números foram apurados por técnicos estaduais e municipais, que montaram a tabela dos Custos de Urbanização de São Paulo estabelecendo o período entre 1976 e 1980 para sua execução.

Missão impossível, reconhecem as autoridades, que contrasta com a difícil situação financeira da maior cidade do País, o segundo maior centro urbano das Américas, geradora de quase 18% do Produto Interno Bruto nacional, residência de 1 em cada 15 brasileiros e 2 em cada 5 paulistas.

Há dois anos o orçamento da cidade é o mesmo, apesar de um crescimento anual da ordem de 500 mil pessoas. Para 77, a previsão é de uma queda, em relação a 76. Apenas o tamanho da cidade, seus déficits e a população estão crescendo. Em boa parte por causa da chegada anual de um contingente de migrantes que, atualmente, oscila entre 200 e 250 mil pessoas. Exatamente a metade da expansão da cidade.

Mas, São Paulo, antes que uma questão municipal, é a síntese do mais grave problema nacional: o fenômeno da aceleração urbana de uns poucos centros. A opinião é de membros do governo municipal, para quem esse crescimento compromete a qualidade de vida dos que residem na cidade, ao mesmo tempo em que ameaça a própria manutenção de um ritmo de desenvolvimento econômico nacional pelos custos cada vez maiores de se viver e produzir em uma metrópole dividida pelo tamanho e suas carências de serviços essenciais.

A redução da capacidade paulistana de fazer novas obras, o problema representado pelo migrante, a partir do momento em que a cidade começa a deixar seu papel industrial para transformar-se em pólo de serviços, os grandes déficits em infra-estrutura e as projeções para o futuro próximo condicionam as perspectivas. Técnicos e políticos rejeitam o pessimismo, lembrando os benefícios da vida urbana, ao mesmo tempo em que admitem a necessidade de urgentes correções de rumo, sob pena de um trágico agravamento do problema.



Os déficits crescem mas o orçamento cai

A capacidade de São Paulo fazer investimentos com seu próprio dinheiro é praticamente a mesma de 10 anos atrás, apesar de o Município ter crescido quase 60% nesse período. O orçamento de 1976 foi exatamente igual ao do ano anterior — 13,9 bilhões de cruzeiros — em contraste com o aumento das necessidades da cidade, sendo que a renda municipal de 1977 deverá ser ainda menor, algo com 12,9 bilhões de cruzeiros, com um déficit de até 500 milhões.

A informação é do secretário das Finanças, Sérgio de Freitas, em uma longa análise da situação financeira do Município, que deverá ser divulgada até o final deste mês, acompanhando o texto interpretativo do segundo orçamento preparado pela administração do prefeito Olavo Setúbal.

Por que a cidade vem conseguindo cada vez menos dinheiro nos últimos anos? Basicamente porque os recursos que o governo federal costuma transferir para os municípios praticamente não cresceram, em relação a São Paulo, na última década, representando menos de 1% dos orçamentos. O dinheiro que o Estado costuma transferir também teve um crescimento menor que o das necessidades. Restou a chamada receita própria, ou seja, os recursos gerados pelo próprio Município — que cresceu muito até dois anos atrás, quando dois problemas praticamente bloquearam sua expansão futura.

Um dos problemas foi a limitação dos empréstimos que a cidade pode fazer durante esse período de dificuldades econômicas, que começou no ano passado, provocando um corte de 1,5 bilhão de cruzeiros no orçamento originalmente preparado para este ano e fazendo com que a Prefeitura tenha poucos financiamentos até o final da década, pelo menos. Essa determinação do governo federal cortou uma das fontes de recursos que, principalmente a partir do início das obras do Metrô, sustentaram as boas taxas de crescimento da receita própria de São Paulo.

O outro problema é uma extensão do mal que atinge o Estado.

A arrecadação do Imposto so-

bre Circulação de Mercadorias, responsável por mais de 90% das receitas do Estado e maior fonte de recursos do Município, está caindo.

Essa redução do ICM, por sua vez, tem três motivos: a progressiva transformação da cidade de um pólo industrial em um centro de prestação de serviços (o ICM é um imposto que incide basicamente sobre as atividades industriais); a redução das atividades econômicas estimulada pelo Ministério da Fazenda como parte da batalha contra a inflação e os déficits no balanço de pagamentos; e a utilização do próprio tributo como instrumento de política econômica.

Em sua última mensagem anual sobre a situação do Estado à Assembleia Legislativa, o próprio governador Paulo Egydio reclamou o fim da utilização do ICM como Instrumento de Política Econômica, diante dos prejuízos que São Paulo estava sofrendo. Isso porque a União oferece incentivos do imposto como incentivo às atividades exportadoras, além de reduzir as alíquotas, e o Estado é quem acaba sofrendo um esvaziamento da receita.

Nos últimos 10 anos, segundo a análise de Sérgio de Freitas, a participação da cota-parte do ICM da cidade no total de sua receita própria caiu de 51,3%, em 1968, para 37,9% em 1977. Já a participação da renda criada pelo próprio Município, no total, subiu de 19% para 25%, no mesmo período.

O economista Milton Campanário chega à mesma conclusão com outros números: a receita própria cresceu 142%, entre 1970 e 1975, contra 70% das transferências do Estado. Campanário,

que trabalha na Coordenadoria Geral de Planejamento da Prefeitura considerou os recursos do ICM como parte dos montantes transferidos pelo Estado.

FASES

Para o secretário das Finanças, a última década teve três períodos distintos, em relação ao comportamento das rendas da cidade:

1) entre 1968 e 1972, quando houve um crescimento real de 6,3% ao ano, em virtude da própria expansão da cidade e do desempenho do novo sistema tributário surgido em 1967. Foi a época da administração Faria Lima, quando São Paulo iniciou um grande volume de obras, graças ao dinheiro que começou a chegar em maior quantidade;

2) o período de 1973 a 1975, quando a receita continuou subindo muito, mas já, neste caso, em virtude dos muitos empréstimos feitos. Paralelamente, a despesa também se elevou na mesma medida, pois a maior parte dos recursos era destinada às obras da primeira linha do metrô. Naquela época, a manutenção da cidade e mesmo obras prioritárias, em outros setores, foram colocadas de lado;

3) os anos de 1976 e 1977, quando ocorreu uma redução da taxa de crescimento da receita (em relação a 76) e há até a previsão de uma queda na arrecadação para este ano. A causa principal seria a limitação dos empréstimos que a cidade poderá fazer, juntamente com a queda na participação do ICM.

Durante esse período, mais notadamente a partir dos anos 70, toda a receita nova que o au-

mento da população ou das atividades gerava era imediatamente absorvida pelas chamadas despesas de custeio, isto é, os gastos com a manutenção do que já foi feito na cidade.

Enquanto a receita própria cresceu a uma taxa anual de 8,6%, as despesas com a manutenção expandiram-se a 11,8%. A partir de 1975, houve a perigosa inversão da tendência: os gastos para conservar o que havia sido feito foram superando, gradativamente, os recursos para investimento em novas obras.

Como as receitas condicionam as despesas, Milton Campanário constatou que os gastos da Prefeitura com cada paulistano passaram de 600 cruzeiros, em 1970, para 930 em 1974. Um aumento de quase 30%, que se perdeu a partir de 1975, quando o aumento dos recursos mal acompanhou a correção monetária oficial, enquanto a população crescia de aproximadamente 1 milhão de pessoas.

Mas o economista fez outra constatação: esse aumento das despesas não estaria refletindo-se em um maior bem-estar para os habitantes de São Paulo. A expectativa de vida da população — argumenta — tem diminuído nos últimos anos, enquanto a mortalidade infantil aumentou em 43% entre 1961 e 1975, "sobressaindo-se como causas a desnutrição e as doenças de origem infecciosa". Campanário observa que, em termos educacionais, enquanto se verifica a redução relativa das crianças entre 7 e 14 anos fora da escola — 17,6% em 1969, contra 13,2% em 75 — ainda existem 155 mil crianças que não têm acesso ao ensino de primeiro grau.

Contudo, em sua opinião, o

que parece refletir melhor a situação dos habitantes da cidade é a carência dos transportes coletivos: o paulistano típico (2 a 6 salários-mínimos regionais) estava gastando, em média, em 1975, 30% mais tempo para ir de casa ao trabalho que em 1970.

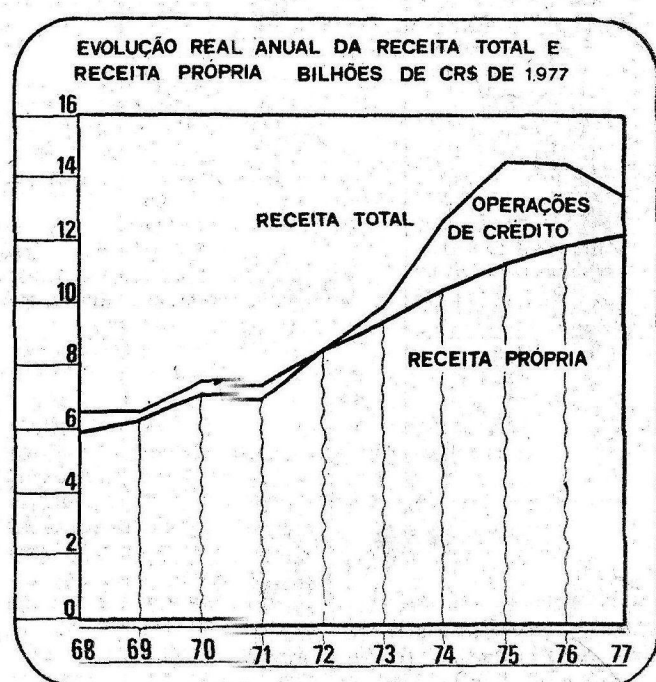
Como explicar a crescente deterioração na qualidade de vida do paulistano? As respostas seriam duas, para Milton Campanário.

De um lado, estariam as imperfeições do próprio modelo de desenvolvimento econômico — e, no caso da cidade, do sistema tributário. Do outro, a maneira pela qual o dinheiro disponível tem sido distribuído entre as necessidades. "O setor de transportes, por exemplo, aumentou a sua participação relativa nas despesas de 3,84%, em 1970, para 33,04% em 1974, em contrapartida, as áreas sociais — saúde, educação e cultura e bem estar social — sofreram uma queda, passando de 7,03% para 5,77% nesse período."

Para o economista, o aparente paradoxo entre os grandes investimentos feitos em transportes nesta década e o aumento do tempo médio gasto pelo paulistano para se deslocar entre a casa e o trabalho mostra claramente o custo crescente que São Paulo terá que pagar pela excessiva concentração populacional em algumas áreas, também refletidos em déficits de serviços, poluição e congestionamentos.

Considerando a urbanização como um fenômeno nacional, Sérgio de Freitas concorda que, em São Paulo, ela já está causando problemas sérios. E as consequências, agravadas pela falta de dinheiro, podem ser a estagnação progressiva do sistema viário e uma crônica incapacidade de atender as crescentes necessidades da cidade.

Com relação ao ICM, o secretário das Finanças considera inevitável uma mudança no sistema tributário. "Entre outras coisas, porque a atual alíquota é insustentável." Sua queda progressiva provocou um prejuízo médio anual de 700 milhões de cruzeiros à cidade, contribuindo para comprimir as despesas da cidade de maneira crítica.



OSP-51 chega e agrava problemas

O SP-51 vai chegar. Apesar do horário incerto, onde são comuns as demoras, a estação Roosevelt, no largo da Condição, está cheia. São parentes esperando parentes, vendedores, motoristas de táxi à espera de fregueses, a Polícia Feminina e os funcionários da Promoção Social aguardando os migrantes que não têm para onde ir. Eles chegam à cidade em busca de trabalho, melhores condições de vida, tratamento médico ou simplesmente um passe para seguir viagem, rumo a um plantio ou à próxima colheita prevista no calendário agrícola, que todos conhecem "de cor".

O "trem baiano" é a principal condução de um contingente que hoje oscila entre 200 e 250 mil pessoas, anualmente. Em sua maioria, candidatos a paulistano, a exemplo do que fizeram milhares de imigrantes nas primeiras décadas deste século e milhões de brasileiros, principalmente a partir dos anos 50. No passado, a cidade esperava por eles. O capital contava com o trabalho para lançar as bases da industrialização brasileira. As condições de vida no campo e o sonho de dar escola aos filhos fixou em São Paulo o ponto final da maior corrente migratória do País.

Esurgiu um desenvolvimento que dava "casa e comida", sem contudo, possibilitar uma urbanização em níveis melhores que os atuais. Na situação reinante,

porém, essa era uma questão menor. O que não acontecia agora, argumenta o arquiteto Cândido Malta Campos, quando a cidade praticamente congelou seu parque industrial pelo alto custo dos terrenos e as restrições impostas pelas legislações de zoneamento e proteção ambiental. Concentrando melhores condições relativas de infraestrutura, São Paulo está se especializando em um grande centro prestador de serviços.

Essa especialização, por sua vez, exige outro tipo de mão-de-obra, que possa aguentar, também, a maior carga tributária que qualquer cidadão brasileiro enfrenta, acrescenta Ernest Mange, secretário de Desenvolvimento Urbano. Neste ponto, surge a incompatibilidade: o migrante tradicional já não se ajusta às necessidades da cidade. Ele aumenta os déficits que o Poder Público contabiliza em serviços infra-estrutura, ao mesmo tempo em que boa parte se marginaliza por não conseguir uma renda que lhe permita custear níveis médios de vida.

Uma estuosa do assunto, Márcia Bernardes Marques, da Coordenadoria de Bem-Estar Social da Prefeitura, constatou que a migração é o que mais pesa no crescimento populacional de São Paulo, ao mesmo tempo em que 57,8% dos chefes de famílias desse contingente ocupam atividades classificadas como subemprego.

Crescimento da Cidade (1940-1970)

Aumento	1940/1950	1950/1960	1960/1970
Vegetativo	24,1	38,6	41,5
Migratório	75,9	61,4	58,5
TOTAL	100,0	100,0	100,0

De acordo com Márcia Bernardes, a maior parte desses migrantes chega à cidade praticamente sem qualquer experiência de vida urbana em grandes centros, como sugerem os dados do último Censo. Do total de pessoas não-naturais do município, 24,2% são provenientes da zona rural e 47,1% residem em São Paulo há menos de 10 anos.

INADEQUAÇÃO

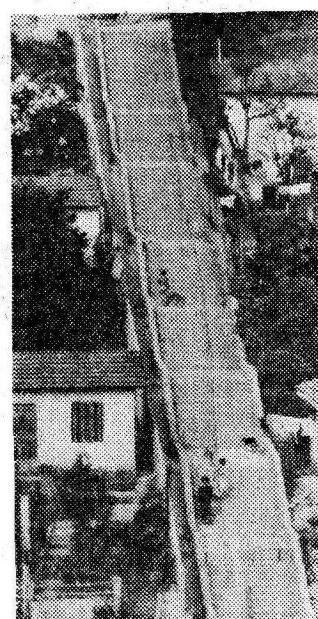
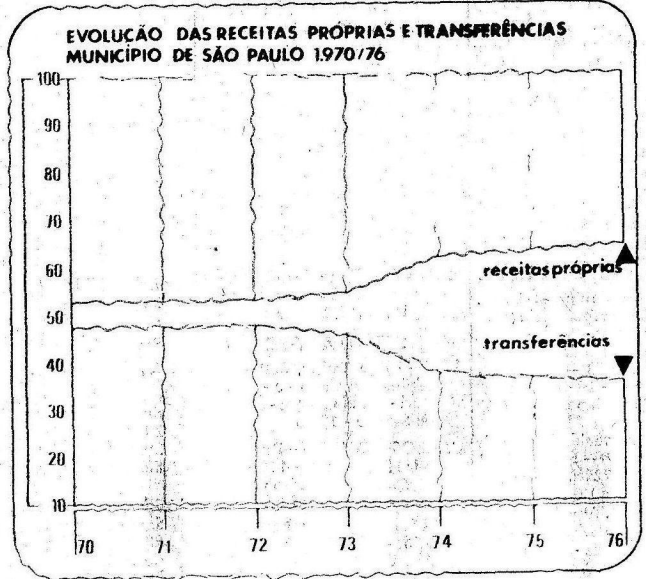
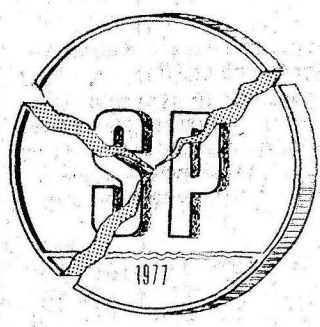
Diante de uma cidade que cobra a maior "taxa de condomínio" do País de seus habitantes e, ainda assim, apresenta grandes déficits em habitação, saneamento, transportes, saúde, educação e cultura, Ernest Mange conclui que o sistema de tributação é inadequado para atender ao crescimento de São Paulo: "Mas, atual, na cidade, apenas, é tentado conter a enchente sem atacar as suas causas. Para resolver o problema é necessário ir às cabeceiras, representadas pelos movimentos migratórios". Um problema que transforma São Paulo em uma rica cidade pobre, onde a projeção do futuro, no entender do secretário, recomenda algumas medidas "para se evitar o pior".

Essas correções de rumos incluiriam medidas municipais, como uma melhor distribuição da densidade populacional — hoje, ela varia de 100 a 150 habitantes por hectare, no centro, para uma média antieconômica de 50 habitantes por hectare na maior parte da cidade — a utilização de recursos como o imposto progressivo para áreas de ocupação, a urbanização obrigatória e a lei do solo criado; além de medidas estaduais e federais, visando a uma maior eficiência dos mecanismos existentes nos setores de saneamento e habitação.

Mas, as origens do problema das migrações para o Sudeste, na opinião do professor José de Souza Martins, que estuda a questão na USP, estão no campo. A substituição da agricultura pela pecuária, a ocupação da Amazônia com a grande propriedade, fechando suas terras à colonização, a "tímida" reforma agrária do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) — tudo contribuiria para expandir os chamados "excedentes populacionais".

A cidade em déficit - I

A primeira das três reportagens da série que o "Estado" inicia hoje aborda a grave situação financeira da cidade, quando comparada com o crescente volume de suas necessidades. A grande migração explicaria o fenômeno de tantas carências surgirem no centro de maior renda per capita do País. Amanhã, os problemas de São Paulo e sua modesta conservação: a Prefeitura não tem a metade do que precisa para manter o que existe.



Despesa Municipal "per capita" Segundo Funções (1970 a 1974 preços de 1975)

FUNÇÕES	1970	1971	1972	1973	1974
GOVERNO E ADM. GERAL	46,00	36,00	43,00	57,00	41,00
ADM. FINANCEIRA	38,00	76,00	72,00	71,00	75,00
DEFESA E SEGURANÇA	0,20	0,30	0,30	—	—
TRANSP. E COMUNICAÇÕES	23,00	77,00	109,00	191,00	307,00
INDÚSTRIA E COMÉRCIO	10,00	11,00	9,00	7,00	8,00
EDUC. E CULTURA	55,00	67,00	54,00	58,00	64,00
SAÚDE	24,00	32,00	35,00	37,00	39,00
BEM-ESTAR SOCIAL	47,00	38,00	42,00	51,00	57,00
SERV. URBANOS	359,00	267,00	265,00	267,00	337,00
TOTAL GERAL	600,00	607,00	635,00	742,00	930,00

A "Londres das neblinas finas" ficou no passado

Em 1921, o poeta Mário de Andrade comparou São Paulo a "um palco de baillados russos". E a pacata cidade tinha apenas 500 mil habitantes, centenas de ruas ainda iluminadas a gás, 6 mil carroças e 950 tilburis atravessando tudo, apenas 2 mil automóveis e 19 fábricas de coletes que já lhe conferiam importância industrial. Hoje, o espanto do poeta seria maior se pudesse ver como está a sua "Londres das neblinas finas". Pensando em evitar pro-

blemas futuros, a Prefeitura está estudando a definição de coeficientes de aproveitamento das diversas zonas de São Paulo, em função da capacidade dos sistemas viário, de água e esgoto e demais serviços públicos.

Com uma alteração na legislação do zoneamento, o prefeito Olavo Setúbal poderá dispor desse mecanismo para orientar o crescimento da cidade antes do final de sua gestão. Os técnicos da Coordenadoria-Geral de Planejamento escolheram um trecho de 17 quilô-

metros de comprimento por 400 metros de largura, na Zona "Metroléste", para testar esse novo método.

Apesar de "torcer" para que a expansão urbana seja feita de acordo com os padrões definidos pelos coeficientes de aproveitamento em elaboração, o mais rápido possível, o arquiteto Cândido Malta Campos, responsável pela Cogep, destaca que a solução do problema de São Paulo passa pela solução de um dos maiores problemas nacionais: a questão urbana.

Na revisão que a Cogep está fazendo dos grandes planos de desenvolvimento na cidade, essa solução ocupa lugar de destaque, vinculada à questão em termos nacionais. No plano federal, segundo Malta Campos, três medidas são necessárias: coibir a especulação imobiliária, inclusive com a taxa do lucro obtido nessas transações; regulamentar uma legislação de uso e ocupação do solo que inclua o mecanismo do solo criado; e aprovar uma revisão na legislação sobre loteamentos,

a fim de permitir que as prefeituras enfrentem os loteamentos clandestinos.

Esse conjunto de medidas seria complementado com legislações estaduais, metropolitanas e municipais, adaptadas às necessidades e características de cada região. Lembrando uma definição de Setúbal — "São Paulo é o estuário dos problemas nacionais" — Campos acrescenta que a cidade corre o risco de um perigoso agravamento em seus problemas.