

O DISTANCIAMENTO DA MORADIA POPULAR

Recuperação das áreas deterioradas da malha urbana da cidade de São Paulo

Entrevistas e depoimentos a Haifa Sabbag

Paul Singer
Eduardo Yázigi
Gabriel Bolaffi
Willian Munford
Paulo Sérgio de Souza e Silva
Maria Ruth Amaral de Sampaio
Eduardo Salles de Novaes
Maria Adélia Aparecida de Souza
Almir Pazzianoto Pinto

MÓDULO apresenta seu primeiro Caderno de Textos – Arquitetura, abordando o tema do distanciamento da moradia popular. Foram ouvidos profissionais de competência indiscutível, cuja produção liga-se diretamente à questão levantada. Ao optar pelo enfoque do problema na Grande São Paulo, MÓDULO não pretendeu limitar a discussão. Como a cidade de São Paulo forma o maior aglomerado urbano e parque industrial do país, os problemas que ela enfrenta no tocante à moradia popular repetem-se, em menor escala, em outros centros urbanos brasileiros, o que assegura aos depoimentos aqui apresentados o necessário tom de advertência e, por conseguinte, reflexão de todos os brasileiros, especialmente os responsáveis pelo comando das novas diretrizes oficiais no setor.

Apresentação

"A cidade capitalista não tem lugar para o pobre. . .

Paul Singer

A malha urbana da cidade de São Paulo apresenta vazios ou pequenas concentrações populacionais na sua configuração facilmente visíveis na leitura do mapa do município. Existem, ainda, zonas deterioradas ao redor do centro histórico da cidade, com edificações decadentes e obsoletas, onde o Estado poderia intervir, desapropriando e realizando aí programas de cunho social.

Entretanto, grande número de conjuntos habitacionais está sendo construído na periferia, especialmente na zona leste da região metropolitana, distante das áreas industriais e mesmo de zonas onde há maior concentração de empregos.

Itaquera e vizinhanças, onde já existem inúmeros edifícios de apartamentos populares e aproximadamente 60 mil unidades em projeto e em construção, é, segundo uma pesquisa da EMPLASA (Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo), realizada em 1977, a região que tem o menor índice de empregos, tanto no setor secundário (indústrias), como no setor terciário (comércio, prestação de serviços).

Quais as causas dessa distorção no planejamento da habitação popular, já que as formas de organização da moradia do trabalhador nas cidades guarda uma estreita relação com o desenvolvimento da industrialização ?

As vilas operárias, construídas no começo do século, deixaram de constituir a solução para o

problema habitacional há muito tempo. Até o final da década de 50 essas vilas eram executadas através de incentivos oferecidos pelos governos da época mas, paulatinamente, esse encargo foi sendo transferido para o Estado, que mal levou a cabo a tarefa.

A especulação imobiliária foi expulsando os trabalhadores para as áreas periféricas, sem infraestrutura e a saída encontrada tem sido a auto-construção, sem planejamento, de maneira desordenada e precária.

A população pobre foi se instalando ao longo das ferrovias das zonas leste e oeste do município, enquanto que as grandes indústrias vêm se localizando em áreas próximas às rodovias.

A proliferação de cortiços em bairros centrais, como a Baixada do Glicério, Brás, Luz, Santa Cecília, Santa Efigênia, Bexiga, corresponde à necessidade de grande parte da população carente que prefere viver mal, em total promiscuidade, do que se isolar nos conjuntos habitacionais distantes e que não oferecem nenhuma atração. Nestas submoradias vive cerca de um milhão de pessoas, fazendo uso comum da cozinha e de péssimas instalações sanitárias.

As favelas, que crescem assustadoramente em terrenos desocupados, são construídas com refugo de madeira para não caracterizar uma ocupação definitiva. Hoje, elas não se constituem mais em antros de marginais e desocupados mas na habitação de trabalhadores que não têm acesso nem às áreas mais afastadas da periferia e que trabalham nos arredores porque não podem pagar pelo transporte.

Cortiços ou favelas são sintomas de graves problemas sociais que se refletem na qualidade de vida, não apenas do paulistano mas de todas as populações das nossas grandes cidades.

O reaproveitamento das áreas deterioradas, a reciclagem do seu uso, acaba sempre esbarrando na política habitacional que se escuda na eterna dificuldade em mobilizar recursos.

A forma de assentamento do trabalhador na periferia dos grandes centros é relativamente recente. Espontânea ou institucionalizada, não importa a maneira, ele foi empurrado para fora da cidade, afastado, desvinculado da vida social da mesma.

O esforço na reformulação da política habitacional, trazendo de novo esse trabalhador para morar dentro da cidade, oferece uma série de vantagens para o governo. O aproveitamento pleno dos equipamentos e serviços comunitários já existentes liberaria os cofres públicos do pesado ônus de dotar de toda uma infra-estrutura as áreas que estão sendo incorporadas à mancha urbana de São Paulo.

MÓDULO procurou o depoimento de urbanistas, arquitetos e sociólogos, ligados direta ou indiretamente ao problema da moradia popular. O crescimento incontável da população — 4,5 milhões de habitantes na última década na Grande São Paulo —, o nível de vida cada vez mais aviltado do povo e incompatível com o custo da terra, foram algumas das causas apontadas. Mas algumas sugestões também foram apresentadas, assim como determinadas críticas.

Haifa Sabbag

Paul Singer: “desapropriação de áreas nas zonas decadentes para programas de renovação urbana.”

Paul Singer mostra em “O uso do solo urbano na economia capitalista”, trabalho realizado em 1978, que a demanda de terrenos para a habitação é determinada, principalmente, pelo maior ou menor acesso aos serviços urbanos como transportes, rede de água e esgoto, escolas, comércio, etc, mas também pelo prestígio social da vizinhança. Este último fator é que leva a classe média a se segregar pagando, muitas vezes, um preço alto para morar em áreas residenciais que os ricos vão abandonando exatamente devido a esta penetração indesejável. Para as classes média e alta, os bairros em que habitam constitui uma questão de *status*.

A expansão do tecido urbano se assemelha a uma mancha de óleo que se expande pelos caminhos naturais, detendo-se nos acidentes geográficos, no caso de São Paulo, constituídos pelas represas e pela serra da Cantareira, fatores que determinaram a sua orientação para leste e oeste.

Este crescimento, que implica em uma reestruturação do uso das áreas já ocupadas, obriga o centro principal a se expandir na medida em que aumenta a população que ele serve. A expansão esbarra nos bairros residenciais *finos* que a circundam, determinando o deslocamento de seus habitantes para novas áreas residenciais.

O anel que rodeia o centro se desvaloriza e passa a ser ocupado por locais de diversão noturna e de prostituição, hotéis de segunda classe, pensões e, em estágio mais avançado de decadência, por cortiços e por marginais. Essa área em decomposição social cria condições para que a especulação imobiliária ofereça outras alternativas, surgindo assim um centro novo em contraste com o centro antigo.

Paul Singer questiona o por quê das edificações abandonadas pela camada rica e pelas empresas que as servem não serem aproveitadas por famílias de menor renda, carentes de moradias e serviços.

Aponta como uma das razões a necessidade que as classes sociais têm, sobretudo as mais pobres, de formar comunidades que se segregam no espaço e cujos membros não desejam se afastar delas, mesmo quando se apresentam melhores alternativas de moradia. Assim, vão surgindo nos antigos casarões os cortiços.

“A cidade capitalista não apresenta um tipo de demanda intermediária que permita o aproveitamento racional dos investimentos, não só em edificações como também em serviços de infra-estrutura realizada no passado”, diz ele.

Para evitar que a mancha de deterioração se alastre pela cidade, Paul Singer sugere que o Estado intervenha no

mercado imobiliário, desapropriando áreas nas zonas decadentes, realizando aí programas de renovação urbana. Explica que a iniciativa particular não tem interesse nesses empreendimentos pelas inúmeras dificuldades que eles apresentam como, em muitos casos, um grande número de proprietários no mesmo imóvel, e a inversão de grandes somas de capital que levariam anos para retornar com lucros, além de outros riscos.

Mas o economista alerta para o fato de que, muitas vezes, esses programas de renovação de áreas deterioradas acabam revertendo em benefício das classes não carentes, em prejuízo dos antigos moradores, como já tem acontecido nos Estados Unidos e mesmo no Brasil.

Essa população carente acaba morando em lugares onde os direitos da propriedade privada não vigoram por alguma razão: áreas de propriedade pública, terrenos de inventários, glebas mantidas vazias para fins de especulação, etc., formando as favelas e mocambos. Quando os direitos se fazem valer, os moradores são despejados.

Por outro lado, a especulação imobiliária se aproveita dos serviços urbanos providos pelo Estado. Regiões que não contavam com essa infra-estrutura e que abrigavam população mais pobre, ao receber a mesma, atraem famílias de renda mais elevada, deslocando os antigos moradores para mais longe.

Um dos recursos usados comumente pelos especuladores consiste em adquirir por preços baixos glebas próximas à cidade, desprovidas de qualquer serviço, loteando-a e oferecendo a parte mais distante às famílias pobres, por preços irrisórios, muitas vezes simbólicos. Esta população, quando instalada, vai pressionar o governo até obter os serviços urbanos que necessita. Para atingir os lotes habitados, eles têm que passar, necessariamente, pela parte não ocupada da gleba, promovendo a sua valorização.

Segundo Paul Singer, existem vários segmentos da sociedade que têm interesse em que os terrenos vazios sejam aproveitados. A construção civil seria um deles. Lembra ainda que quem paga pelos impostos, pelo custo altíssimo da implantação de toda uma infra-estrutura de serviços urbanos até a periferia não são os mais pobres mas as classes média e alta. E aponta uma taxaço maior sobre os terrenos ociosos como uma possível solução.

“Quanto à intervenção do Estado em subsidiar os planos de moradia popular, mesmo feita com boas intenções, nem sempre alcança os objetivos previstos”, diz ele. Cita como exemplo melhorias que o governo faz em zonas pobres da cidade para beneficiar os pobres. Entretanto, a casa em que eles moram fica tão valorizada em relação as suas outras necessidades insatisfeitas que acabam saindo da mesma, obtendo algum ganho com ela. Vão para uma área desguarnecida. “É tragicômico, porque a

população que recebe benefícios não tem condições de usufruí-los”, declara Singer. E conclui que é preciso eliminar a pobreza, mas não por fatias, tratando separadamente do problema da moradia ou do problema da saúde, da alimentação, da escola.

“Acho estes programas muito paternalistas pois acabam deixando o pobre quase como cliente do Estado, necessitando dos seus favores. Nós temos que pensar na eliminação da pobreza através de uma redistribuição da renda. É preciso criar condições para que as pessoas tenham dinheiro para comprar o que têm direito a ter”, finaliza ele.



pesquisa e estudos das ciências sociais.

PAUL SINGER, livre-docente em Economia na USP e na PUC, é autor, entre outras obras, do “Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana” e “Economia Política da Urbanização”. Foi um dos fundadores do Cebrap (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento), entidade especializada em

Eduardo Yázig: “Por que não desapropriar para a habitação, que é um dos interesses sociais mais legítimos ?”

Por mais adversas que sejam as opiniões, é perfeitamente viável construir habitações populares nas áreas centrais da cidade de São Paulo. Não só é possível, como se deveria promover uma política nesse sentido. Como a questão não é muito fácil de ser respondida, devido aos vícios correntes entre os planejadores, é preciso colocar algumas considerações. Em primeiro lugar, área central não é só a Praça da Sé ou a Avenida Paulista; todo o município de São Paulo é área central de um complexo metropolitano constituído de 37 municípios. O centro de interesse, portanto, situar-se-ia, grosso modo, num raio de aproximadamente 7 a 8 quilômetros da Praça da Sé, que é a porção relativamente bem equipada.

Em segundo lugar, a idéia de centralidade exige uma outra reflexão. Hoje, já não conta tanto a distância mas o tempo que se gasta de um ponto a outro. O que pressupõe uma avaliação da eficácia do sistema de transporte que ainda deixa muito a desejar e exclui, pelo menos nos próximos dez anos, contar com a periferia mais longínqua como habitat do trabalhador, esse trabalhador que construiu a cidade e a ela não tem direito.

Dentro desse espaço considerado, há muito chão e esse dado se multiplica quando se tem em conta que a verticalização da cidade é uma tendência consumada. Um exame da carta geográfica de ocupação do solo mostra

que, salvo os locais já comprometidos com edifícios altos, a densidade na maior parte do território restante permanece na ordem de 50 habitantes por hectare, ou seja, um quarteirão. A título de comparação, lembramos que um prédio de 15 andares, com dois apartamentos por andar, abriga em média 120 pessoas, o que demonstra o quanto a cidade comportaria nessa área central. A verticalização, ocupando menos solo na relação terreno-densidade, é uma das soluções que mais convém à possibilidade de áreas verdes, permeabilização do solo, etc.

Sobre a questão da especulação imobiliária que torna inviável qualquer projeto . . . a cidade de São Paulo conta com um estoque considerável de terras, sob a tutela dos governos municipal, estadual e federal, onde a desapropriação seria substituída por arrendos. Uma pesquisa realizada em 1980 identificou e mapeou todos os terrenos vagos e favelas com área superior a um hectare, com equipamentos sociais necessários à habitação e transporte. O número de manchas obtidas em áreas mais ou menos centrais é considerável; recebendo edificações verticais, comportaria uma apreciável parcela da população.

À guisa de ilustração, lembro duas áreas de grandes proporções como o Campo de Marte, de jurisdição federal, com 198 hectares e que se prestaria a um uso misto de habitação e lazer. A Fazenda Boaçava, sem utilização prevista por estar em litígio, situa-se nas proximidades da Cidade Universitária, possuindo 127 hectares.

Existem outras 15 áreas dentro da região metropolitana, variando de 14 a 900 hectares e, embora estejam mais afastadas, se conjugadas a um eficiente sistema de transporte — a habitação não pode ser pensada isoladamente —, promoveriam um equilíbrio entre as habitações centrais e não centrais. Por serem de grande porte, se prestariam perfeitamente à associação com outros usos, seja de recreação ou preservação.

A questão da habitação é fundamental, como outros direitos elementares da cidadania, da dignidade humana. Se o governo desapropria grandes áreas para vias expressas, viadutos, aeroportos, em nome do interesse social, por que não desapropriar para a habitação que é um dos interesses sociais mais legítimos ?

Essa população, de condição financeira precária, teve que se contentar com os redutos da periferia, sendo obrigada a fazer duas vias sacras por dia, tornando comprometido o próprio trabalho, necessário à sociedade, à economia do país. As classes mais abastadas, que um dia depositaram o trabalhador na periferia, hoje estão promovendo uma reexpulsão dos mesmos da periferia para mais longe, recuperando as adjacências da cidade para seu uso de recreio.

Por outro lado, é preciso não radicalizar as idéias aqui contidas. Não é o caso de tudo inverter, de querer colocar

toda a periferia, social e física, no centro. Apenas uma solução mais justa, não compartimentada em guetos de pobres e ricos.

Finalmente, tem que se considerar também — e por que não? — a alternativa de se viver de aluguel. Países muito mais desenvolvidos adotaram a política dos HLM (Habitations à Loyer Modéré), como a França, por exemplo. Os HLMs foram duramente criticados sobretudo por serem todos iguais, mas essas críticas, mesmo no contexto francês, não deixam de revelar um ponto de vista muito burguês. A maioria deles apresenta condições de vida muito mais dignas do que a média da própria classe média paulistana. Por que não podemos encontrar uma fórmula brasileira, onde o governo constrói e ele mesmo aluga, segundo um interesse social?



de Estética do Projeto na FAU/USP.

EDUARDO YÁZIGI é urbanista, com doutoramento no "Institut d'Urbanisme" da Universidade de Paris. Bacharel em História pela USP, fez o curso de Estudos Sociais e Políticos no "Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine" também na Universidade de Paris, e atualmente é professor da cadeira

Gabriel Bolaffi: Imposto progressivo sobre os terrenos vazios.

Segundo dados levantados pela Cogep em 1976/77, 42% da mancha urbanizada do município de São Paulo era constituída por terrenos vazios, boa parte localizada em áreas relativamente bem equipadas de serviços públicos: água, esgoto, eletricidade, transporte, telefone, etc.

Neste sentido, seria muito mais econômico para a Prefeitura a ocupação desses vazios do que uma expansão ainda maior da mancha urbanizada. A ocupação dos vazios, em muitos casos, leva a um aumento da arrecadação do IPTU — Imposto Predial e Territorial Urbano, sem exigir novos investimentos, e a uma melhor utilização da infra-estrutura já implantada.

A expansão descontínua e desordenada da periferia da cidade onera cada vez mais tanto os custos públicos quanto o custo de vida da população. É o mínimo que se pode dizer sobre o processo de expansão periférica sofrido pela cidade de São Paulo. Nas últimas três décadas esse processo vem aumentando os custos de transporte da população, em tempo e em dinheiro. Também eleva os custos públicos ao exigir da Prefeitura investimentos cada vez maiores para atender aos novos loteamentos distantes.

Por outro lado, a proposta de ocupar os vazios urbanos localizados na área central com habitação popular, embora

desejável, não é possível, pelo menos nas atuais condições de renda da população e preços dos terrenos.

A solução habitacional para as populações de baixa renda requer habitações baratas, localizadas em terrenos baratos. No atual contexto, onde o custo do terreno se contrapõe à renda da população, o problema é quase insolúvel e precisa ser enfrentado com determinação e realismo.

Isto significa, em outras palavras, que a solução passa necessariamente pelas propostas que há anos vêm sendo feitas pela Cogep e por outros órgãos de planejamento, que incluem até o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, no sentido de que seja implantado um imposto progressivo sobre os terrenos vazios. Os impostos muito baixos estimulam a retenção especulativa da terra. O imposto progressivo estimularia, então, o aumento da oferta de terrenos, provocando uma queda de preços, gerando, ao mesmo tempo, recursos para que a Prefeitura pudesse adquirir áreas para a construção de moradias populares.



Coordenador de Projetos da Cogep, Coordenadoria Geral de Planejamento.

GABRIEL BOLAFFI, sociólogo, com curso de pós-graduação nos Estados Unidos, é também formado em Urbanismo e Economia pela USP. Tem vários trabalhos publicados sobre habitação e é responsável pela disciplina de Problemas Sociais e Econômicos da Habitação e Urbanismo. Atualmente atua como

William Munford: Soluções alternativas arrojadas com superação das dificuldades técnicas assegurando a qualidade de vida exigida.

A grande justificativa para a implantação dos grandes conjuntos habitacionais populares em áreas periféricas pelos organismos encarregados dos programas de habitação para *fins sociais* é o do preço da terra.

O preço do terreno urbano é conformado basicamente pelos seguintes elementos:

- localização relativa dentro da estrutura urbana;
- suprimento de serviços públicos (água, esgoto, iluminação pública, etc);
- uso e ocupação da vizinhança;
- acessibilidade dada pelo sistema de transportes e intensidade do aproveitamento e usos permitidos pela legislação urbanística.

Os primeiros fatores definem o preço de uma área, enquanto que os últimos são fatores multiplicadores.

Admitindo-se que o preço de uma habitação seja decomposto por duas parcelas, uma referente à construção e a outra correspondente ao terreno, entendem

os promotores dos programas habitacionais que podem controlar e minimizar, através de padrões pré-definidos (áreas, especificações de materiais, características construtivas, etc.), a parcela referente aos custos de construção.

A parcela referente ao preço da terra, em uma análise superficial, só pode restringir-se aos níveis necessários para que o custo da habitação seja compatível com os programas de *fins sociais* propostos quando os fatores que definem o seu preço — localização e serviços públicos — forem mínimos, o que só acontece nas áreas periféricas.

A criação de grandes áreas habitacionais na periferia da cidade, exigindo infra-estrutura própria e exclusiva, tem como principal consequência o afastamento social de sua população que, efetivamente, não participa da vida da cidade, pois um dos requisitos principais exigidos para esses conjuntos de grande dimensão é a sua auto-suficiência em equipamentos e serviços, o que vem acentuar, mais do que as distâncias da área central, o seu desligamento funcional da estrutura urbana da *cidade-mãe* e da sua comunidade.

Esta auto-suficiência, aliada à homogeneidade de sua população e das próprias construções que o constituem, transformam esses conjuntos habitacionais em verdadeiros guetos, o que é facilmente sentido através de uma leitura da própria cidade, onde estas manchas se destacam pela sua monotonia e desvinculação, contrastando com a dinâmica e harmonia da paisagem urbana autêntica.

A filosofia urbanística de compartimentar a cidade em áreas para abrigar as suas funções básicas foi responsável pela criação de áreas de uso exclusivo para habitação, para comércio e para escritórios, etc. Hoje, depois de uma análise crítica, os urbanistas entenderam que uma das características fundamentais do espaço urbano é a *mistura* ou superposição de atividades em um mesmo local. Assim, os equipamentos e serviços comunitários podem ser utilizados ao máximo e todas as áreas da cidade podem manter-se com vida durante praticamente todo o dia.

O novo *desenho urbano* deve atender a este princípio básico e, portanto, a distribuição de pequenos núcleos de habitação por toda a cidade seria uma primeira diretriz a ser adotada.

A diversificação das características de cada conjunto — dimensões, densidade, tipo de edificação, perfil social de população — acompanharia a própria estrutura da cidade: os núcleos com grandes densidades, junto aos centros de bairro e de transportes coletivos, enquanto que os conjuntos de habitações unifamiliares, em bairros resultantes do parcelamento intensivo com lotes mínimos, e assim por diante, assegurando-se a sua integração no conjunto da cidade, além de sua dispersão.

A viabilidade econômica e financeira desta nova filosofia de implantação dos conjuntos habitacionais está diretamente relacionada com uma alteração nas diretrizes de *desenho urbano* a ser adotada e que, necessariamente, deve vir acompanhada de uma adequação da legislação urbanística vigente.

Exemplos concretos desta possibilidade alternativa, baseados em uma nova concepção de *desenho urbano* e em uma legislação urbanística correspondente, poderiam ter sido desenvolvidos durante a construção da linha leste do Metrô de São Paulo.

A implantação dessa linha exigiu a criação de grandes terminais de ônibus urbanos, cujas coberturas constituem verdadeiros *terrenos artificiais* com dimensões que atingem, em alguns casos, várias quadras.

Apesar de sua privilegiada localização, os espaços que resultariam do aproveitamento destas glebas artificialmente criadas não foram utilizados; o mesmo raciocínio poderia ser estendido às diversas áreas destinadas aos equipamentos necessários para o funcionamento do Metrô (diesel de emergência, nas ventilações, saídas de emergência) e as próprias estações.

O abandono de soluções de arranjo espacial tradicionais como o uso do térreo para comércio, serviços ou outras atividades, e uso residencial nos pavimentos superiores demonstra que soluções mais arrojadas, como as que sugerimos como alternativa, enfrentarão preconceitos, além de dificuldades legais, pois as dificuldades técnicas para se assegurar a qualidade de vida exigida ao usuário seriam facilmente superáveis com a tecnologia disponível.

Quanto aos custos do terreno, no caso da habitação de *fins sociais*, eles poderiam ser absorvidos pela atividade base. Exemplificando, para a construção das instalações do sistema metroviário o terreno foi pago pelo seu preço real. O *espaço aéreo*, volume constituído pelo aproveitamento do terreno artificial resultante da cobertura de suas instalações é de propriedade do Estado, ou a quem este queira cedê-lo, e o seu custo será correspondente apenas às melhorias que seriam necessárias para o terreno artificial receber as futuras construções.

Em relação às possíveis restrições que poderão ser feitas aos usos propostos para o pavimento térreo, lembramos que edifícios, ou mesmo conjuntos habitacionais de alto luxo foram e são construídos sobre grandes garagens e em grandes avenidas e, graças a soluções técnicas relativamente simples, a qualidade de vida dos moradores não foi afetada.

Le Corbusier chegou a propor, ainda na década de 30, a construção de conjuntos habitacionais que serviriam de apoio a pistas para os automóveis, criando, assim, uma topografia artificial mais adequada a sua circulação e associando a habitação ao solo verdadeiro, além de

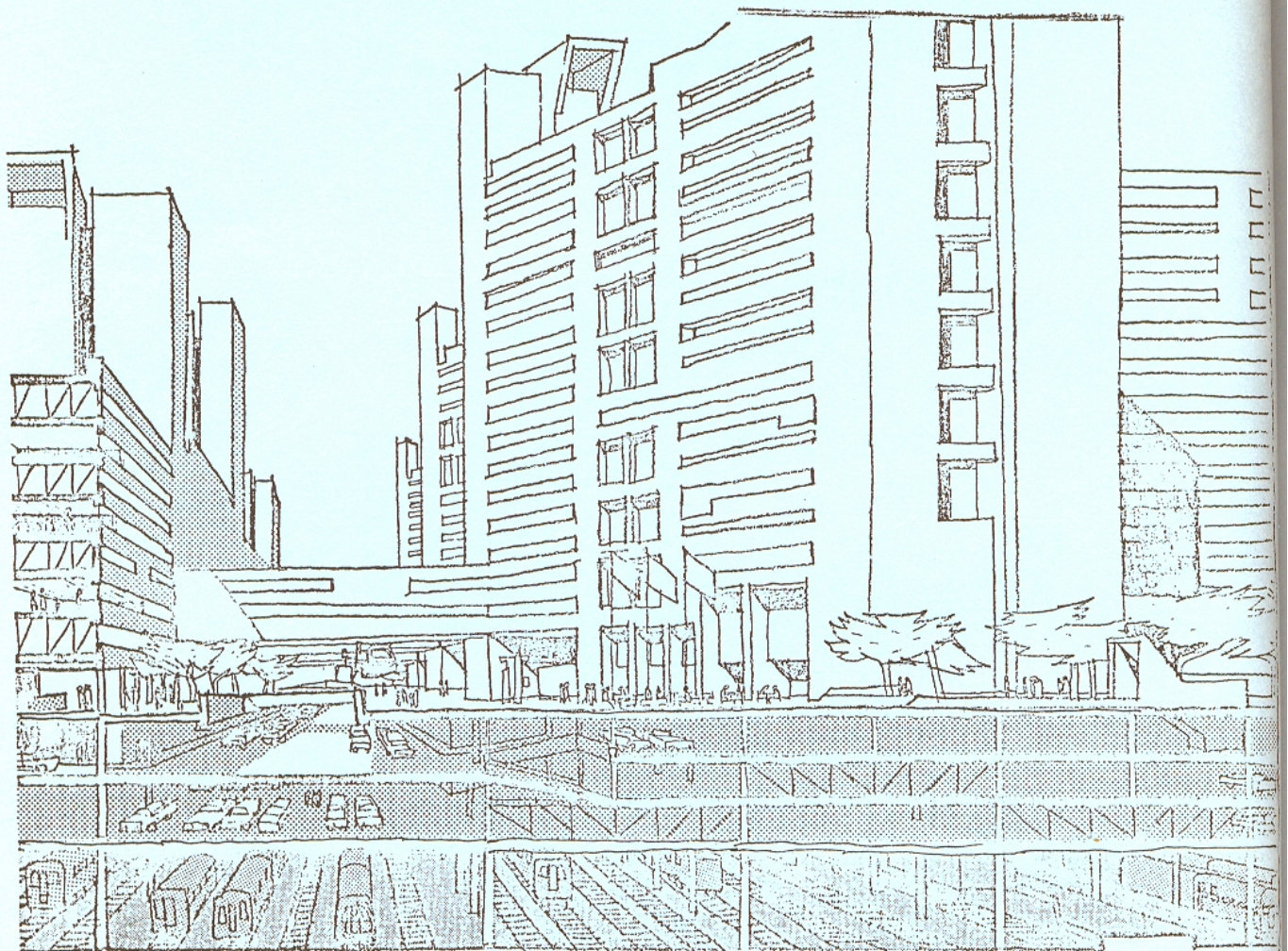
conseguir um aproveitamento do *espaço criado*, integralmente.

Os custos da terra, no caso da proposta de Le Corbusier, deveriam ser absorvidos, pelo menos parcialmente, pelo empreendimento viário; as habitações estariam, no caso, sendo subsidiadas com terreno e estrutura básica.

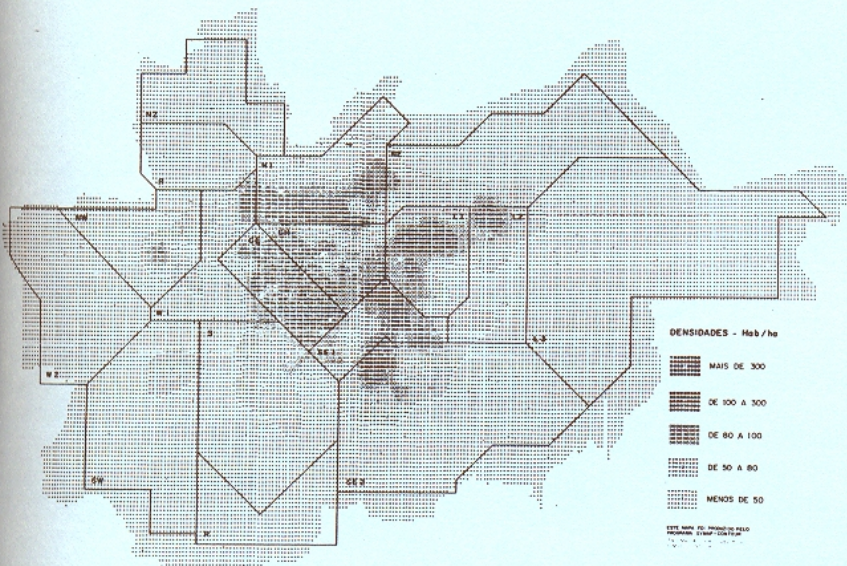
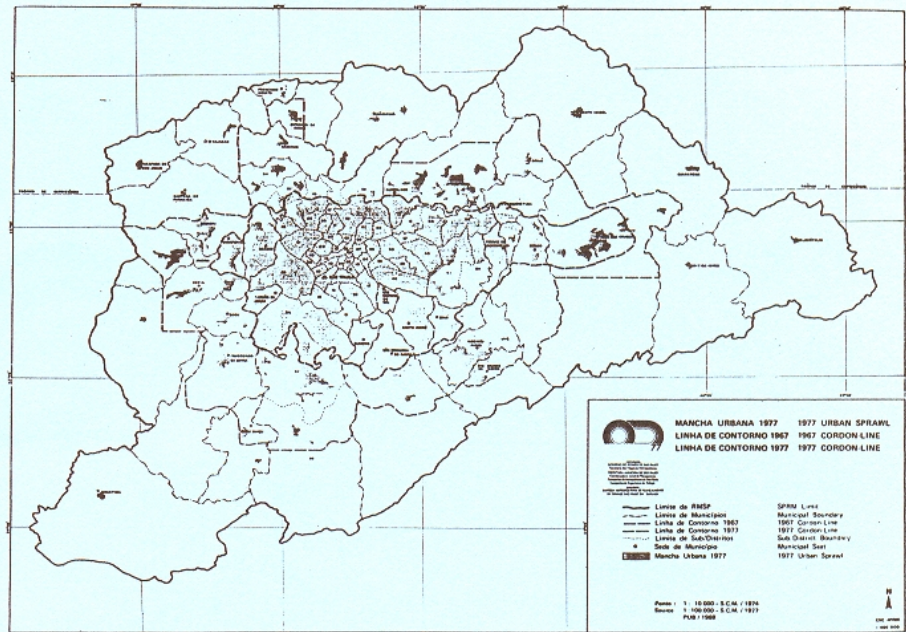
A viabilidade destas idéias depende de se ousar soluções integradas e não procurar viabilizar as várias partes em que se constituem os diversos programas urbanos.



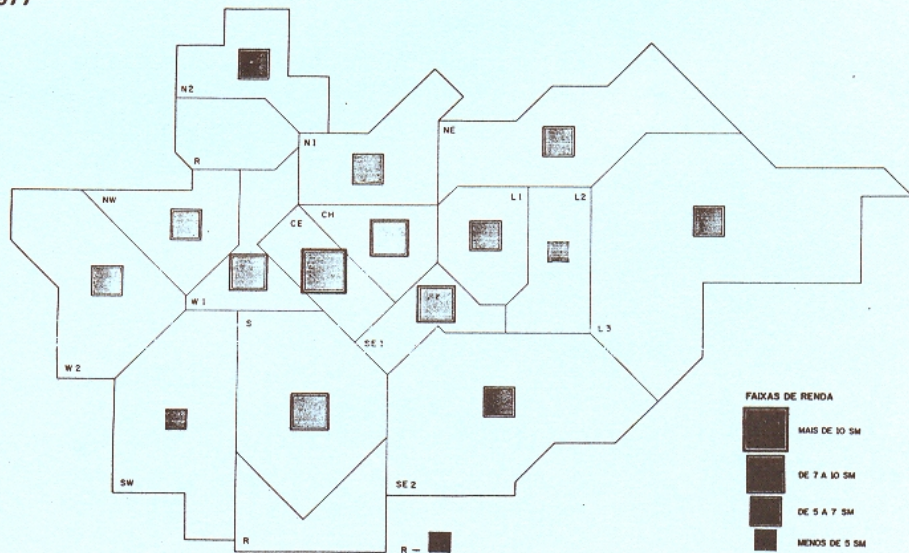
WILLIAM MUNFORD, arquiteto formado pela FAU/USP, trabalhou vários anos na EMURB como Coordenador de Planejamento, participando dos Planos de Renovação Urbana junto às estações metroviárias de São Paulo e no projeto de reconstrução da Praça da Sé. Na Asplan colaborou no Plano Urbanístico para o Município de São Paulo e, atualmente, na Themag vem trabalhando no Plano Piloto do Aeroporto Internacional de Guarulhos.



proposta de William Munford para ocupação dos espaços artificiais criados pelas coberturas dos terminais de ônibus urbanos ligados à rede do metrô SP



densidade demográfica — pesquisa da emplasa 1977



renda mensal familiar média

Paulo Sérgio de Souza e Silva e Maria Ruth Amaral de Sampaio: "Inadequação do aproveitamento dos vazios urbanos."

MODULO coloca em discussão o porquê da moradia popular estar sendo construída na periferia da metrópole, portanto, problema que se refere à localização.

É oportuno lembrar que a habitação popular, objeto de programas oficiais, vem se implantando segundo parâmetros diferentes daqueles que determinam os assentamentos espontâneos. Estes não têm acontecido somente na periferia das áreas urbanizadas, ocorrendo freqüentemente sob a forma de favelas e cortiços, em áreas não distantes das zonas centrais, equipadas de infra-estrutura e demais serviços urbanos básicos, condições em que a localização deixa de ter maior significado. Assim, esclarecemos que nossos comentários se aterão à habitação popular vinculada a programas oficiais.

Localização é sinônimo de acessibilidade, avaliada pelo binômio distância-tempo que separa a moradia do conjunto de equipamentos e, de maneira mais genérica, de oportunidades oferecidas pela cidade quanto às ofertas de trabalho, educação, saúde e lazer. Acessibilidade pressupõe tempo de viagem requerido e condições nas quais esse deslocamento se dá necessariamente.

O tempo importa, às vezes, em três horas de viagem em cada sentido, no caso de São Paulo; as condições significam, muitas vezes, insegurança e desconforto do usuário, a preço incompatível com a sua situação econômica. Essas condições de deslocamento dependem, principalmente, da estruturação e densidade da rede urbana de transporte coletivo, da rede viária, das condições físicas das vias e da frota.

Tempo de viagem e condições de transporte constituem aspectos interdependentes do desenvolvimento urbano e seu equacionamento requer mobilização de instrumentos específicos como legislação urbanística, política de adensamento ao longo de corredores de transporte de massa, planos de urbanização, taxação progressiva de áreas desocupadas, etc. São mecanismos que exigem, pela sua natureza, ação a longo prazo e continuidade técnico-administrativa, ambas extremamente sensíveis às injunções de natureza política.

Esses aspectos de desenvolvimento urbano têm se mantido freqüentemente em nível tal que não chegam a se refletir direta e objetivamente sobre a localização de empreendimentos oficiais, os quais têm se vinculado mais à política específica, predominantemente setorial.

No caso de São Paulo, a Prefeitura tem realizado política habitacional destinada a atender prioritariamente populações de baixa renda (até cinco

salários mínimos). A COHAB, Companhia Metropolitana de Habitação, tem se ocupado do planejamento e execução de grandes conjuntos habitacionais destinados à essa população. Atualmente, estão em fase de projeto e em obras cerca de 90 mil unidades habitacionais, das quais 2/3 localizam-se na zona leste do Município.

Quanto à população favelada de São Paulo, que tem crescido num ritmo assustador nos últimos dez anos, é atendida através de três programas. O Programa de Urbanização de Favelas — Profavela —, através de uma intervenção gradual nos serviços de infra-estrutura urbana, saúde, educação e, posteriormente, na própria habitação, pretende criar condições de habitabilidade para a população que vive em favelas localizadas em áreas públicas municipais. O Promorar, que visa atender prioritariamente às favelas em situação crítica, sujeitas a inundações periódicas, as que correm risco de desabamento, as que se encontram em situações de litígio ou estão situadas em áreas públicas destinadas a obras de infra-estrutura urbana. Essas favelas são mudadas para conjuntos habitacionais constituídos de unidades-embrião, construídos em áreas o mais perto possível da localização original da favela, de modo a não romper os laços da comunidade com o entorno. O Properiferia, que procura melhorar as condições de vida dos loteamentos da periferia de São Paulo, constituídos, em sua maioria, de casas auto-construídas e, em grande parte, precárias, através de obras de complementação urbana, regularização dos loteamentos e auxílio às unidades habitacionais. Esse programa atua em série de loteamentos vizinhos, tendo sido iniciado na área Norte do Município, estando, atualmente, na fase de implantação em loteamentos das zonas Sul e Leste.

Tanto os conjuntos COHAB como os conjuntos Promorar utilizam glebas de propriedade municipal, algumas adquiridas ou desapropriadas, estando presente nos três casos os mecanismos de economia de mercado no estabelecimento do preço da terra.

O custo da terra para programas habitacionais de interesse social tem que ser compatível com os recursos disponíveis e com a capacidade de endividamento da população a que se destina. Assim, uma das maiores dificuldades da implantação do programa Promorar é a ausência de terrenos que atendam aos diversos requisitos técnicos-econômicos-financeiros.

Quanto aos inúmeros vazios urbanos, incrustados na malha mais consolidada e que têm sido apontados como solução à demanda habitacional, foram exaustivamente pesquisados, tendo sido eliminados por sua inadequação aos programas Promorar. O preço do terreno ou a precariedade da titulação explica plenamente o fato de permanecerem desocupados até hoje.

Por essa razão os programas da Promorar vêm sendo implantados em áreas já pertencentes à Prefeitura ou em áreas adquiridas na periferia, com todas as implicações decorrentes, e assim continuarão enquanto prevalecerem os condicionantes vigentes.



PAULO SÉRGIO DE SOUZA E SILVA, arquiteto formado pela FAU/USP, fez vários cursos de Planejamento Urbano e Habitação em Edimburgo, Paris e Tóquio. É professor na FAU/Santos e na Escola de Belas Artes de São Paulo e arquiteto da EMURB, Empresa Municipal de Urbanização, onde coordena o

Programa Promorar desde janeiro de 1981.



MARIA RUTH AMARAL DE SAMPAIO fez curso de Ciências Sociais na USP e especialização nas universidades de Paris e de Edimburgo. É professora de Fundamentos Sociais de Arquitetura, Urbanismo e Habitação Popular na FAU/USP e Coordenadora da equipe de Estudos

Sociais da EMURB.

Eduardo Sales Novaes: "O problema maior é a deterioração da renda."

A questão da habitação em São Paulo, para avançar algumas soluções, tem antes de ser entendida dentro de um amplo contexto que extravasa a própria região metropolitana: os cenários internacional e nacional, a inflação, os modos pelos quais o Estado vem intervindo . . .

Uma situação para-recessiva no plano da economia mundial, à qual se associa a crise de energia, notadamente do petróleo, a inflação, desencadeada também mundialmente, ao lado das dificuldades sempre presentes das economias, como a brasileira, que dependem, ainda, de volumosos fluxos de exportação de produtos primários ou tradicionais para sustentar sua expansão e sua diversificação, não podem deixar de se rebater sobre a disponibilidade de recursos com os quais o país poderá atender às suas demandas de serviços e de infra-estrutura.

Esses problemas gerais se manifestam sob diversas formas mas é no aspecto da privação da renda, essencialmente, que ganham sua expressão maior; inflação a três dígitos, alta rotatividade de mão-de-obra nas empresas, desemprego aberto ou formalmente atenuado, são alguns dos processos pelos quais vai decaindo o nível de renda da população mais carente, tornando-a paulatinamente incapaz para participar do mercado, inclusive no aspecto da habitação; e engendrando, como consequência, a patologia urbana da criminalidade, da violência, do propalado caos urbano, na conformação de uma crise urbana crônica, de aguçamentos espaçados e recorrentes.

Especificamente, nota-se que a região metropolitana de São Paulo vem passando por um processo de macrocefalia: na década de 70, de cada seis novos habitantes do Estado inteiro, cinco nasceram na Grande São Paulo e em seu entorno, passando a absorver, no total, 23% do crescimento demográfico nacional. É de se notar ainda que a diminuição, recentemente verificada, das taxas de crescimento da GSP é apenas reflexo dos novos hábitos e que, no interior do Estado, predominam os saldos migratórios negativos.

Considerando-se que o Estado e o Município se tornam cada vez mais impotentes face à centralização tributária federal, resulta que estes têm uma parcela gradualmente menor na redistribuição da receita, pouco podendo cobrar da população pobre e, inversamente, investindo na manutenção do nível de emprego. O setor habitacional, como não poderia deixar de ser, vê sua capacidade de investimento exaurida. Basta lembrar que, entre 1970 e 1980, a GSP aumentou em mais de 4,5 milhões de habitantes, o que implica na necessidade de, no mínimo, 1 milhão de novas casas, sem contar as reposições. Ora, no mesmo período, as entidades estatais de habitação entregaram menos de 70 mil unidades, donde resulta um saldo de 93% não equacionado.

Vistos estes aspectos conjunturais, há de se verificar a variável espacial que lhes é peculiar, onde deve-se considerar os vazios urbanos, resultantes das características especiais do processo imobiliário. Basta dizer que os vazios, já decantados, seriam capazes de abrigar outra metrópole. . . Muitos desses vazios são apropriados através de títulos irregulares, de heranças indefinidas, sem que haja nenhuma pressão virtuadora destas anomalias por parte do poder público. E, ainda, grandes porções espraçadas com edificações de 1 ou 2 pisos em loteamentos de padrões A a D. Da rarefação resultantes, torna-se bastante oneroso o atendimento da infra-estrutura, estimada em bilhões de dólares por Cândido Malta, para ser considerada razoável.

Virtualmente associados à questão da habitação, os transportes sobre trilhos permanecem à mercê de uma racionalização: com o custo de 2 bilhões de dólares até o momento, o metrô transporta apenas um milhão de passageiros por dia, o que representa menos de 5% das viagens diárias da população, e mesmo assim com inexpressiva demanda lindeira, posto que 90% dos usuários chegam até ele por linhas de ônibus alimentadoras.

É diante deste panorama que deve ser encarada a política habitacional metropolitana, tal qual vem sendo conduzida. Os órgãos estaduais constituem-se em meros repassadores de recursos federais, eventualmente executores de conjuntos e raramente aplicadores de recursos estaduais. Face aos poucos recursos que lhes permitam um volume de obras que justifique suas

estruturas administrativas, as empresas estatais buscam executar o maior número de unidades possível, abdicando da qualidade e alheando-se de outros problemas de infra-estrutura que não lhes sejam diretamente pertinentes. Assim, as áreas edificadas ficam cada vez mais distantes, por serem os terrenos mais baratos. A preocupação exclusiva pelo terreno barato tem originado pressões para que a área de proteção dos mananciais seja liberada para edificações de conjuntos. Na mesma linha, a preocupação com o barateamento tem levado a que a infra e super-estrutura dos conjuntos seja limitada ao mínimo indispensável, sobrecarregando os serviços e equipamentos eventualmente disponíveis nas adjacências. Assim, as localizações e soluções distantes, semi-rurais, em áreas rarefeitas, estão fora dos grandes eixos de transporte e a solução de locomoção dos futuros moradores passa a ser cara e demorada.

Em conseqüência da atuação governamental, que pode ser definida como de escala reduzida — de qualidade discutível —, de condições financeiras não condizentes com as do morador e com a localização distante, a população de baixa renda é induzida a favelizar-se ou encortiçar-se em áreas centrais, onerar-se com transporte, em detrimento de outros bens vitais.

Desta forma, pelo que posso opinar a respeito da questão habitacional, estou convicto que:

- a) a alta rotatividade vigente na área industrial evidencia que o esquema de casa própria deve se tornar mais versátil, permitindo mudanças de domicílios; a versatilidade referida é para esquemas mais próximos à aluguel ou *leasing*; a instabilidade dos empregos, característica nacional e crônica, deve ser incorporada pela política habitacional;
- b) as soluções urbanísticas de conjuntos distantes têm resultado em pressão maior, ulterior, sobre o sistema de transportes; encontrar esquemas que permitam conjuntos em áreas mais centrais, junto aos grandes eixos de transportes é um desafio a ser enfrentado;
- c) corolário da colocação anterior: não cabe neste esquema a solução horizontal que encarece a infra-estrutura, que depende mais terreno, agora mais caro; a solução vertical já é usual no Rio de Janeiro, mesmo em conjuntos habitacionais; é também plausível em São Paulo, pois o processo de encortiçamento em apartamentos (São João, 9 de Julho, Amaral Gurgel, baixada do Glicério, entorno do Mercado Velho, etc.) já incorporou a verticalização aos hábitos do *baixa renda*; os custos do condomínio, eventual objeção, são compensáveis pelo barateamento do transporte;
- d) o lote urbanizado, por não se constituir em solução para a casa, mas apenas num sucedâneo elementar da favela, com unidades obrigatoriamente térreas e caras, deve ser

minimizado; ademais, as conseqüências do lote urbanizado, mesmo sem nenhum purismo, são incompatíveis com os foros de metrópole;

- e) não se deve limitar a programação habitacional às disponibilidades federais de recursos, apelando-se, com criatividade, para *operações urbanas* que carriem recursos adicionais para subsidiar parte dos custos da habitação e da urbanização a esta associada;
- f) equacionar a casa sem equacionar concomitantemente o trabalho ou a renda é construir no vazio; o problema maior não é casa pois esta se improvisa; o problema maior é a deterioração da renda, com suas seqüelas, que podem chegar, inclusive, à perda de capacidade de competição no mercado de trabalho, à deprivação de condições de avanço educacional, à perda das condições físicas e da saúde em geral e, por fim, à própria fome; e este problema, com suas seqüelas apontadas, é que dificilmente se contorna.



EDUARDO SALES NOVAES é formado em Ciências Sociais pela UFRJ, com vários cursos de pós-graduação em Washington. Dentre as inúmeras atividades, foi consultor do BID, Banco Interamericano de Desenvolvimento, onde elaborou estudo sobre política e financiamento da habitação de interesse social no Brasil. É Diretor Administrativo e Financeiro da Emplasa— Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo desde 1979.

Maria Adélia Aparecida de Souza: "A casa grande (centro) e a senzala (periferia)."

Porque habitação popular na periferia ou porque os pobres moram ou são expulsos para a periferia ?

Eis aí uma questão interessante e que deve ser refletida um pouco mais profundamente.

Numa determinada linha de reflexão, geralmente, explica-se essa localização da habitação popular por vários argumentos:

1. um acelerado crescimento urbano que expulsa a população pobre para a periferia;
2. a existência de terrenos baratos ou terras mais distantes dos *olhos públicos* e que podem ser mais facilmente especuladas e ocupadas. Exceção feita apenas à formação das favelas que fogem um pouco a esse mecanismo, pois elas, na maioria das vezes, são centrais;

3. essa habitação popular *instrumentaria* a especulação imobiliária que tem seu campo maior de reprodução nas periferias urbanas;

4. lugar de reprodução da força de trabalho.

Porém, examinemos mais de perto esta questão, partindo desde logo do pressuposto de que a habitação, um bem raro (porque sumamente importante e não, escasso) do capitalismo, é uma das manifestações formais e concretas mais evidentes daquilo que efetivamente se passa no plano das relações sociais. E, a habitação popular, as periferias urbanas podem então ser consideradas também como um sintoma dessas relações ou, porque não dizer, como uma manifestação concreta do nível dessas relações. O que deixa alguns perplexos é a amplitude e a natureza dessa manifestação concretizada em sub-habitações, favelas, auto-construção, ou o que quer que venhamos a identificar. Mas o que deixa perplexo é, isto sim, o nível de deterioração dessas relações, manifesta pela paisagem suburbana, pela paisagem urbana da periferia. É isto que fere os olhares dos cidadãos !

Sem discordar mas tentando ampliar as discussões a esse respeito e sem negar que a problemática da habitação popular na periferia se vincula às questões da renda da terra, da reprodução da força de trabalho e das novas e inusitadas articulações em termos de produção e apropriação do espaço que se processam nas grandes cidades do mundo capitalista, é interessante verificar também que nas relações sociais, ou melhor dizendo, nas relações entre classes sociais, reproduz-se nos espaços da metrópole aquilo que, no Brasil, sempre existiu em termos de apropriação do espaço, em qualquer escala de abordagem, em todos os tempos, prevalecendo a feliz imagem da casa grande (centro) e a senzala (periferia). Isto se verifica, inclusive, na planta das casas burguesas, desde sempre: os escravos, serviçais, os pobres, nos porões ou nos fundos e o senhor, os patrões, nas áreas nobres da casa, com vistas para a rua. Como as relações sociais não se alteraram nestes quase cinco séculos de história do Brasil, podemos propor que essa perplexidade advém de um fato que não é novo e que, portanto, ela está mal formulada, revelando um frágil conhecimento sobre a história da habitação, da urbanização, vale dizer, sobre a História do Brasil.

Neste sentido, todas aquelas explicações racionalistas ou funcionalistas referentes à existência das *áreas* reservadas à habitação popular — localização em função da proximidade do local de trabalho — estão, de antemão, descartadas. A questão do espaço não é uma questão formal ou funcional. É uma questão social, é uma questão política, independentemente desse espaço ser residencial de classe a, b ou c, de ser industrial, de lazer, de serviços,

etc. O espaço é uma instância social e como tal deve ser examinado.

A decantada crise habitacional é que transforma a habitação em uma mercadoria rara, com preço fixado a nível de monopólio, cujos beneficiários são os proprietários fundiários e imobiliários. Esta questão vai se complicando através dos tempos e, hoje, os produtores da mercadoria habitação (promotores e construtores) vêm se tornando exploradores poderosos e regulares do solo urbano e, principalmente, do solo peri-urbano, deslocando a crise da habitação do plano quantitativo para o plano qualitativo. Seu objetivo é o de transformar a habitação em mercadoria desvencilhada da renda devida aos proprietários fundiários, isto é, em um produto submetido a condições de realização autônoma (em relação à circulação geral do capital social). (*Butler e Noisette, 1977*).

Como isto se manifesta no plano técnico e no planejamento (portanto, no Estado) ? Em uma simplificação das normas técnicas, por um lado, e na produção de normas legais, por outro. No que concerne as técnicas, põe-se em prática uma política de modelos (módulos) e de pré-fabricados, com o intuito da produção em série (economia de escala, ao nível da empresa). Essa especificação que se reflete a nível do material utilizado em qualquer processo construtivo (da auto-construção à verticalização) apresenta, de antemão, determinações na produção da mercadoria habitação. E o Estado não só participa como também promove aquela autonomia referida anteriormente pois é sua função mediatizar as relações de classe.

Um outro vetor de reflexão importante a ser discutido é o papel da habitação popular na configuração das reservas de valor na terra urbana. Um exame da formação do espaço urbano paulista, por exemplo, evidencia este fato. Este papel de reserva, contudo, nos tempos atuais, só vem sendo substituído pelos projetos de renovação, revitalização ou reconstrução do tipo, por exemplo, do Anhangabaú, Parque D. Pedro II ou tantos quantos se possam inventar, os quais, sob o discurso da preservação da memória nacional, da melhoria de acessibilidade, do símbolo, etc., prestam mais serviços ao capital do que à cultura do povo, pretendida em suas justificativas.

A habitação popular e as periferias testemunham a dominação — traço marcante e marcado na paisagem urbana — presente em toda a história do Brasil. E é por aí que se deve examinar a habitação e a cidade. Inclusive para que a reação da população pobre, na luta pela moradia — direito inalienável de qualquer ser

humano —, ao invadir terra urbana e adquirir *na marra* sua casa, não seja vista como um simples episódio insuflado por elementos subversivos, nem como um mero caso de polícia. Isto é simplificar demais a História !



MARIA ADÉLIA APARECIDA DE SOUZA,
Doutor em Geografia Urbana pela Sorbonne.
Professora da Faculdade de Arquitetura e
Urbanismo da USP, Ex-Coordenadora da
Ação Regional do Estado de São Paulo.
Co-autora da I Política Nacional de
Desenvolvimento Urbano.

A matéria já estava concluída bem antes das eleições de 15 de novembro mas, de posse dos depoimentos dos vários especialistas das diferentes áreas por nós consultados, sentimos que as soluções técnicas careciam de respaldo político.

Por essa razão, MÓDULO achou interessante ouvir a opinião e as propostas a respeito da habitação popular de um político do PMDB, partido que governará o Estado de São Paulo nos próximos anos. Transcrevemos, assim, a entrevista do advogado trabalhista, Almir Pazzianotto Pinto, ligado à área sindical e reeleito deputado estadual com expressiva votação e indicado Secretário de Planejamento. Foram levantadas questões referentes ao Fundo de Garantia e à atuação do Banco Nacional de Habitação.

Almir Pazzianotto Pinto: "O que se vê em São Paulo é uma utilização muito perdulária do solo."

Andei trabalhando em um projeto relativo ao assunto, a partir da seguinte indagação: haveria melhor aproveitamento do espaço em que a cidade está situada, em benefício global da população? A resposta exige que sejam solucionados três problemas: o político, o técnico e o econômico. Nós não vivemos numa economia totalmente planejada. O solo normalmente é propriedade de particulares e a construção de moradias exige uma apropriação desse solo ou uma mudança da distribuição da propriedade. Ou uma nova forma de utilização mais social dessa propriedade.

A extensão do solo não aumenta, ainda que a população cresça. As pessoas têm que morar num local que lhes possibilite o acesso ao trabalho, que é a questão fundamental.

O que se vê em São Paulo é uma utilização muito perdulária do solo: enormes propriedades para uma única família. Ou então uma multiplicação de pequenas propriedades onde continua residindo uma só família, quando num outro polo há um pequeno espaço ocupado por dezenas de famílias.

Em razão disso, pedi a uma arquiteta, Nina Waismann, que examinasse uma área, tomada aleatoriamente, a Vila Joaniza, na zona sul, uma região muito próxima do centro, e que é uma imensa favela, onde os habitantes vão ser desalojados progressivamente para a construção de casas e edifícios. Foi examinada a possibilidade de se construir três tipos de habitação: a casa, o conjunto de sobrados e o pequeno prédio de apartamento que dispensasse o uso de elevador. O morador precisaria investir apenas Cr\$700.000 (isso há oito meses), excluindo o preço do terreno. Quanto a este, a idéia era construir em áreas públicas, remanescentes de desapropriações, cedidas a título de comodato para impedi-la venda posterior, pelo morador, pressionado por várias razões. Com financiamento, o cidadão poderia construir através de mutirão ou de outras formas, pagando menos do que pagaria pelo aluguel de um cômodo numa habitação coletiva ou numa favela.

A população favelada vem tentando resolver o problema da posse do terreno pleiteando a cessão, por comodato ou por algum outro tipo de cessão, que o Estado poderia bancar, ou mesmo através de formas marginais. Tem pleiteado também a utilização do seu Fundo de Garantia para a construção de sua habitação, no que, quase sempre, é impedido porque o Fundo só pode ser usado quando a mesma é financiada pelo BNH. Quais as possibilidades que você vê no tratamento dessa população sempre marginalizada? É, realmente, um problema político

— Eu também considero o problema eminentemente político, mas ele depende da solução de algumas questões econômicas. O administrador, o governante, precisa ter, numa das mãos, as reivindicações e, na outra, os recursos. No Brasil há duas questões muito sérias: a legislação e o direito adquirido. Não se pode ignorar a existência de uma legislação que protege a propriedade privada e que condiciona a desapropriação dessa propriedade à satisfação dos direitos do expropriado. Não é possível, como já se tentou aqui, um grupo de pessoas se apropriar de determinadas áreas, não é uma solução adequada.

Quanto ao Fundo de Garantia, acho que é uma questão muito importante que pode ser resolvida na próxima legislatura, pelo Congresso Nacional.

Eu sempre entendi que o Fundo de Garantia devia ser desvinculado do BNH. O BNH deve existir, deve ter a sua fonte de recursos, mas esta não deve ser o Fundo de