

A recuperação de áreas marginais da vida urbana não é possível com soluções restritas mas exige uma atuação de profundidade

ADMINISTRAÇÃO E CUSTOS

Populações marginais pedem política audaciosa

A responsabilidade do Governo na solução do problema das áreas marginais foi o tema do trabalho apresentado pelo prof. Eurico de Andrade Azevedo, diretor do Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal — CEPAM, da Secretaria do Interior — SP, no XII Congresso Interamericano de Municípios e VI Seminário Universitário sobre Assuntos Municipais, realizado em dezembro do ano passado em Nova Orleans, EUA. O trabalho, debatido e aprovado, contou com a colaboração dos arquitetos Clementina de Ambrosis e Luís Carlos Costa; êle está reproduzido abaixo em suas linhas gerais.

Com a erradicação física da favela do Pasmado, no Rio de Janeiro, não se recuperou a população marginal que a habitava. Tal é, segundo tôdas as evidências, a conclusão de uma pesquisa efetuada pela Companhia de Habitação Popular do Estado da Guanabara, que mostrou a ocorrência de piores condições em matéria de trabalho, transporte e saúde, e condições equivalentes de educação, entre os moradores da Vila Kennedy, constituída de habitantes removidos da favela mencionada.

Este dado reforça a tese de que a recuperação de áreas marginais da vida urbana — problema exacerbado pelo progresso da urbanização — já não é possível com soluções restritas, com objetivos imediatistas, mas exige uma política de audácia e de profundidade a ser exercida nas esferas federal, estaduais e municipais. O modo de atuação a ser desenvolvido em cada uma dessas esferas está definido neste trabalho.

Áreas marginais — Áreas marginais são áreas em que se estabelecem populações ainda não integradas na vida urbana, seja no aspecto econômico-social, seja no de instalação física. Evidentemente, ambos se acham interligados, um condicionando o outro.

Um primeiro tipo de áreas marginais é constituído por favelas, mocambos, alagados, cortiços etc., que se caracterizam por uma situação irregular perante o sistema jurídico do País. E um segundo pelas áreas suburbanizadas, na periferia das cidades, que são formadas dentro do processo econômico do mercado imobiliário, que preside o crescimento das cidades. Em geral, apenas o primeiro tipo é considerado como área marginal, embora o segundo seja mais relevante do ponto de vista quantitativo.

Vários estudos já realizados demonstraram que a urbanização na América Latina, bem como em outras regiões subdesenvolvidas, é acompanhada pelo aparecimento sistemático

dessas áreas marginais. Isso acontece em todos os tipos e níveis de cidade, das maiores às menores.

Em São Paulo, por exemplo, 61,2% da população total e 83% da população periférica da cidade dispunham de menos da metade dos equipamentos básicos indispensáveis (rede de água, de esgoto, iluminação pública e ruas pavimentadas, além de outros); e 41,4% da população total e 57,4% da periférica contavam com menos de 1/4 desses equipamentos. Atualmente, na área metropolitana de São Paulo, somente 53% da população possui abastecimento de água de rede e, por outro lado, 80% dos poços que a substituem estão contaminados. Quanto à rede de esgoto, menos de 35% da população dela se serve. Esta precariedade se concentra na periferia.

Tal situação se repete em outras cidades brasileiras, como demonstram os seguintes dados: apenas 43,5% do total das casas da zona urbana de Recife PE, possuem água encanada, em



Restos de comida, coletados como lixo, são disputados por mulheres e crianças

Salvador, BA, 56,3% e em Fortaleza, CE, 24,8. A mesma deficiência se encontra com relação à rede de esgoto: Recife 24,8 das casas, Salvador 30,7% e Fortaleza 9,7%.

Processo de urbanização — Como os demais países da América Latina, o Brasil sofre um processo de urbanização acelerada, vinculado às importantes transformações econômicas e sociais que experimenta. O significado quantitativo da urbanização pode ser avaliado pelo fato de a população urbana ter representado 31,2% do total em 1940, 36,2% em 1950, 45% em 1960, devendo constituir, até 1970, a maioria da população brasileira. No Estado de São Paulo a população urbana alcançava 60% do total em 1960. Dentro de 12 anos será duas vezes maior e representará 80% de toda a população.

A rede urbana se expande à medida que progride a exploração do território nacional, apresentando-se com significados e formas diferentes em cada faixa de ocupação, em cada fase histórica do desenvolvimento do País. No Brasil, 50% de sua área total possui ocupação que apenas se inicia, com cidades precariamente integradas às vias de transporte, que surgem como pontos avançados do espaço econômico do País ou da economia internacional.

Por outro lado, há uma área de ocupação já efetiva, embora precariamente integrada, em que a economia de subsistência é o setor mais importante para a população local. E, em âmbito mais restrito, uma área em que a economia de mercado é dominante e onde a urbanização da economia e da população é o fato irreversível.

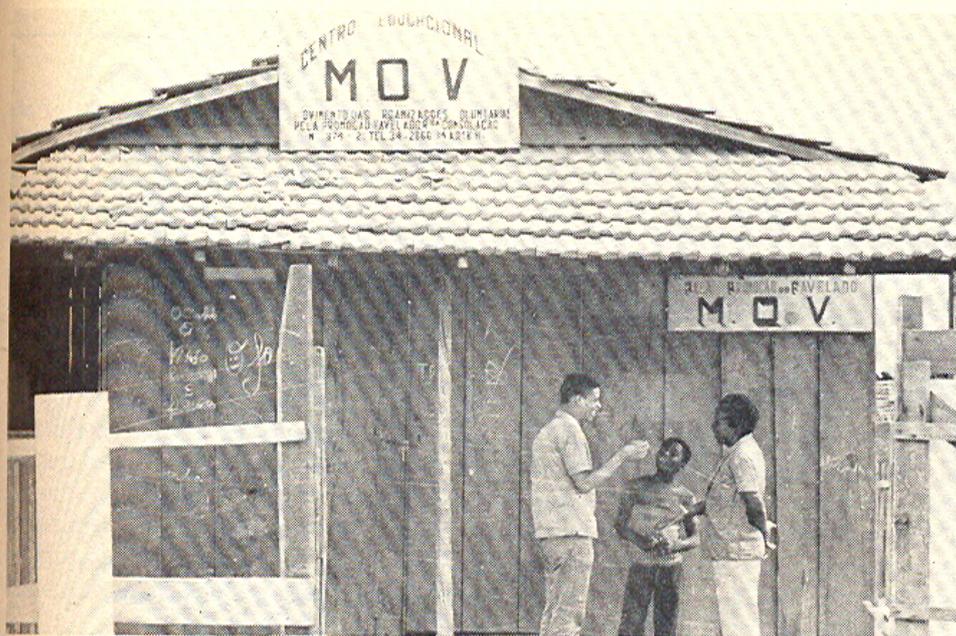
Nesta última área já há apreciável integração econômica e social, baseada em estrutura territorial bastante desenvolvida, o que implica em rede hierarquizada de centros urbanos. Essa área estende-se de forma mais ou menos contínua nas regiões Sudeste e Sul, iniciando-se em torno dos centros maiores nas demais regiões. Dentro dela há zonas de urbanização particularmente intensa e contínua, que oferecem vantagens ao desenvolvimento industrial, anteriormente encontrado só em algumas cidades isoladas.

A indústria ganha apoio urbano especial nas duas principais áreas metropolitanas, São Paulo e Rio de Janeiro, nas regiões que estas polarizam e em alguns centros regionais de primeiro nível: Porto Alegre, Recife, Curitiba,

Quadro comparativo da pesquisa efetuada pela Companhia de Habitação Popular do Estado da Guanabara, em 1965, na Vila Kennedy, construída para erradicação da favela do Pasmado, no Rio de Janeiro.

		NA FAVELA	NA VILA
EDUCAÇÃO	Alfabetizados	58,27% (1)	57,89%
TRABALHO	Desempregados	0,50%	4,70%
	Ambulantes	3,60%	13,00%
	A razoável distância da moradia	94,49%	3,28%
	A grande distância da moradia	-----	87,20%
TRANSPORTE	Tempo gasto de casa ao trabalho 1,30 hs. ou menos	97,53%	23,25%
	1,30 hs. ou mais	-----	76,71%
	Despesa média mensal com transporte	4,44% do salário mínimo	19,48% do salário mínimo
SAÚDE	Sem dificuldade para se tratar	84,97%	8,58%
	Sem poder pagar remédios nem pagar tratamento	7,75%	28,00%

(1) Na favela, havia possibilidade de freqüentar cursos noturnos



As entidades assistenciais pouco podem fazer diante da gravidade do problema

Belo Horizonte, Salvador, Fortaleza e Belém.

Urbanização e economia — A urbanização representa hoje para a economia fator e condição de industrialização e de modernização do setor terciário. Realmente, a urbanização corresponde à criação de “economias externas” e também à criação de mercado interno.

Representa, além disso, economias externas às empresas, na medida que as cidades oferecem às indústrias facilidades de mútua complementação (fornecedoras ou de subtratamento), fácil utilização de serviços comerciais, administrativos e liberais de melhor nível, condições de acesso ao mercado local e regional, um meio urbano equipado com serviços de infra-estrutura local (água, esgoto, energia, pavimentação), uma concentração de mão-de-obra cujo custo de instalação já está distribuído (habitação, escola, saúde) em um conjunto de facilidades urbanas que são exigidas pelo pessoal qualificado.

Em relação à população, a urbanização tem um sentido fundamentalmente positivo, significando um processo básico de integração da população na sociedade industrial. A simples transferência do meio rural para o urbano significa, quase que invariavelmente, possibilidades novas e efetivas para a população. Basta ter em conta as efetivas condições de vida do meio rural para que estas vantagens se evidenciem ainda que o imigrante se mantenha precariamente integrado na economia da cidade.

De fato, além de no meio urbano serem melhores as condições materiais de *habitat*, também são melhores os ser-

viços sociais básicos, as condições de trabalho (ainda que instáveis) e as perspectivas e motivações para capacitação profissional, bem como as relações categóricas e impessoais que são exigidas pela moderna divisão social do trabalho.

Verifica-se, no entanto, ser crescente a parcela da população chegada às cidades que não logra integrar-se na economia e na sociedade urbanas, mantendo-se em situação marginal.

Crescem os problemas de emprego e de habitação, o atendimento dos serviços de educação e saúde apresentam um deficit crônico, sem falar do relativo aos serviços de infra-estrutura urbana. Observa-se que esta situação existe em todos os níveis de hierarquia urbana, desde os pequenos núcleos até as metrópoles.

Formação de áreas marginais — O fenômeno de urbanização, tal como examinado anteriormente, conduz ao aparecimento sistemático de áreas marginais dos dois tipos já referidos inicialmente: as favelas, cortiços etc., e as áreas periféricas suburbanizadas.

Não será, portanto, pela eliminação de uma das alternativas, em um dado momento do processo, que o problema poderá ser considerado resolvido. É necessária uma política audaz e lúcida, em que todos os fatores influenciadores da formação de áreas marginais sejam considerados integralmente pelos vários níveis do poder público.

Problemas econômicos de base, como o emprego urbano, o desenvolvimento rural, ou a melhor distribuição de renda, exigem política de desenvolvimento nacional, que só pode ser empreendida pelo Governo Federal.

Outros problemas, como os relativos à habitação, saúde, educação, abastecimento, energia, comunicações e transportes, dependem de programas setoriais da União, dos Estados e dos Municípios.

Já não é possível, portanto, insistir em soluções restritas, com objetivos imediatistas, como se a existência de áreas marginais fôsse um fator esporádico no tempo, ou isolado no conjunto. Um exemplo dessa visão menos correta do assunto, pode ser encontrado no estudo comparativo de alguns dados concernentes a uma população que deixou de viver em favela para se instalar em vila construída especialmente para recebê-la. O estudo demonstra que, sob certos aspectos, a favela oferecia melhores condições de integração na vida urbana do que a nova vila. Foi o que comprovou resultado de pesquisa efetuada pela Companhia de Habitação Popular do Estado da Guanabara, em 1965, na Vila Kennedy, edificada especialmente para erradicação da favela do Pasmado, no Rio de Janeiro.

Uma política governamental bem orientada deve levar em conta êsses fatores, sem o que não será possível a obtenção de resultados positivos.

Fatores para solução — Na solução do problema criado com o aparecimento das áreas marginais, vários pontos devem ser considerados:

■ *imigração para as cidades* — embora se argumente ser impossível evitar a imigração para as cidades, é certo que, num país de grande extensão territorial como o nosso, deve haver meios, ainda não pesquisados, de desenvolvimento regional tal que, propiciando melhores condições de vida no ambiente rural, possam diminuir o ritmo intenso em que a urbanização está-se processando:

■ *mercado imobiliário* — o preço dos terrenos, nas cidades, se estabelece num mercado inteiramente livre. É necessário orientar o mercado, para que os terrenos mais próximos do centro sejam ocupados pela população de baixa renda, evitando a extensão descontrolada da área urbanizada. O primeiro objetivo é baixar o preço, mediante tributação adequada dos terrenos e “operações urbanas” de desapropriação por interesse social de terrenos em condições de ocupação, para uma posterior revenda. Tais operações funcionariam como elemento regulador do mercado imobiliário, pois o poder

público agiria sem objetivo de lucro. Um segundo objetivo é favorecer o acesso ao uso dos terrenos, o que poderia ser obtido com o financiamento prioritário do mesmo em relação à habitação toda, e o estímulo ao novo instituto jurídico da *concessão de uso*, promovendo-a ao menos no que diz respeito aos terrenos que pertencem aos poderes públicos;

■ *acesso à habitação* — em geral, adquirindo o terreno, o indivíduo procura construir nêle sua habitação, ainda que por etapas e utilizando-se do próprio trabalho. Diante disso, impõe-se: estímulo à formação planejada de áreas habitacionais constituídas por auto-construção, através da organização de associações com essa finalidade e da instalação do equipamento coletivo essencial; estímulo à construção de habitações com recursos de mão-de-obra dos próprios interessados através do financiamento do material de construção, da assistência técnica adequada e da execução das instalações sanitárias indispensáveis (poços, fossas etc.); e estímulo à construção de conjuntos habitacionais acessíveis à população de baixa renda, com o uso de técnicas industriais avançadas, inclusive a de pré-fabricação;

■ *equipamentos públicos* — a falta de equipamentos públicos, principalmente os de infra-estrutura, é uma das características das áreas marginais. Impõe-se a aplicação racional dos recursos públicos no setor de equipamentos, bem como a recuperação rápida de seu custo, através da contribuição de melhoria; e

■ *integração social* — as populações marginais o são exatamente porque não estão integradas no contexto da vida urbana. Essa integração deve ser preocupação constante dos poderes públicos, através do estímulo de organizações comunitárias e outros meios que forem considerados adequados àquela finalidade.

Responsabilidade governamental

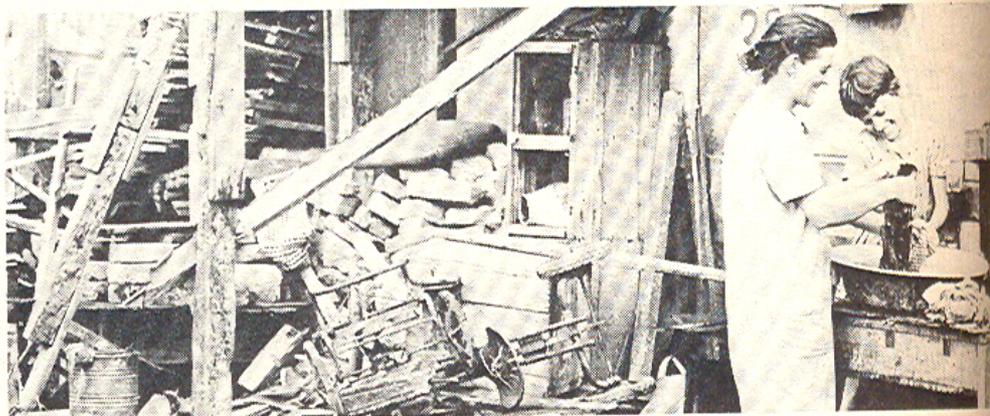
— Como o problema das áreas marginais é complexo, envolvendo aspectos econômicos, sociais, físico-territoriais e institucionais, engloba também a responsabilidade dos três níveis de governo, ou seja: União, Estados e Municípios.

Na repartição de competências entre as três entidades governamentais, a Constituição brasileira reservou para o Governo Federal todos os assuntos de interesse nacional, particularmente

os de ordem econômica e social. Conferiu, por outro lado, aos municípios a administração própria no que diz respeito a seu peculiar interesse, especialmente quanto à organização dos serviços públicos locais. E deixou para os Estados os poderes remanescentes que não foram outorgados à União ou aos municípios.

Tendo em vista êsses princípios, caberá à União:

a. orientar as imigrações internas, que ora são dirigidas às cidades e que não têm condições de serem assimiladas pela economia urbana, para áreas de ocupação planejada;



A erradicação física da favela não recupera a população marginal que a habita

b. aplicação dos recursos do Plano Nacional da Habitação para: permitir às Prefeituras empreenderem "operações urbanas" (desapropriação de terrenos por interesse social, para posterior revenda); financiamento prioritário de terrenos em relação à habitação; financiamento de material de construção; financiamento de conjuntos habitacionais para as faixas de população de baixa renda; financiamento dos equipamentos de infra-estrutura; promoção e desenvolvimento de indústrias ligadas à construção de baixo custo, incentivando a pesquisa técnica e a produção da matéria-prima necessária.

Cumpriria aos Estados:

a. orientar o processo de urbanização em escala supra-municipal, particularmente nas regiões que possuem uma função dominante, como as áreas metropolitanas, as áreas turísticas etc.;

b. orientar a indústria ligada à construção, incentivando a pesquisa técnica e a utilização de matéria-prima regional; e

c. prestar assistência técnica e financeira aos municípios, para a execução das tarefas que lhes cabem.

E, competiria aos municípios:

a. equacionar o problema das áreas marginais dentro de um planejamento

integrado, considerando todos os seus aspectos: econômicos, sociais, territoriais e institucionais, levando em conta a política da União e do Estado sobre o assunto;

b. incentivar a ocupação dos terrenos mais próximos ao centro da cidade, evitando assim seu crescimento desmesurado, mediante instituição de uma tributação adequada sobre a propriedade urbana (taxação progressiva dos terrenos da periferia para o centro); promoção de "operações urbanas", com a desapropriação de terrenos vagos e sua posterior revenda para uso habitacional; e concessão de uso dos

terrenos públicos, para fins habitacionais;

c. criação de sistemas locais que facilitem o acesso à habitação por parte das populações marginais, através de: assistência técnica adequada (fornecimento de projetos etc.); facilidades para aquisição do material de construção; formação de áreas habitacionais planejadas, com organização de associações especialmente orientadas para esse fim e instalação do equipamento coletivo essencial;

d. instituição da contribuição de melhoria, para recuperação efetiva dos seus investimentos de infra-estrutura; e e. estímulo às organizações comunitárias (associações de bairro etc.) para promover a integração social das populações marginais.

Conclui-se, assim, que a formação de áreas marginais dentro do contexto urbano da América Latina não pode ser considerada como fato esporádico ou isolado. É preciso que êle seja enfocado em todos os seus aspectos, econômicos, sociais, territoriais e institucionais, exigindo o planejamento integrado e a coordenação de esforços dos três níveis de governo — União, Estados e Municípios — para a solução do problema.