

# Oculum ENSAIOS

revista de arquitetura e urbanismo



# 01

FAU PUC - CAMPINAS

dez 2000 • Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social

Aos colaboradores,

A revista Oculum Ensaios aceita proposta de artigo e publicação de trabalhos, mas qualquer colaboração não encomendada será submetida ao Conselho Editorial, a quem cabe a decisão final sobre sua publicação.

O conselho editorial reserva-se também o direito de sugerir ao autor modificações de forma, com o objetivo de adequar os artigos ao padrão gráfico e editorial da revista.

A publicação de qualquer artigo, encomendado ou não, não significa a aprovação do conselho editorial dos juízos expressos pelo autor.

FAU PUC-Campinas

ISSN 0104-0308

Conselho editorial:

Dênio Munia Benfatti  
Jane Victal Ferreira Duduch  
Maria Cristina da Silva Schichi  
Maria Eliza de Castro Pita  
Mário Henrique Simão D'Agostino  
Ricardo de Souza Moretti  
Silvana Barbosa Rubino  
Vladimir Bartalini  
Wilson Roberto Mariana

Editor Responsável:

Jane Victal Ferreira Duduch

Co-editor:

Dênio Munia Benfatti

Produção Gráfica:

DEMACAMP

Eleusina L. Holanda de Freitas

CAV Centro Audiovisual

CAD Centro de Apoio Didático

Pontifícia Universidade Católica de Campinas  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

Diretor

Prof. Dr. Ricardo Marques de Azevedo

Diretor Adjunto

Prof. Dr. Dênio Munia Benfatti

Coord. Pós-Graduação

Prof<sup>o</sup>. Dr<sup>a</sup>. Raquel Rolnik

Coord. Graduação

Prof. Wilson Ribeiro dos Santos Jr.

Mantenedora

Sociedade Campineira de Educação e Instrução

Grão-Chanceler

Dom Gilberto Pereira Lopes

Reitor

Prof. Pe. José Benedito de Almeida David

Vice-Reitor para Assuntos Administrativos

Prof. José Francisco Bernardes Veiga Silva

Vice-Reitor para Assuntos Acadêmicos

Prof. Carlos de Aquino Pereira.

Endereços:

Informações e colaborações devem ser remetidas para:

Revista Oculum **Ensaios**

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

PUC-Campinas

Rodovia Dom Pedro I - Km 136 - Campus I

Parque das Universidades - Campinas-SP.

13086-900 - Caixa Postal 317

E-mail:

[ocensaios@puc-campinas.br](mailto:ocensaios@puc-campinas.br)

A Oculum Ensaios é uma publicação semestral. Esta primeira edição foi publicada em dezembro 2000 e teve uma tiragem de 2000 exemplares.

A reprodução de partes desta publicação é permitida somente mediante aprovação de seu conselho editorial.

**PUC**  
**CAMPINAS**  
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA

- 5  
Instrumentos Urbanísticos:  
concepção e gestão  
*Raquel Rolnik*
- 13  
Habitação social em áreas centrais  
*Ermínia Maricato*
- 25  
Favela: uma questão também estética  
*Laura Machado Mello Bueno*
- 49  
Políticas de habitação e preço da terra  
*Helena Menna Barreto Silva*
- 65  
Legislação urbana e regulação da habitação  
de interesse social  
*Evangelina Pinho*
- 73  
Por trás dos cartões postais...  
Cidades turísticas e habitação de interesse  
social  
*Angela Gordilho*
- 99  
Urbanização em áreas de interesse  
ambiental  
*Ricardo Sousa Moretti*
- 117  
Impactos sócio econômicos e  
ambientais de grandes  
empreendimentos: o exemplo de um  
parque temático na região  
metropolitana de Campinas  
*Maria Helena Ferreira Machado*
- 135  
Pós-facio  
Territorialidade e permanência  
*Jane Victal Ferreira Duduch*



**Caro  
leitor,**

Este é o número 1 da Revista Oculum Ensaios, editada pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Trata-se de uma revista universitária de periodicidade semestral que terá edições temáticas de interesse por sua relevância e atualidade.

A FAU PUC-Campinas, em seus 26 anos de existência, tem se empenhado em ministrar uma formação ampla a seus alunos mas não descarta da pesquisa e da extensão, dimensões inalienáveis da vida acadêmica. Assim, a par de seguidas reformas nos conteúdos e nos procedimentos de nosso ensino e da implementação de órgãos de apoio didático, em 1984 foi criado nosso L'Habitat, Laboratório do Habitat, organismo voltado para a extensão que, através de convênios, vem, entre outros serviços, prestando assessoria a movimentos populares e a municipalidades. As atividades de pós-graduação, por sua vez, consolidam-se com a criação de nosso reconhecido programa de mestrado em Urbanismo em 1996.

A edição desta revista, além de ser elemento importante na vida e no intercâmbio acadêmicos, é um meio para a divulgação da produção de nossos docentes e discentes, para a difusão de nossas atividades mas, sobretudo, estará aberta a todas as contribuições ao debate de questões atuais atinentes à arquitetura, ao urbanismo, às artes e à cultura em geral. Assim, este número inicial traz uma série de ensaios de palestrantes e convidados para o Seminário Internacional sobre Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social que se realizará de 7 a 9 de dezembro próximos, promovido pelo mestrado em Urbanismo da FAU PUC-Campinas, pelo L'Habitat e pelo Instituto Pólis, com o apoio do Lincoln Institute of Land Policy.

O recente pleito havido nos municípios brasileiros, pelo qual os eleitores se manifestaram, em importantes cidades, claramente a favor de administrações probas e comprometidas com a cidadania e com causas populares, indica a oportunidade do Seminário que se realizará e da publicação desta Revista. Os textos que por ela se veiculam constituem relevante reflexão sobre questões de incontestável atualidade e pertinência.

Encerrando este breve editorial, quero assinalar o agradecimento da direção da FAU PUC-Campinas à Prof<sup>a</sup> Jane Victal Ferreira Duduch, editora, e ao Prof. Dênio Munia Benfatti, diretor-adjunto da FAU PUC-Campinas, que se empenharam para a realização desta Revista. Cabe também resaltar nosso reconhecimento ao Prof. Abílio Guerra, editor da Revista Oculum, pela dedicação e competência. Quero também agradecer à Administração Superior da PUC-Campinas, especialmente ao Magnífico Reitor, Prof. Pe. José Benedito de Almeida David, que viabilizou a realização desta Revista Oculum Ensaios.

Augurando longa vida e sucesso à publicação que, por este número 1, inicia-se,

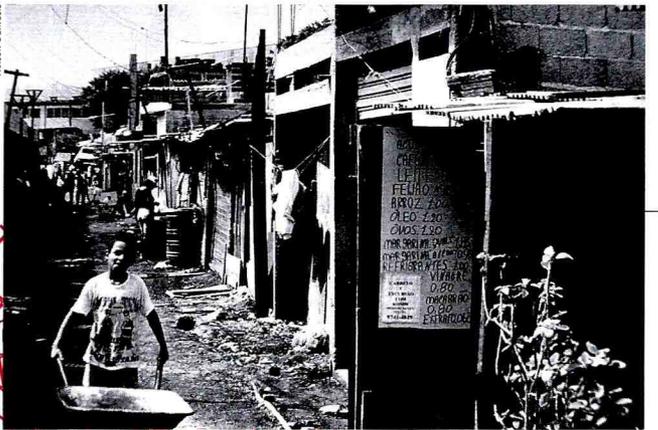
**Prof. Ricardo Marques de Azevedo**  
Diretor da FAU PUC-Campinas





Nelson Bolhuis

Nelson Bolhuis



## Instrumentos Urbanísticos

C O N C E P Ç Ã O E G E S T Ã O

**Raquel Rolnik**

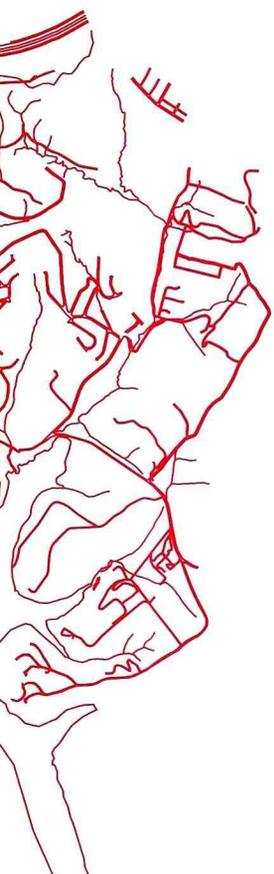
Os principais problemas urbanos a enfrentar neste final de século remetem ao alto grau de injustiça na distribuição dos encargos e dos benefícios nas cidades. As cidades brasileiras, independentemente de sua região, história, economia ou tamanho, apresentam um contraste muito claro entre uma parte que possui alguma condição de urbanidade, uma porção pavimentada, ajardinada, arborizada, com infra-estrutura completa independentemente da qualidade desses elementos, que em geral é pouca, e outra parte, normalmente de duas a três vezes maior do que a primeira, cuja infra-estrutura é incompleta e onde o urbanismo é inexistente, que se aproxima muito mais da idéia de um acampamento do que propriamente de uma cidade.

Essa estrutura apresenta-se no território sob várias morfologias: nas imensas diferenças entre as áreas centrais e as periféricas das regiões metropolitanas de São Paulo ou Belo Horizonte; na

ocupação precária do mangue em contraposição à alta qualidade dos bairros da orla, em muitas cidades de beira-mar; na eterna linha divisória entre o morro e o asfalto no Rio, e em muitas outras variantes dessa cisão das nossas cidades, que se repete permanentemente em nossa história e geografia urbanas.

O quadro de contraposição entre uma minoria qualificada e uma maioria com condições urbanísticas precárias relaciona-se a todas as formas de desigualdade, correspondendo a uma situação de *exclusão territorial*. Essa situação de exclusão é muito mais do que a expressão da desigualdade de renda e das desigualdades sociais: ela é agente da reprodução dessa desigualdade. Em uma cidade dividida entre a porção legal, rica e com infra-estrutura, e a ilegal, pobre e precária, a população que está em situação desfavorável acaba tendo muito pouco acesso a oportunidades de trabalho, cultura ou lazer. Simetricamente, as oportunidades de crescimento circulam nos meios daqueles que já vivem melhor, pois a sobreposição das diversas dimensões da exclusão incidindo sobre a mesma população faz com que a permeabilidade entre as duas partes seja muito pequena.

Esse mecanismo é um dos fatores que acabam por estender a cidade indefinidamente: ela nunca pode crescer para dentro, aproveitando locais que podem ser adensados. É impossível para a maior parte das pessoas o pagamento de uma vez só pelo acesso a toda a infra-estrutura que já está instalada. Em geral, a população de baixa renda só tem a possibilidade de ocupar terras periféricas muito mais baratas porque em geral não têm qualquer infra-estrutura e construir aos poucos suas casas. Ou ocupar áreas ambientalmente frágeis, áreas que teoricamente não poderiam ser urbanizadas.



Esses processos geram efeitos nefastos para as cidades, alimentando a cadeia do que poderíamos chamar de um *urbanismo de risco*. Ao concentrar todas as oportunidades em um fragmento da cidade, e estender a ocupação a periferias precárias e cada vez mais distantes, esse urbanismo de risco vai acabar gerando a necessidade de levar multidões para esse lugar, para trabalhar, e devolvê-las a seus bairros no fim do dia, criando assim uma necessidade de circulação imensa, o que nas grandes cidades tem gerado o caos nos sistemas de circulação. E quando a ocupação das áreas frágeis ou estratégicas do ponto de vista ambiental provoca enchentes ou erosões, é evidente que quem mais sofre é o habitante desses locais; entretanto, as enchentes, a contaminação dos mananciais, os processos erosivos mais dramáticos atingem a cidade como um todo.

Além disso, a pequena parte com melhor infra-estrutura e mais bem qualificada da cidade acaba sendo objeto de disputa, de cobiça imobiliária, o que acaba também levando à sua deterioração. A escassez de áreas de melhor qualidade leva às alturas os preços de terra dessas áreas, mas os preços de terras periféricas sobem também, pois coloca-se em curso um motor de especulação imobiliária que não existiria com essa força se a qualidade urbana fosse mais distribuída pela cidade. E, logicamente, quanto maior o preço da terra, menor a capacidade do poder público de intervir como agente no mercado.

Há também uma relação muito estreita entre a exclusão territorial e a violência urbana (Rolnik, 1999): os municípios que apresentam as piores condições de exclusão territorial e não os mais pobres são aqueles onde há maior violência. Ou seja, a violência está muito mais associada à exclusão do que à pobreza propriamente dita.

O quadro de exclusão territorial brasileiro, sempre presente, agrava-se nas décadas de 60 e 70, período de intenso crescimento das cidades sobretudo as maiores. Nesse mesmo período verifica-se o auge de uma concepção de planejamento urbano na qual o Estado se via como protagonista único da política urbana, capaz de promover o equilíbrio das cidades a partir de dispositivos técnicos universalizantes.

Os instrumentos tradicionais de planejamento baseiam-se na idéia da definição de um modelo de cidade ideal ou satisfatório, traduzido em índices como taxas de ocupação, coeficientes de aproveitamento, tamanhos mínimos de lotes etc.

Nelson Bolhuis





Renato Cymbalista

## Diadema Conjunto Habitacional Rincão

A adoção de padrões exigentes e de difícil compreensão e a alta complexidade dos Planos Diretores fazem parte de um quadro de hegemonia de uma visão *tecnocrática* na legislação urbanística. Isso significa o tratamento da cidade como um objeto puramente técnico, no qual a função da lei seria apenas a de estabelecer os padrões satisfatórios de qualidade para seu funcionamento. Ignora-se, dessa forma, qualquer dimensão que reconheça conflitos, e muito menos a realidade da desigualdade das condições de renda e sua influência sobre o funcionamento dos mercados imobiliários urbanos.

Decorrente da primazia da tecnocracia, mingua a esfera da *política*, ou seja, a permeabilidade da lei a processos e pressões vindos dos diversos setores da sociedade visando à intervenção nos campos da tomada de decisão. Dificultando a explicitação de forças e setores excluídos da legalidade, a lei facilita proporcionalmente que a legislação só se ocupe de quem já está contemplado, ou seja, a minoria de alta renda. Dessa forma, a impermeabilidade à política favorece a constituição de espaços para a captura dos mecanismos legais por parte dos mais poderosos.

Os parâmetros tradicionais do planejamento urbano começam a ser questionados no contexto do processo de politização da questão urbana que ocorre com a emergência dos movimentos sociais urbanos, a partir do final dos anos 70. No âmbito da reforma do ordenamento jurídico nacional, esses movimentos impulsionaram o tema da *reforma urbana*, politizando o debate sobre a legalidade urbanística e influenciando fortemente o discurso e as propostas nos meios técnicos e políticos envolvidos com a formulação de instrumentos urbanísticos.

Um dos temas que marcaram os debates foi a relação da legislação com a cidade real e, sobretudo, sua responsabilidade para com a cidade irregular, informal e clandestina. A idéia da necessidade de legalizar a cidade real partiu do movimento popular, alcançando diversos setores da sociedade e resultando em uma proposta de

reformulação da legislação -- a Emenda Popular da Reforma Urbana, encaminhada ao Congresso Constituinte em 1988 pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Aí estavam contidas as propostas que procuravam viabilizar novos instrumentos urbanísticos de controle do uso do solo, que, entre outros objetivos, garantissem o acesso à terra, democratizando o solo urbano.

A concepção tradicional praticava uma separação total entre planejamento e gestão, havendo inclusive um conflito entre estas duas dimensões, operando o planejamento apenas na esfera técnica e a gestão, na dimensão política. O novo paradigma parte do pressuposto de que a cidade é produzida por uma multiplicidade de agentes que devem ter sua ação coordenada, gerando um pacto que corresponda ao interesse público da cidade. Pressupõe uma revisão permanente para ajustes ou adequações, que acompanhe a dinâmica de produção e reprodução da cidade. É neste contexto que se procura explorar as possibilidades de utilização de instrumentos de manejo do solo urbano, apontando alguns requisitos de implementação e identificando, nos casos em que houve aplicação mais consistente, as dificuldades e alternativas de novos caminhos.

A partir de meados da década de 80, as concepções defendidas por lideranças populares e setores técnicos envolvidos na revisão do paradigma tradicional do planejamento urbano penetram nas administrações de vários municípios do país. As novas concepções da política urbana vão sendo colocadas em prática, dando origem a inúmeras experiências em cidades de vários portes e modelos econômicos. Dessas experiências surgem os novos instrumentos urbanísticos, que partem da idéia de ser a cidade um palco de conflitos, que pressupõem a construção permanente de um espaço público de mediação e negociação. Sob este enfoque, transforma-se radicalmente a prática do planejamento: no lugar do modelo quase único de cidade saudável, um plano de intervenção nos processos reais de produção da cidade; no lugar de instrumentos incidindo de forma indiscriminada em todos os espaços, a identificação da necessidade de determinados grupos e territórios por parâmetros específicos; no lugar de instrumentos de preservação ambiental que paralisam a ocupação legal abrindo assim flancos para a mais predatória ocupação ilegal, uma preocupação com a viabilidade de se garantir uma ocupação ambientalmente sustentável e simultaneamente acessível para muitos.

O *diagnóstico* praticado pelo planejamento tradicional baseia-se no cotejamento entre a realidade local e aquela universalmente aceita como adequada padrões "ideais" e "universais" de áreas verdes, sistemas de transportes, espaços

institucionais, áreas de preservação ambiental ou interesse histórico etc. Não há, portanto, uma preocupação com a identificação de uma realidade ou problemática local, mas sim com a definição do tamanho da distância entre o real e o adequado. Nega-se, assim, as propriedades da situação real, desperdiçando-se sua potencialidade. Ao mesmo tempo, o foco no que falta em relação ao que *existe* embute uma eterna concepção da cidade como algo doente a ser curado pelo planejamento, incapaz de detectar as diferenças como especificidades e desejos de autonomia.

Como invariavelmente a realidade é absolutamente diversa do desejável, o diagnóstico aponta uma infinidade de investimentos necessários para sua "correção": implementação de parques e praças, ampliação dos sistemas viários e de transporte público, criação de equipamentos onde eles faltam... a lista é sempre imensa e, como nossas cidades têm carências em quase tudo, não revela prioridades ou vetores de ação preferencial.

As novas práticas substituem o plano que prioriza tudo ou seja, não prioriza nada pela idéia do plano como um processo político, por meio do qual o poder público canaliza seus esforços, capacidade técnica e potencialidades locais em torno de alguns objetivos prioritários. Dessa forma, procura-se evitar a dissipação de forças em intervenções fragmentadas, em prol de um foco nos pontos vistos como fundamentais para a cidade.

Nelson Balhaus

São Paulo Favela de Paraisópolis



Sob esse conceito foram produzidos planos de diferentes conteúdos. Em São Paulo (1989-1992), deu-se especial atenção à redistribuição de mais-valias produzidas pelo mercado imobiliário. Em Diadema (1993-1996) o foco principal foi a regularização e abertura de possibilidades de assentamento para a população de mais baixa renda (30% da população, que ocupava cerca de 3,5% do espaço). Em Natal (1993-1996) as questões fundamentais eram a preservação ambiental e sua possível integração a um projeto econômico ligado ao turismo, além da integração entre a parte pobre e a rica da cidade. Em Mauá (1997-2000) o Plano Diretor teve como foco principal a flexibilização das leis de uso e ocupação do solo, permitindo e regulamentando a instalação de indústrias em todo o território, além de abrir possibilidades de produção habitacional popular no interior do marco legal.

Percebe-se nesses poucos exemplos outra característica emergente: o planejamento em interface permanente com a dinâmica econômica e a estrutura de emprego e renda local. Diferentes modelos econômicos engendram práticas de regulação específicas; instrumentos eficazes em determinada realidade podem ser inócuos em outra. Assim, em São Paulo fazia todo o sentido desenhar um instrumento do tipo solo criado para poder implementar a estratégia de captura de mais-valias imobiliárias, ou mobilizar o IPTU com a mesma finalidade. Já no caso de Diadema, o fundamental era desenhar um instrumento que fosse capaz de introduzir legalidade em assentamentos já existentes e de abrir novos espaços destinados exclusivamente à demanda de habitação social. Neste caso, a definição de AEIS (áreas especiais de interesse social) tanto em áreas ocupadas por favelas em condições concretas de urbanizar como em terrenos vazios em áreas já servidas de infra-estrutura foi a forma encontrada para atender aos objetivos propostos.

Todo e qualquer instrumento, parâmetro ou índice deve ser necessariamente vinculado a um objetivo e a uma estratégia; portanto, instituir um controle como taxa de ocupação pode ou não fazer sentido. Em algumas situações é muito mais importante controlar movimento de terra do que recuos frontais. Desta forma, a disciplina de uso e ocupação do solo deve ser focalizada (e não dispersa em um milhão de controles difíceis de efetivamente fiscalizar e sobretudo de serem de domínio público) e vinculada à estratégia de intervenção na cidade adotada na conjuntura em que foi elaborada.

Mas a própria engenharia dos instrumentos já prevê que a simples existência de uma legislação de cunho democrático não garante de forma alguma a democratização da cidade. Esta só é conquistada se o conteúdo dos instrumentos for incorporado na vivência cotidiana dos moradores.

A política urbana deve ser tratada como um processo, com etapas sucessivas: a formulação de instrumentos urbanísticos, sua aprovação na Câmara Municipal, sua aplicação conforme os objetivos originais, sua fiscalização e revisão periódica. Em todas as etapas está presente a *política*, na forma da explicitação de posições e da negociação entre as diferentes partes interessadas. Faz toda a diferença a presença (ou não) de setores populares organizados e com capacidade de pressão, que podem e devem exigir do poder público um relacionamento às claras com os setores mais poderosos ou se opor a tentativas de cooptação da população pelos costumeiros sistemas clientelistas e fisiológicos que tratam suas bases apenas como currais eleitorais.



Abrir o processo de tomada de decisões sobre o investimento e controle do território urbano é um pressuposto para construirmos uma política urbana que inclua a totalidade dos atores sociais. Os conselhos de desenvolvimento e política urbana, as instâncias de participação popular no conjunto dos processos, são instrumentos que agem nesse sentido, abrindo espaços reais de interlocução, para que os setores populares possam efetivamente interferir na construção de um projeto de cidade. Nesse ponto é fundamental e insubstituível a participação popular organizada, produzindo uma interface real e não simulada com o poder público. Os planos urbanísticos, os projetos urbanos e a regulação precisam ser congruentes com a gestão da cidade. Não se pode inventar um plano, um projeto de cidade cheia de qualidades mas absolutamente descolado da capacidade de organização e possibilidades reais de implementação e controle dessa política.



---

Referências Bibliográficas

ROLNIK, Raquel. (1999), "Exclusão Territorial e Violência". In *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, vol. 13, n. 2.

**RAQUEL ROLNIK**,  
mestre em Urbanismo pela FAUUSP e Ph.D. em História Urbana pela New York University, é professora titular de Planejamento Urbano e coordenadora do curso de mestrado em Urbanismo da FAU PUC-Campinas. É também membro do corpo técnico do Instituto Pólis.  
[rrolnik@polis.org.br](mailto:rrolnik@polis.org.br)



São Paulo  
Centro

Habitaco social  
em áreas centrais

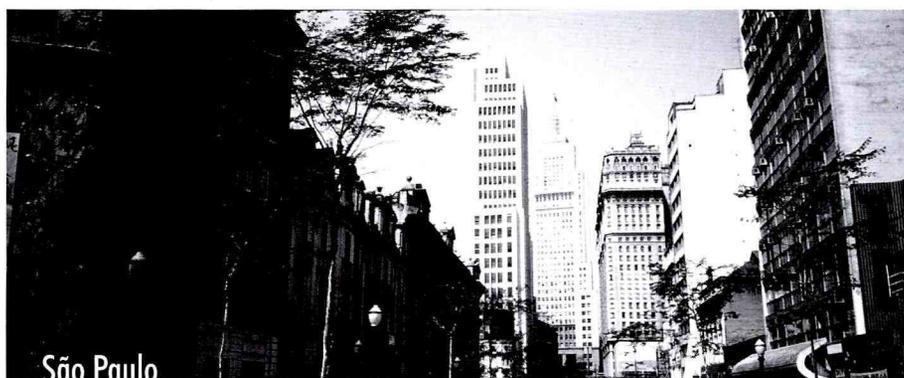
Erminia Maricato

Inicialmente, quero evidenciar que a questão da moradia social em área central urbana tem solução apenas nos marcos de uma política habitacional nacional que inclua a regulamentação do mercado e programas subvencionados destinados àqueles que não têm acesso ao mercado privado. Se for possível dar à população de baixa renda o acesso à moradia, dificilmente ela reterá esse bem se não houver uma ampliação do estoque de habitações. A transferência da residência será inevitável se a própria classe média tem dificuldade de acesso ao mercado residencial privado, como veremos.

Um governo municipal poderá (e deverá) tentar implementar a política de moradia social em área central, independentemente de iniciativas em outros níveis de governo. Certamente colherá alguns frutos, mas dificilmente escapará dos modelos e experiências piloto e atingirá uma escala de massa.

Uma política nacional de habitação inclui toda a estrutura de provisão de habitações, isto é, todas as formas pelas quais a moradia é produzida e apropriada, seja por meio do mercado formal privado regido pelas relações capitalistas, seja por meio da promoção pública, seja por meio da promoção informal. É uma falácia separar a política social do mercado imobiliário, especialmente se constatamos que nenhum dos dois responde ou respondeu, historicamente, às necessidades de moradia da maior parte da população do país. A dimensão dos números relativos à autoconstrução ou autopromoção da moradia, dessa "não cidade" produzida fora do mercado formal, ignorada pelas políticas públicas, é mais do que uma questão quantitativa. Ela implica aspectos estruturais (econômicos e políticos) e qualitativos.

Arquivo CAV



A eliminação do investimento em moradia de aluguel está relacionada a essa dinâmica mais ampla. As propostas que reivindicam programas públicos municipais de aluguel são propostas ingênuas, pois ignoram sua relação com a oferta de moradias (tamanho do estoque) e também com a macroeconomia: vantagens de aplicações em outros investimentos. Investimentos pontuais de aluguel produzem o inquilino municipal, mesmo com a terceirização da administração.<sup>2</sup>

É por esses motivos que devemos inserir a política de moradia social no centro no interior da política habitacional nacional, mesmo reconhecendo que qualquer município pode e deve tomar iniciativas a respeito.

No Brasil, como na grande maioria dos países latino-americanos, a questão da moradia social é a questão da moradia, pois se refere à maior parte da população. O acesso ao mercado privado é tão restrito e as políticas sociais são tão irrelevantes que à maioria da população sobra apenas as alternativas ilegais ou informais. Não obstante, nas escolas de arquitetura e urbanismo estuda-se "arquitetura", estuda-se "urbanismo" e "planejamento urbano", e apenas em algumas lacunas ou disciplinas especiais, dependendo da sensibilidade e engajamento de um ou outro professor, estuda-se a "moradia social", vista como algo à parte da grande arquitetura e do grande urbanismo. O mesmo acontece na elaboração dos atualmente desmoralizados Planos Diretores. A moradia social, quando está presente, é um capítulo à parte. Quando muito um apêndice.

Nas duas últimas décadas do século XX, mais da metade dos domicílios de São Paulo foi produzida fora da lei.<sup>3</sup> No Brasil, em quatro anos (1995-1999), apenas menos de 20% do aumento dos domicílios deveu-se a moradias produzidas pelo mercado privado.<sup>4</sup> Enfim, a maior parte das moradias, assim como boa parte das cidades, construídas no país nos últimos 20 anos foi feita sem financiamento, sem conhecimento técnico e fora da lei.<sup>5</sup> Isto significa que os arquitetos e engenheiros não têm participado dessa grande construção. Significa também a ausência do Estado regulador e planejador nessas áreas. E isto não ocorre apenas no final do século XX, sob a inspiração do neoliberalismo, mas é uma característica que acompanha o processo de desenvolvimento urbano a partir da emergência do trabalhador livre, para ficarmos restritos ao período mais significativo da urbanização brasileira. O *laissez faire* predominou no uso e na ocupação do solo na maciça maioria das cidades, décadas após décadas, independente do prestígio ou desprestígio do planejamento urbano e independente do Estado interventor ou liberal (Maricato, 1996 e 2000a).

Não se trata de uma ausência absoluta do Estado. Apenas para dar um exemplo que tem raízes antigas na sociedade brasileira, é importante lembrar que ele se faz presente, esporadicamente, com a prática do clientelismo, o que em termos urbanísticos significa pequenas obras de consolidação das ocupações ilegais.

A constatação de que mais da metade das moradias do país é produzida fora dos sistemas modernos de produção vem, portanto, desmontar essas construções ideológicas e fetichizadas de "planejamento urbano, arquitetura e urbanismo" e demonstrar que, ao contrário do tratamento que recebe, a moradia social deveria ser uma questão central para o planejamento, a arquitetura e o urbanismo no Brasil.

CRECI:  
30.471

COMPRA

ALUGA-SE Casa  
de 4 cômodos e  
4 Garagens  
CENTRO de Diadema  
R\$ 450,00.

Aluga-se casa  
01 Dorm. sala. coz  
BII e garagem  
VI Conceição  
R\$ 300,00

COMPRA VENDA  
DE UNIDADES  
MILLIONS DE  
DIADEMA

Vende-se Terreno  
209m<sup>2</sup> murado  
rua da rua  
Grupo Ricardo centro  
De Diadema  
R\$ 25.000,00

AV. ANT. R

## Investimento público concentrado

Há uma correlação direta entre o investimento público e o mercado fundiário/imobiliário, como mostra uma vasta bibliografia, a exemplo de Villaça (1999). De um modo geral, os investimentos públicos municipais feitos nas capitais brasileiras (uma regra que é comum a todo o universo urbano) são regressivos. Eles alimentam o mercado imobiliário restrito e especulativo ao invés de ampliar as oportunidades de localizações -- condição, dentre outras, para a democratização do acesso à cidade (Maricato, 1999 e 2000a). A deterioração de determinados territórios urbanos e a valorização de outros respondem a uma conjunção de interesses que buscam a captação da renda imobiliária e do lucro de construção (este, especialmente nas obras de construção pesada). Os governos estaduais e municipais, capturados por esses agentes, orientam a dinâmica urbana por meio de obras que não obedecem a nenhum plano explícito. Planos sem obras e obras sem plano, essa é a marca de um "desenvolvimento" urbano dominado pelos interesses privados rentistas e lucrativos, de um lado, e pela ignorância em relação ao assentamento da maior parte da população, de outro.

As "novas centralidades", localizadas nos vetores de valorização imobiliária, potencializados pela inefectível presença dos investimentos governamentais e pelos investimentos privados de setores dinâmicos, ligados à nova ordem global, são o produto central e visível desse processo: visível porque é central e hegemônico; central porque é visível, seguindo os cânones da pós-modernidade (Vainer, 2000; Arantes, 2000).

## Conseqüências do mercado concentrado e do investimento público concentrado

São por demais conhecidas as conseqüências ambientais desse processo que combina um liberalismo radical com a privatização do Estado. Sem alternativas para seu assentamento urbano em obediência a normas públicas, grande parte da população, quando não a maioria, apela para as formas possíveis, ocupando áreas freqüentemente inadequadas. A não observância de cuidados e controles básicos no uso e na ocupação do solo gera, como resultado, enchentes, desmoronamentos com mortes, epidemias, erosões e assoreamentos dos cursos d'água, poluição dos recursos hídricos etc. (Labhab, 2000; Maricato, 2000b).

Esse processo cria um confronto entre a preservação ambiental e a moradia pobre. São as áreas ambientalmente frágeis,

protegidas por legislação e portanto desprezadas pelo mercado formal que "sobram" para a chamada habitação social. Os exemplos são abundantes em todo o Brasil: beira de córregos, várzeas, mangues, encostas íngremes são as localizações "priorizadas" pelas favelas.

Como já demonstrei em outras oportunidades, o processo de urbanização no Brasil é uma máquina de produção de favelas e cortiços. A população moradora de favelas cresce mais do que a população urbana brasileira, especialmente nas periferias das metrópoles, como mostram os censos do IBGE. Os loteamentos periféricos passam por um processo de adensamento e "encortijamento". A questão fundiária para moradia social está engolindo a questão urbana. Só não vê quem não quer.

## A política fundiária para moradia está no centro da política urbana

Os poucos diagnósticos fidedignos e relativamente atualizados de uso e ocupação do solo em metrópoles brasileiras ressaltam um quase equilíbrio entre os domicílios de origem legal e aqueles de origem ilegal. Dentre eles destacam-se o mapeamento da população residente em favelas e loteamentos ilegais no município do Rio de Janeiro elaborado pela Prefeitura em 1993 e o mapa de uso do solo de Salvador elaborado pela professora Angela Maria Gordilho Souza (1999).

Essa constatação demanda uma nova postura em relação à questão fundiária urbana. A ausência de dados mais rigorosos que permitam a elaboração de diagnósticos mais precisos sobre as cidades grandes e médias indica que esse conhecimento não é considerado prioritário. Se não interessa ao mercado, não interessa também ao governo, por ele influenciado, incluindo aí planejadores que se acostumaram a fazer vistas grossas aos números da ilegalidade territorial. Quantas famílias serão acrescentadas à população do município nos próximos dez anos? Qual a capacidade do mercado em atender parte dessa população? Como viabilizar o assentamento residencial dos excluídos do mercado formal? Como resolver suas futuras exigências de infra-estrutura e serviços urbanos? Se no período áureo dos Planos Diretores (década de 70), do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhu), essa preocupação fez parte do discurso oficial, a partir daí ela desaparece até mesmo dos discursos.

oficial, a partir daí ela desaparece até mesmo dos discursos.

Durante muitos anos, no Brasil, a proposta de urbanização de favelas enfrentou resistência junto aos setores conservadores. A remoção era vista como a forma correta de saneamento físico e moral (Bueno, 2000). Atualmente, no entanto, a proposta é hegemônica. Não se discute a produção de novas moradias em grande escala, com a finalidade de evitar o surgimento de novas favelas, mas já se aceita a consolidação das áreas ocupadas por favelas. Firma-se a prática de correr atrás do prejuízo. E isso na melhor das hipóteses -- isto é, quando os governos têm sensibilidade social para admitir a necessidade de uma política para os moradores de favelas.

Reafirma-se, portanto, a necessidade do planejamento urbano que admita como eixo a política fundiária para habitação (social). Essa diretriz envolve, por motivos óbvios, transporte público e saneamento.

Outra lacuna refere-se aos cadastros fundiários e imobiliários, sem os quais é impossível elaborar planos e fazer a gestão urbana.

### A m p l i a ç ã o                    d o                    m e r c a d o

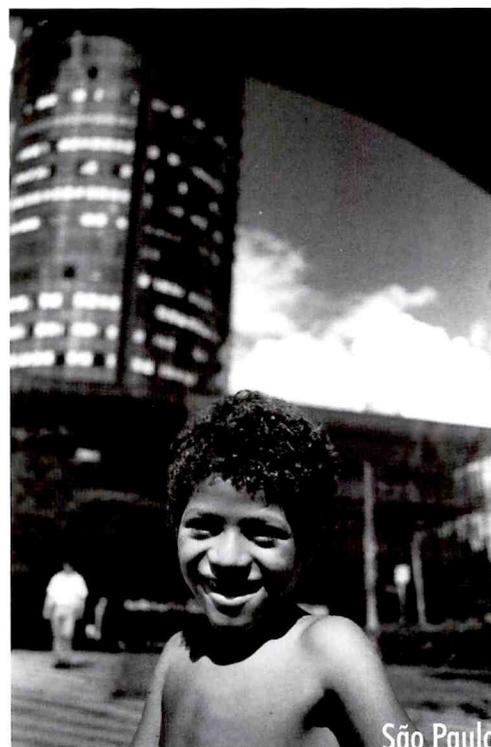
A ampliação do mercado residencial, que deixa de fora, atualmente, até mesmo o trabalhador de classe média, empregado no mercado de trabalho formal -- professores, bancários, policiais e muitos outros trabalhadores não têm acesso à moradia no mercado formal, é absolutamente indispensável para a diminuição da injustiça no território urbano. Não se trata, porém, de uma empreitada local, apesar de não prescindir do poder municipal.

A regulação entre salário e preço da moradia é uma questão social, política e econômica. O quanto o salário dos trabalhadores vai cobrir de suas necessidades vitais é um produto histórico, como bem demonstrou Marx em sua obra maior. O trabalhador da indústria automobilística que vive na favela é um símbolo vivo do chamado "fordismo periférico", como denominou Alain Lipietz em diversos trabalhos. Em São Paulo, as famílias com renda inferior a dez salários mínimos não têm acesso ao financiamento privado; ou seja, 60% da população está praticamente fora do mercado legal privado.

Qualificar toda a população que está fora do mercado para nele se inserir exige várias medidas, dentre elas:<sup>6</sup>

**a.** uma reforma financeira que regule o mercado no nível nacional e garanta subsídios escalonados de acordo com a renda familiar até um certo teto;

**b.** uma reforma urbana que viabilize o produto solo urbanizado a preços regulados, visando diminuir seu custo e ampliar a oferta;



Centro

c. Uma estrutura institucional nacional que abarque os vários níveis de governo e os diversos agentes da sociedade civil, lucrativos ou não.

Os programas habitacionais em áreas centrais exigem linhas específicas de financiamentos, assim como legislação urbanística também específica. Por esse motivo, o município, embora instância menor dentre os diversos níveis de governo, tem um papel central na implementação dessa política, já que, de acordo com a Constituição de 1988, cabe a ele a competência pelo uso e a ocupação do solo urbano, desde que não estejam envolvidos aspectos de preservação ambiental. No caso de programas urbanísticos em áreas centrais, esse papel é ainda mais relevante.

### Reabilitação dos velhos centros

Dotados de uma infra-estrutura excepcional em relação às demais regiões da cidade, os centros metropolitanos estão passando por declínio urbano, acompanhado do esvaziamento de população moradora, ao mesmo tempo em que as periferias crescem extensivamente, pesando sobre as redes de infra-estrutura. Este é o caso sobretudo de São Paulo e do Rio de Janeiro, conforme analisado em Andrade (1998), Silva (2000), Grostein e Meyer (2000), entre outros.

Essa tendência contraria uma orientação mais racional e adequada para o desenvolvimento urbano. Como se sabe, a extensão horizontal das redes de infra-estrutura resulta mais cara nas grandes metrópoles. A circulação torna-se muito complexa e impõe pesado ônus aos moradores da periferia, que são obrigados a dedicar parte do dia e dos rendimentos mensais aos transportes. Em contraponto, os centros apresentam significativa ociosidade em sua infra-estrutura nos horários não comerciais. A ausência de moradores reflete-se também no abandono da área à noite e nos fins de semana. Do ponto de vista da acessibilidade, os centros são, em geral, as áreas mais bem servidas de transportes públicos. São locais de acesso mais democráticos do que qualquer outro. Nesse sentido, são populares uma característica da qual o mercado imobiliário e a elite brasileira costumam se afastar.

A interessante análise de Flavio Villaça sobre a evolução e o deslocamento espacial do "centro" de São Paulo revela o caráter segregador da atuação da elite e do mercado, deslocando-se para novos territórios tão logo os velhos se popularizam. Essa dinâmica ideológica não pode ser desvinculada da lógica econômica calcada na apropriação da renda fundiária (Villaça, 1999). A construção de novos "centros" (mesmo quando são descentrados em relação à estrutura urbana) tem nos investimentos públicos seu grande motor (Fix, 1996; Maricato, 2000a). Villaça lembra que até mesmo as sedes dos governos, do Judiciário e do Legislativo seguem a lógica da localização valorizada, conferindo importância institucional à nova centralidade. Esse processo não se deu apenas em grandes cidades. Cuiabá e Campo Grande constituem exemplos vivos de investimentos públicos que alimentaram a construção de novas centralidades, lideradas pelos edifícios da administração pública, muito adequadas ao capital de promoção imobiliária. Mas sem dúvida o caso mais paradigmático ainda é Salvador (Brandão, 1981). A construção dos novos vetores de expansão urbana determina o esvaziamento do centro tradicional, mesmo quando a argumentação é a da recuperação, como é o caso de São Luís do Maranhão.

A cada nova grande "avenida imobiliária", a cada novo grande *shopping center*, corresponde algum declínio de setores tradicionais. A reabilitação de centros históricos cobra coerência do plano urbanístico e de desenvolvimento econômico local. Sem nenhuma proteção, o pequeno comércio e os serviços tradicionais não têm condições de concorrer com as grandes redes do terciário moderno e com os grandes empreendimentos que são capital intensivos. A legislação urbanística -- uso e ocupação do solo, zoneamento, exigências para abrir e explorar microempresas -- tem dificultado e remetido para a ilegalidade a maior parte dos pequenos negócios, responsáveis pela maioria dos empregos em sociedades semiperiféricas (Tomlinson, 2000). Suas características modernistas são "idéias fora do lugar" para uma sociedade na qual praticamente metade da força de trabalho está na informalidade (com aumento notável nas duas décadas perdidas).

Há algumas lições a extrair dessas constatações:

**a.** A revitalização de velhos centros urbanos exige a defesa do pequeno negócio como estratégia para a manutenção de empregos e também das características históricas do patrimônio construído. Nem sempre esse patrimônio é de primeira grandeza, como são os imóveis tombados devido ao seu valor histórico, arqueológico e artístico. Mas grande parte das características do centro são dadas pelo patrimônio "banal" ou comum,<sup>7</sup> que fornece parte dos padrões de parcelamento do lote, tipologia de construção, relação dos imóveis com a rua, materiais de construção, detalhes de adornos etc. Nesse caso, a reciclagem de edifícios adquire relevância. Essa diretriz nos conduz à primeira medida urbanística: uma *legislação de uso e ocupação do solo, entre outras providências, que viabilize o pequeno negócio e a preservação do "patrimônio comum"*. Dependendo dos parâmetros, uma operação urbana pode estimular mais a demolição do que a reciclagem. Isto não implica eliminar ou inviabilizar novas construções. Ao contrário, elas são fundamentais para ampliar a oferta de alternativas, especialmente de uso habitacional.

**b.** É altamente interessante promover o uso residencial no centro. Além dos aspectos já apontados de vencer a ociosidade e o abandono, nas 24 horas do dia, as experiências provam que a melhor alavanca para a recuperação de áreas centrais são os programas de moradia. São eles que permitem deslançar uma reação em cadeia que incorpora financiamento e mercado. Além do mais, um eficiente programa de moradia no centro pode redirecionar o fluxo do assentamento residencial que se dirige às áreas ambientalmente frágeis e à periferia.<sup>8</sup>

Mesmo considerando que o primeiro passo da reabilitação deva ser a recuperação dos espaços e edifícios públicos, o que cabe aos governos fazer, a reciclagem dos edifícios ou a construção de novos (onde os antigos não justificam a manutenção) deve ser uma tarefa de muitos agentes.

### Renovação é inevitável. Remoção é inevitável?

Após promover a exagerada extensão dos subúrbios americanos, a "growth machine" (coalizão dos interesses relacionados aos ganhos provenientes da produção do ambiente construído nos EUA) volta-se para as áreas urbanas centrais (Wyatt, 1999). Esta é uma tendência que, além de significar ganhos rentistas, financeiros e lucrativos, reúne também os governantes eleitos e sindicatos de trabalhadores de construção. O efeito sobre o *marketing* urbano conquista os governantes que apostam na sua visibilidade. A escala dos empreendimentos, no entanto, é capital intensiva, o que freqüentemente contraria o interesse das comunidades locais e alimenta suas lutas pela preservação das moradias e do comércio local. Wyatt cita o exemplo do Harlem, em Nova York.

Assim como as "edges cities", os "lofts" e coisas que tais tiveram sua interpretação periférica (talvez melhor seria dizer tupiniquim) nas cidades brasileiras, a renovação dos centros certamente também aportará por essas plagas. As atratividades do centro são muitas apesar do descompasso tecnológico dos edifícios e do sistema viário. A principal vantagem está no diferencial de preço dos imóveis, o que abre perspectivas de ganhos extraordinários.

Além da tendência internacional, há diversos indicadores da "volta ao centro" no Brasil no final do século XX. Projetos localizados foram implementados em Salvador, São Luís, Recife, Porto Alegre, Rio de Janeiro, São Paulo, entre outras cidades. Empresas públicas, como os Correios e o Banco do Brasil, têm apostado na restauração de imóveis dedicados a atividades culturais. A Caixa Econômica Federal (CEF) revela especial interesse nos convênios que tratam do financiamento da restauração do patrimônio historicamente relevante. O Programa de Arrendamento Residencial da CEF também abre a possibilidade (com alguma dificuldade) da moradia no centro. O Banco Mundial igualmente se apresenta interessado em financiar a recuperação de edifícios que compõem o patrimônio histórico em áreas centrais.

Dois grandes desafios saltam aos olhos diante das experiências em curso:

**a.** como sair do nível dos projetos piloto e alcançar uma escala de massa que implique uma intervenção em cadeia?

**b.** como impedir a remoção da população hoje residente nos cortiços das áreas centrais, com a conseqüente valorização dos imóveis? Mais do que isso: como garantir uma *mix* social atraindo parte da classe média e aumentando a própria oferta de moradia social para quem não reside ali?

A dimensão da desigualdade social no Brasil marca todos os momentos da vida nacional. Marca também, e fortemente, o ambiente construído. Garantir o direito à cidade para a população mais pobre já seria um desafio. O espaço que a ela corresponde é o da "não cidade", ou seja, dos bairros de urbanização incompleta, ilegal, sem mobilidade etc. Garantir esse direito em uma área prestigiada pela reabilitação é um duplo desafio. Para tomar parte em um processo de reabilitação do centro, a moradia social deverá remar contra a corrente. Poucos agentes envolvidos no processo de reabilitação vão querer moradias destinadas aos pobres na vizinhança. Até porque elas freiam a valorização imobiliária. E é também por isso que elas são importantes, além dos aspectos humanísticos, éticos e morais. A contenção do processo de valorização que gera especulação, num tal empreendimento, é tarefa difícil e necessária se desejamos agir na direção da justiça social na cidade.

Em São Paulo, mais da metade dos moradores do centro pertence à chamada classe C (segundo classificação do IBGE). Todos apontam como vantagens de morar no centro a oferta de empregos e a maior mobilidade (65% das famílias não têm automóveis e 59,9% dos chefes de família vão a pé para o trabalho, segundo pesquisa da FIPE-USP de 1998).

Pelos motivos apontados, a moradia social deve ter uma importância especial no plano e na operação de reabilitação dos centros. Do contrário ela não será implementada, tal a força dos interesses que lhe são contrários. Não basta o argumento de que "nada impede" que ela seja feita, como é o caso da Operação Pró-Centro, lei de operação urbana aprovada na Câmara Municipal de São Paulo visando orientar a arrecadação de fundos e as intervenções na área central. É uma falácia a idéia de que a contrapartida do capital privado financiará a habitação social. A escala das necessidades

demanda políticas públicas. A moradia social deve prever financiamento e legislação específicos, com a presença de incentivos. A vontade de implementá-la deve ser clara. Afinal, não é com pouco esforço que se reverterá a tendência histórica de exclusão social que tem raízes na senzala.

## Financiamento e construção

Como já foi apontado, é necessário criar linhas de financiamento específicas para a reabilitação de áreas centrais: para compra de imóveis usados, reforma de moradias coletivas, iniciativas cooperativas, além dos tradicionais financiamentos para a promoção pública (o Banco Central atualmente vem obstruindo a liberação do FGTS para aquisição ou reforma da moradia) e privada. É preciso também contar com uma política tecnológica para a cadeia produtiva. A reforma de edifícios exige novos componentes para construção, novos equipamentos e novos materiais, mais adequados a espaços confinados onde, não raras vezes, os moradores deverão permanecer. A adaptação de construções velhas às novas exigências demanda soluções menos invasivas e mais justapostas.

Projetistas, orçamentistas e operários também devem apresentar qualificação adequada a um trabalho mais artesanal, quando é o caso de reciclagem. A experiência internacional mostra uma grande adaptação da indústria da construção a essas novas demandas. A União Européia possui até mesmo uma escola unificada de formação de mão-de-obra. Nas últimas décadas, a renda gerada com a reforma de edifícios suplantou a renda gerada com novas construções nos principais países da Europa.

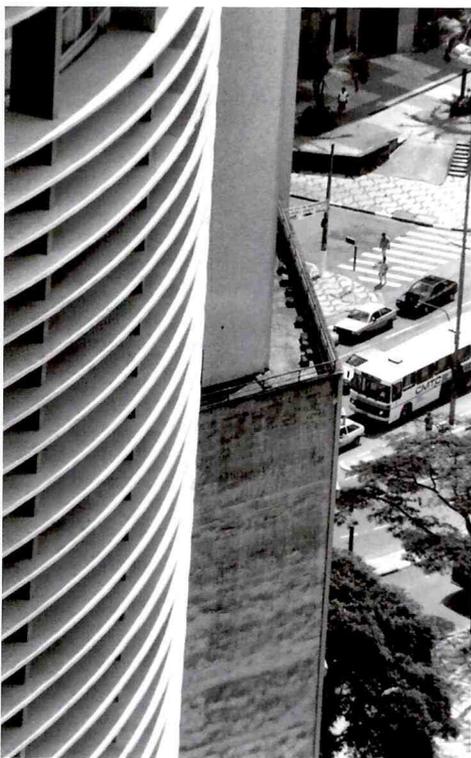
O Brasil não conta com um patrimônio com a importância histórica do patrimônio europeu. A taxa de crescimento demográfico e, principalmente, a taxa de urbanização do país indicam que a produção de novas moradias ainda é o principal programa habitacional a ser implementado. As características do esvaziamento das áreas centrais, o grande número de imóveis vazios (Silva, 2000) e a ociosidade da infra-estrutura são indicadores do grande potencial de reabilitação dos centros metropolitanos.

## Política fundiária para moradia social em áreas centrais

Os projetos culturais são fundamentais para atrair pessoas ao centro nos horários de lazer, mas é impossível dar uso cultural a todos os edifícios que têm importância estética ou histórica. A localização das sedes dos órgãos governamentais nas áreas centrais

## São Paulo

Edifício COPAN



Bob Wolfenson

Os projetos culturais são fundamentais para atrair pessoas ao centro nos horários de lazer, mas é impossível dar uso cultural a todos os edifícios que têm importância estética ou histórica. A localização das sedes dos órgãos governamentais nas áreas centrais também é fundamental, assim como a modernização da infra-estrutura. Mas, como já foi destacado, a legislação específica de uso e ocupação do solo deve apontar para a possibilidade da preservação (ou abertura e manutenção) do pequeno negócio, do patrimônio comum, da reciclagem de edifícios, de priorizar a moradia, em especial a moradia social.

A legislação específica aplica-se apenas à área onde deve se dar a operação, a ser dirigida por um grupo gestor. A definição de seus limites de intervenção inclui parâmetros técnicos mas também supõe a negociação com os atores sociais. Reúne características da Zona Especial de Interesse Público, da Zona Especial de Interesse Social e da Operação Urbana.

As formas de pressão e incentivo à produção de *habitações de interesse social* (HIS) podem incluir:

- maior aproveitamento do terreno para essa finalidade (o que significa unidades menores e de preço mais baixo);
- diversificação de padrões de projeto (urbanização e construção com padrões especiais, menos rígidos e menos uniformes);
- outorga gratuita do direito de construir caso este seja oneroso;
- diversidade de parcerias, previstas em figuras como a urbanização consorciada, o direito de superfície;
- diversidade de agentes promotores, como empresários privados, cooperativas, associações, proprietários, locatários;
- obrigatoriedade de *mix* de apartamentos para diversas faixas de renda em um mesmo empreendimento;
- IPTU progressivo para imóveis ociosos.

Nenhuma medida poderá ser implementada com eficácia, entretanto, se não houver um conhecimento do estoque de habitações existente e também do comportamento do mercado. Daí a exigência de cadastros e bancos de dados. Eles permitirão reconhecer os principais problemas que a área e os imóveis ali localizados apresentam, para orientar as intervenções (Silva, 2000). Na França, o conhecimento dos imóveis situados no interior de uma OPAH (*Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat*) permite chegar a um cálculo aproximado dos recursos, públicos e privados, necessários à reabilitação. Essa qualidade da informação pode ser a diferença que permite viabilizar um plano, por transmitir maior segurança ao poder público e demais atores envolvidos, como os proprietários de imóveis e investidores.<sup>9</sup>

Por outro lado, os bancos de dados permitem acompanhar a evolução e as tendências do comportamento dos agentes, dos preços dos imóveis e do meio construído.

Da mesma forma, é preciso conhecer a população moradora para definir sua capacidade de pagamento e o montante dos subsídios necessários a uma intervenção que pretende ir além das experiências piloto e abarcar a dimensão das necessidades.<sup>10</sup>

### U m   ó r g ã o   o p e r a c i o n a l i z a d o r

Legislação específica e planos não bastam. A experiência brasileira já mostrou que há abismos entre intenção e gesto (Maricato, 1996 e 2000). Um plano de revitalização de área central com moradia social dificilmente será implementado se não houver um organismo encarregado de sua operacionalização.

A aprovação de projetos em áreas centrais inclui o exame de diversos organismos governamentais que atuam de acordo com a lógica da fragmentação, calcada nos micropoderes. Permissões para construção deverão reunir todas as competências num único lugar (controle urbanístico, patrimônio histórico, bombeiros etc.), para tornar mais ágil a negociação (quando é o caso) e aprovação dos projetos.

Os imóveis em áreas centrais apresentam, comumente, problemas fundiários ou problemas ligados a inventários, o que também demanda iniciativa de operacionalização. Mais do que provedor de recursos, o poder público pode funcionar como um agente central inspirador, disseminador e articulador das iniciativas dos diversos agentes visando às operações orientadas de acordo com o plano geral traçado. Pode funcionar como ponte para viabilizar empréstimos dos agentes financeiros, em especial dos programas de financiamento público subsidiado. O que não exclui a constituição de uma agência imobiliária pública que funcione como promotora da moradia social. A promoção direta do Estado é indispensável, mas não se deve ter a ilusão de que a gestão de todos os aspectos se fará de forma direta.

A experiência brasileira recente mostra que a desapropriação de imóveis pelo poder público, mesmo com finalidade social, tornou-se proibitiva devido ao preço final resultante de indenizações cujo montante envolve muita controvérsia.<sup>11</sup> Com frequência, o particular (empresário, cooperativa, associação) compra a preços mais vantajosos que os governos. A legislação urbanística deve estar voltada para o barateamento dos imóveis ou para frear, sempre que possível e na medida possível (nas condições do mercado e da correlação de forças políticas), sua valorização.

As ONGs que dão assessoria técnica aos proprietários e interessados cumprem um papel importante nesse processo, que não cabe ao poder público diretamente. Um bom exemplo disso são os convênios que permitem a entidades de assistência jurídica dar apoio aos inquilinos de cortiços, explorados por contratos informais. Outro exemplo são as assessorias que elaboram projetos de arquitetura e orçamentos de obras representando interessados de baixa renda junto ao poder público. Auxílio jurídico para regularização de documentação, avaliação técnica de preços e condição física de imóveis, dentre outras, são tarefas que o poder público pode atribuir a uma rede de entidades que não têm finalidade lucrativa, embora tenham seu trabalho custeado por meio de convênios.

A universidade tem um papel importante na formação e reciclagem de quadros para essa política e também na prestação dos serviços mencionados. Antes, ela mesma deverá se preparar para isso.

### O   c o n t r o l e   s o c i a l

A operação de reabilitação do centro das grandes cidades não prescinde da participação da sociedade em todos os níveis. Nas definições do plano, da legislação e dos programas. Mais do que isso, demanda a fiscalização e o monitoramento do seu andamento.

Há muitos interesses em jogo nessa empreitada, *lobbies* fortes e bem organizados, inclusive interesses de agências internacionais (sempre bem intencionadas). Além da dimensão econômica, há as dimensões cultural e histórica, muito significativas. E, finalmente, há os excluídos de sempre, que querem reverter a regra de fogo dos processos de valorização/expulsão. Não cabe ingenuidade sobre a dimensão do conflito de interesses. A gestão democrática por meio de um conselho permitirá trazer à tona, e numa mesma arena, os agentes e seus interesses. É ali que podemos interferir para defender o direito dos excluídos à cidade, até o nível que permitir a correlação de forças. E que essa cidade seja bela e agradável como são os espaços democráticos!

#### **ERMINIA MARICATO,**

Mestre, doutora, livre docente e professora titular pela FAUUSP e consultora ad-hoc do CNPQ, CAPES, FINEP, FAPESP e de diversos governos locais e outras entidades nacionais e internacionais, para assuntos de política urbana e habitacional. É coordenadora Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos e do Curso de Pós-Graduação da FAUUSP.

[erminia@usp.br](mailto:erminia@usp.br)

- ANDRADE, C.F. de S.L. (1998), *Parâmetros Urbanísticos em Loteamentos Irregulares e Clandestinos na Zona Oeste do Rio de Janeiro*. Dissertação de mestrado apresentada à FAU-UFRJ, Rio de Janeiro.
- ARANTES, O. (2000), "Uma Estratégia Fatal". In O. Arantes et al., *A Cidade do Pensamento Único*, Petrópolis, Vozes.
- BALL, M. (1986), "Housing Analysis: Time for a Theoretical Refocus". *Housing Studies*, Londres, vol. 1, n. 3.
- BRANDÃO, M.A. (1981), "O Último Dia da Criação: Mercado, Propriedade e Uso do Solo em Salvador". In L.P. Valladares (org.), *Habituação em Questão*, Rio de Janeiro, Zahar.
- BUENO, L.M. de M. (2000), *Projeto e Favelas*. Tese de doutoramento apresentada à FAU-USP, São Paulo.
- COULON, J.Y. (1999), "Financement Français de la Rehabilitation". In Curso Gestão de Programas de Reabilitação Urbana, Labhab, FAU-USP.
- FIX, M. (1996), *O Estado e o Capital nas Margens do Rio Pinheiros*. São Paulo, trabalho de graduação interdisciplinar, FAU-USP.
- GROSTEIN, M. e MEYER, R. (2000), "O Paradoxo dos Bairros Centrais". *Revista URBS*, São Paulo, Associação Viva o Centro, ano III, set.-out.
- INSTITUTO CIDADANIA. (2000), *Projeto Moradia*. São Paulo, Instituto Cidadania.
- KOHARA, L. (1999), *Cortiços e Aluguel*. Dissertação de mestrado apresentada à Escola Politécnica da USP, São Paulo.
- LABHAB. (2000), *Parâmetros para Urbanização de Favelas*. Relatório de pesquisa. São Paulo, Labhab, FAU-USP/Finep/CEF.
- MARICATO, E. (1996), *Metrópole na Periferia do Capitalismo*. São Paulo, Hucitec.
- \_\_\_\_\_. (1999), "Metrópole de São Paulo, entre o Arcaico e a Pós-Modernidade". In M.A. de S. Souza (org.), *Metrópole e Globalização*, São Paulo, Cedesp.
- \_\_\_\_\_. (2000a), "As Idéias Fora do Lugar e o Lugar Fora das Idéias". In O. Arantes et al., *A Cidade do Pensamento Único*, Petrópolis, Vozes.
- \_\_\_\_\_. (2000b), *Urbanismo na Periferia do Mundo Globalizado*. Trabalho apresentado no Congresso Nacional do IAB, Cuiabá.
- SILVA, Helena M.B. (2000), *Habituação no Centro de São Paulo: Como Viabilizar Essa Idéia?* São Paulo, Labhab, FAU-USP/CEF.
- SILVA, Helena M.B. e CASTRO, Carolina P. de. (1997), *A Legislação, o Mercado e o Acesso à Habitação em São Paulo*. Trabalho apresentado no *workshop* *Habituação: Como Ampliar o Mercado?*, promovido pelo Labhab, FAU-USP, o Lincoln Institute of Land Policy e o IPT.
- SOUZA, A.M.G. (1999), *Limites do Habitar*. Tese de doutoramento apresentada à FAU-USP, São Paulo.
- TOMLINSON, R. (2000), "Society and the City". In *Urban 21*, Berlim, Federal Ministry of Transport Building and Housing.
- VAINER, C. (2000), "Pátria, Empresa e Mercadoria". In O. Arantes et al., *A Cidade do Pensamento Único*, Petrópolis, Vozes.
- VILLAÇA, F. (1998), *Espaço Intra-Urbano no Brasil*. São Paulo, Nobel.
- \_\_\_\_\_. (1999), "Efeitos do Espaço sobre o Social na Metrópole Brasileira". In M.A. de S. Souza (org.), *Metrópole e Globalização*, São Paulo, Cedesp.
- WYATT, D. (1999), "The Growth Machine Goes to the Inner City". *Planners Network*, Nova York, n. 137, set.-out

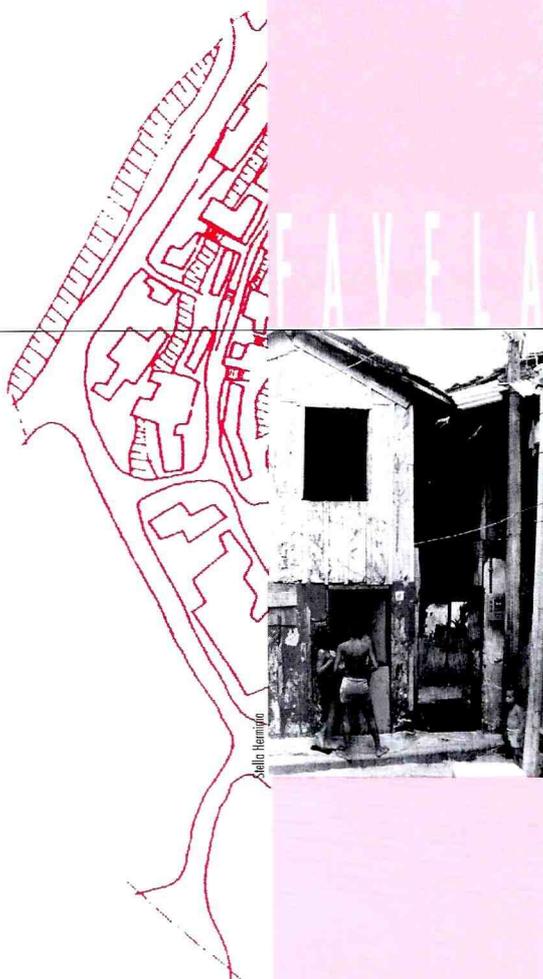
## N o t a s

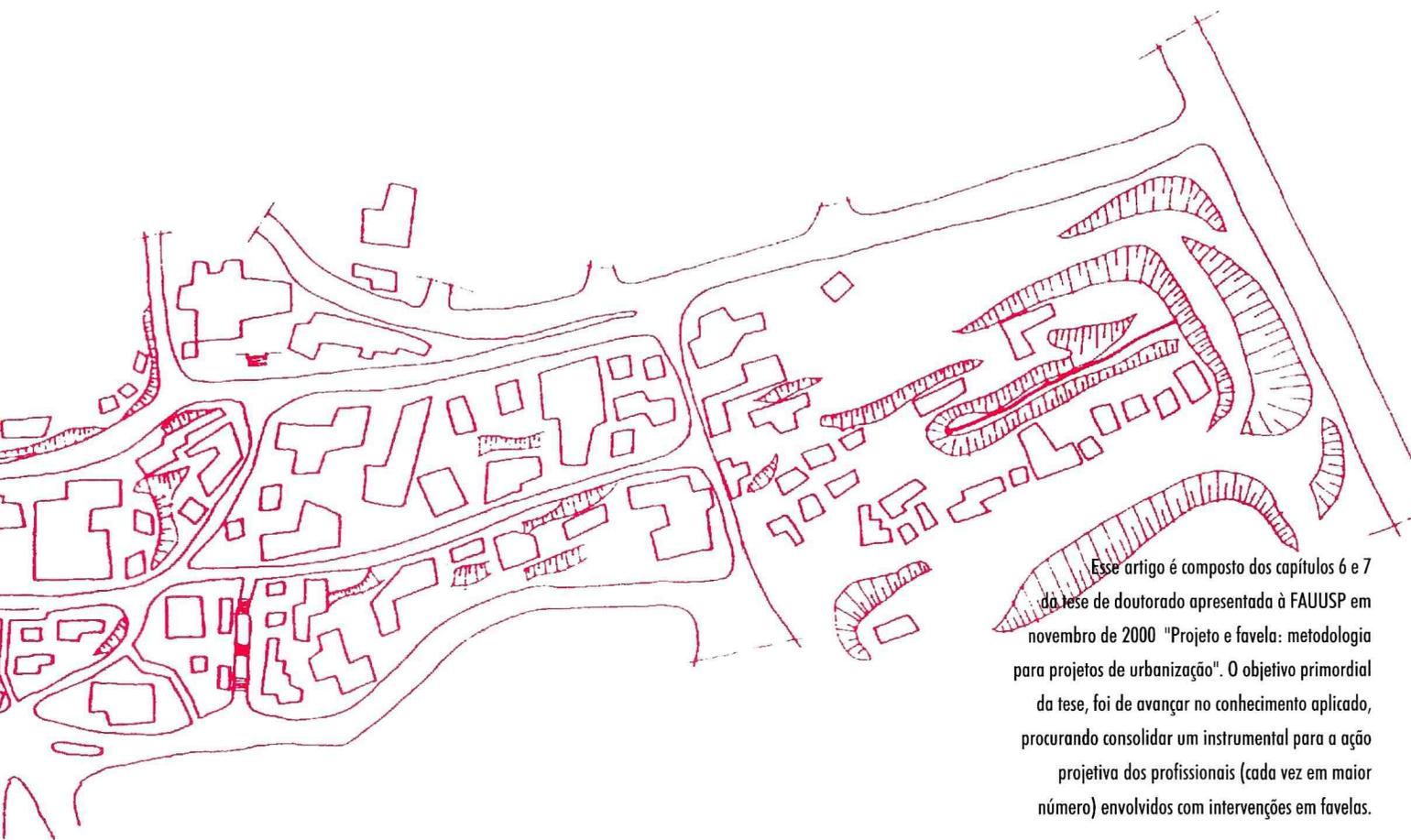
- 1 O conceito de estrutura de provisão de habitação foi extraído de Ball (1986).
- 2 Cabe lembrar que para uma população sem a segurança do seguro desemprego e da previdência social, a "casa própria" é praticamente uma necessidade primária.
- 3 Ver a respeito Silva e Castro (1997).
- 4 Segundo levantamento da Cibrasec, de 1999.
- 5 Ver, a respeito, dados do Projeto Moradia em Instituto Cidadania (2000) e Maricato (2000b).
- 6 Para uma proposta mais completa ver Projeto Moradia.
- 7 Estamos fazendo aqui uma tradução direta do conceito de "patrimônio banal", utilizado nas políticas públicas de revitalização de áreas centrais na França. Ver a respeito Coulon (1999).
- 8 Essa constatação foi obtida empiricamente em visitas aos programas de reabilitação de áreas centrais em vários países: França, Canadá, Suíça, Estados Unidos, Inglaterra, Espanha, México e Argentina.
- 9 Alguns países da Europa desenvolveram conhecimento técnico que permitem a elaboração de orçamentos de reforma de edificações em curto espaço de tempo, com bastante precisão no resultado. Essa é uma ferramenta indispensável para operações em áreas centrais.
- 10 Pesquisa da FIPE-USP de 1998 mostrou que a população moradora de cortiços de São Paulo paga de R\$ 200 a R\$ 250 por mês entre aluguel, água, luz e IPTU. Mais de um terço dessas famílias teria condição de suportar uma prestação equivalente a esse aluguel. A dissertação de mestrado de Luiz Kohara, apresentada na Escola Politécnica da USP em 1999, mostrou que o aluguel pago nos cortiços é proporcionalmente mais caro que a locação no mercado formal.
- 11 O Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (Labhab) da FAU-USP está desenvolvendo uma pesquisa, com o apoio do Lincoln Institute of Land Policy, sobre os limites para a implementação das políticas públicas, representados pelos exagerados preços de desapropriações de terra.

Urbaniza-se? Remove-se?  
Extingue-se a pau e fogo?  
Que fazer com tanta gente brotando do  
chão, formigas  
De formigueiro infinito?  
Ensinar-lhes paciência, conformidade,  
renúncia  
Cadastrá-los e fichá-los  
para fins eleitorais?  
Prometer-lhes a sonhada,  
Mirífica, róseo-futura  
Distribuição (oh!) de renda?  
Deixar tudo como está  
Para ver como é que fica?  
Em seminários, simpósios, comissões,  
congressos, cúpulas  
de alta vaniloquência  
elaborar a perfeita  
e divina solução?  
(Carlos Drummond  
De Andrade, 1985)



uma questão também estética





Esse artigo é composto dos capítulos 6 e 7 da tese de doutorado apresentada à FAUUSP em novembro de 2000 "Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização". O objetivo primordial da tese, foi de avançar no conhecimento aplicado, procurando consolidar um instrumental para a ação projetiva dos profissionais (cada vez em maior número) envolvidos com intervenções em favelas.

---

**Laura Bueno**

Entretanto, a decisão de destacar esses capítulos para publicação, vem da oportunidade de procurar desenvolver a percepção da dimensão estética destes espaços, dada sua importância na concepção da intervenção no espaço urbano. O capítulo 6 desenvolve uma síntese da favela como fato histórico, sociocultural e, sobretudo, como objeto de intervenção estética, urbana e arquitetônica. Na parte final do artigo, baseada no capítulo 7, apresento o complexo quadro político e social em que se produz o espaço da favela, objeto da intervenção projetiva. Nele se faz-se uma discussão, argumentando-se pela consolidação de direitos urbanos, apresentando porém o conflito do espaço da favela com a lei e a violência. Espero, com essa contribuição, provocar uma sensibilização para a necessidade de casar a postura ética e a percepção estética no reconhecimento e na intervenção dos espaços urbanos produzidos "fora" da lei urbanística e sem a guia inicial do projeto.

Os elementos culturais,<sup>1</sup> sozinhos, não são responsáveis pelo ambiente construído. Os materiais utilizados, a forma de usá-los, os valores e os constrangimentos existentes nas escolhas são também elementos importantes a serem avaliados. Neste sentido, para se qualificar uma política de consolidação de favelas, é fundamental avaliar a possibilidade de os assentamentos, uma vez superados os obstáculos no acesso aos serviços urbanos básicos, virem a satisfazer as necessidades culturais e estéticas de seus habitantes.

A urbanização destes ambientes tem tornado possível viver sem a intermediação do projeto e seus diferentes conteúdos como um pressuposto.<sup>2</sup> Isso é verdadeiro, sobretudo, pela imposição da sobrevivência. Essa urgência seria a linguagem expressa na arquitetura da favela. Mais além desta dimensão, "ser pobre não é apenas não ter, mas, sobretudo, ser impedido de ter, o que aponta muito mais para uma questão de ser do que de ter." (Pedro Demo, 1993, citado por Maricato, 1996:57). A busca pelo ter cidade, ter urbanização, ter acesso às redes e às contas, que tem forte conteúdo de ser cidadão, estar integrado à sociedade.

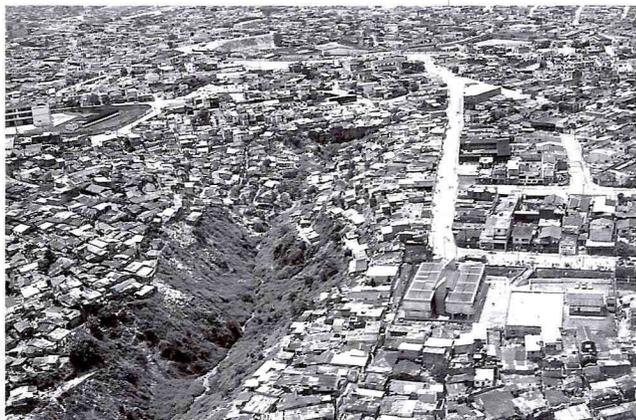
Pode-se lembrar o reconhecimento da relação entre os moradores das favelas do Rio de Janeiro e de Salvador à música brasileira e à origem das grandes festas de carnaval nessas cidades. Mas há uma contradição importante. Como espaço de

segregação espacial de excluídos, a favela é também a referência para a discussão dos comportamentos anti-sociais - o malandro, o jogo

Favela Santa Madalena  
**São Paulo.SP**  
Favela da zona sul de São Paulo

do bicho, o esconderijo dos ladrões e o tráfico de drogas. Inspirado no Morro da Favela, Orestes Barbosa, (1923)1992:111, assim descreveu suas impressões sobre a favela: "A Favela não é mesmo graça. Quem vai pela rua da América bem sabe que já nesta rua devia sentir temor [...] Ao longe a Favela tem até uma aparência poética - aqueles casebres que dão idéia de pobreza resignada, alguns arbustos descontentes com o terreno em que vivem, e os lampiões, em pontos diferentes, tortos, como bêbados, piscando o olhar cá para baixo. Mesmo de dia, observada por um visitante, que se desconheça a vida íntima, a Favela é tristonha e ordeira - tem uns ares de sono, de acabrunhamento, como se pensasse na sua própria vida."

Buscarei reenfocar esse olhar sabendo que estas outras questões são também fundamentais na construção de uma sociedade mais justa e satisfatória a todos. A possibilidade de melhoria das condições de vida, que inspira uma comunidade urbanizada faz eco com a afirmação de Henry-Pierre Jeudy, curador da Bienal de Veneza de 2000, cujo tema é "Mais ética, menos estética". "A priori, aquilo que não dura, o que é considerado efêmero, não se presta à conservação. Com efeito, a arquitetura das favelas só atinge a plenitude de seu sentido estético se estiver em relação implícita com uma vida cultural e social, da qual ela é o reflexo." (Santos, 2000:D4),





Laura Bueno e Robson Martins

Passagem com pântico em Genebra e na Favela Ladeira dos Funcionários

**Suíça** **Rio de Janeiro RJ**

Assim, a discussão sobre o encantamento, o sublime, deverá estar sempre imbricada com a ética do viver. Conforme afirma Ventura, 1994:12, no livro *Cidade partida*, acerca da linguagem da sobrevivência e sua necessidade de ligar-se aos tentáculos da urbanidade:

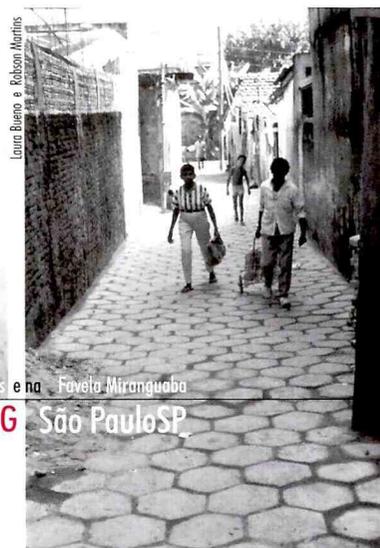
"Nessa terra em que as fronteiras são sempre tênues, imperceptíveis para quem vê com os olhos de 'cá', os contrários convivem: a alegria e o pranto, a miséria e o prazer, a violência e a solidariedade, a fé e o crime, o tráfico e a vida honesta, a glória efêmera e a resistência muda, o medo, a crueldade e o terror - um cotidiano feito de sofrimento, mas também de uma esperança que às vezes parece inútil.

É impossível percorrer as ruelas sujas, abandonadas, freqüentar as casas, os bares e os bailes, sem esbarrar com tudo isso ao mesmo tempo. A aventura pela sobrevivência se desenrola em meio a essa mistura, mas nem sempre a proximidade produz contágio. Valores e diferenças são testados e mantidos por convicção própria."



Vielas em Tiradentes e na Favela Miranguaba

**Minas Gerais MG** **São Paulo SP**



Laura Bueno e Robson Martins

Os terrenos onde as favelas têm sido assentadas apresentam algumas características naturais que condicionam tanto o olhar da cidade sobre elas, quanto a percepção do favelado acerca de sua inserção espacial na cidade. Comumente, a imagem que se tem das favelas é a de um lugar degradado, sujo, feio, já que nosso contato visual é sempre com favelas não urbanizadas e mesmo em situação de risco.

O objetivo deste texto não é valorizar a pobreza, o feio, como de maneira impressionante fez o pintor inglês Lowry<sup>3</sup> sobre a paisagem industrial, mas apresentar um outro olhar possível sobre essa ecologia, criada pela imbricação de características fisiográficas, locacionais e arquitetônicas específicas.

Banham (1973) descreve a cidade de Los Angeles como sendo composta de quatro ecologias relacionadas a resultados urbanos e arquitetônicos diferentes.<sup>4</sup> Segundo ele, a linguagem de Los Angeles poderia ser sintetizada como uma linguagem de movimento, "criando uma arquitetura instantânea dentro de um paisagem também instantânea". Fazendo uma analogia com Banham, podemos dizer que a linguagem da favela é a linguagem da sobrevivência e da urgência, fatores de sua unidade e variedade.

Banham afirma que Los Angeles é constituída de enclaves de relativamente boa vida (middle class standard), diferenciados pelos atributos ecológicos dos lugares,<sup>5</sup> pelo valor intrínseco da constituição natural e social dos lugares. Essa especificidade, marcada pela dramaticidade da topografia e pelo tipo de interação social, também é detectada nos enclaves de pobreza.

Entendo as favelas como enclaves de pobreza por apresentarem clara segregação espacial e, ao mesmo tempo, produzirem em seus habitantes uma sensação de pertencimento e de negação de direitos. Utilizando esse mesmo artifício, podemos distinguir enclaves de pobreza em encostas, baixadas em planícies ou em vales encaixados.

A percepção visual<sup>4</sup> que temos das favelas depende de alguns fatores, tais como sua dimensão, a topografia da cidade em que se encontram, sua inserção maior ou menor na malha urbana e sua semelhança maior ou menor com a área edificada do entorno. Vistas de cima, apresentam-se, na maioria das vezes, demarcadas por córregos, morros, pedras. As encostas têm uma textura própria, sem muita variedade, a não ser nos núcleos ou enclaves urbanizados.

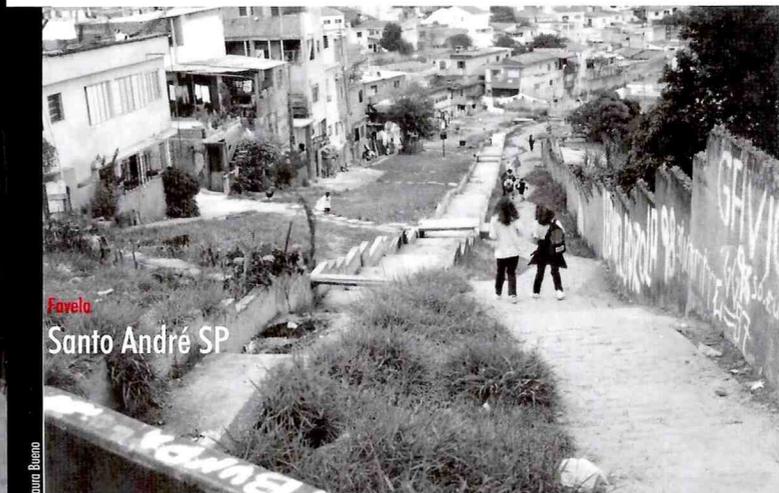
Quando atendidas pelos serviços urbanos, as favelas articulam uma grande variedade arquitetônica - nos acabamentos das construções, na pintura das esquadrias ou paredes - com uma uniformidade determinada especialmente pela pavimentação (escadas, vielas, calçadas) dos espaços de uso coletivo e de provisão de serviços públicos.

Há favelas em encostas, que podem ser tanto côncavas quanto convexas. As formas côncavas e convexas induzem uma ocupação em forma de anfiteatro, com vielas paralelas à curva de nível e alguns acessos perpendiculares íngremes, às vezes muito desconfortáveis, em escadaria. As formas côncavas quase sempre apresentam nascentes ou mesmo fios d'água nas linhas de drenagem.

No caso da zona sul do Rio de Janeiro, por exemplo, as grandes favelas nos morros formam uma paisagem marcante e contrastante com a massa de edifícios do entorno, sendo, por isso, bastante presentes visualmente no cotidiano da população em geral. Já na Baixada Fluminense, de forma semelhante à área urbana periférica da Grande São Paulo, as favelas são de menor porte, encravadas em fundos de vales, grotas, beira de córregos. O conjunto construído é muito semelhante às edificações do bairro, casas autoconstruídas e em constante ampliação, de alvenaria sem revestimento. Muitas são favelas "escondidas" da cidade, que apenas o morador próximo ou o cidadão mais informado consegue diferenciar das casas do loteamento. Em alguns casos, o tipo de poste de ligação de energia elétrica é a única referência visual a distinguir a casa da favela da casa, também precária e irregular, do loteamento.



Essa é a paisagem da periferia, dos bairros populares das cidades brasileiras: um contínuo aglomerado de casas de alvenaria sem revestimento, homogeneizadas pelo vermelho do tijolo, em que



a favela mal se distingue do restante do bairro, que não apresenta nenhuma praça ou área verde que quebre a monotonia visual - todas foram ocupadas por favelas.

Outra expressão paisagística marcante das favelas, especialmente por sua precariedade, é a decorrente da sua localização às margens de vias expressas de grande fluxo de veículos ou embaixo de pontes e viadutos. A imagem mais presente da favela na mente do cidadão comum é a de um aglomerado de barracos de madeira e restos de materiais transbordando para a avenida, juntamente com seus restos de lixo, carrinhos dos catadores etc., por onde se passa de carro com medo de atropelar alguém e, ao mesmo tempo, de ser abordado ou assaltado. Uma imagem que, decerto, já não corresponde mais à realidade e que é desmentida pelas estatísticas mais recentes, que indicam que a maioria dos barracos das favelas é atualmente de alvenaria.

Na escala urbana, muitas vezes as vemos como ilhas recortadas entre avenidas, córregos, linhas de energia, dutos ou ferrovias.

As favelas implantadas em baixadas são geralmente assentamentos longilíneos, estabelecidos em estreitas faixas de terra encaixadas ao longo de cursos d'água, em terrenos que, muitas vezes, haviam sido originalmente destinados a áreas verdes de loteamentos populares. Esse ambiente é ocupado por módulos<sup>6</sup> de três, quatro ou cinco metros de aresta, apoiados em "gaiolas". São estruturas leves, que permitem certa verticalização.

Longilíneas são também as favelas implantadas ao longo de estradas de ferro, nas faixas de domínio. Em ambas as situações as casas acabam por dar as costas ao elemento estruturante - a via ou o rio -, voltando-se para os locais de acesso - às vezes a rua do loteamento, às vezes uma picada construída em paralelo ao muro ou à cerca dos terrenos limítrofes -, de usos mais nobres.

Há favelas que se esparramam por todo o vale, ocupando também as encostas. Estas tendem a apresentar uma paisagem interna mais interessante, sobretudo quando são cortadas por pontes ou pinguelas, produzindo uma integração social específica.

Essas comunidades formam uma camada impermeável e contínua, como as cidades mediterrâneas, com uma ou outra árvore ou equipamento público quebrando a unidade. No verão, enfrentam altas temperaturas pela ausência de sombra em local adequado.

A paisagem das favelas também depende de suas dimensões.<sup>7</sup> Há muitas cidades onde as favelas estão em terrenos pequenos, encravados na área urbana, especialmente naquelas cidades onde o crescimento dos núcleos favelados deu-se a partir dos anos 1970-80, associado a outra forma de provisão de moradia popular, o loteamento. Em muitas outras, porém, a favela apresenta-se em grandes manchas, quase sempre em terrenos montanhosos que o setor imobiliário não pretendia ocupar, ao menos naquele momento.<sup>8</sup>

As grandes favelas impõem sua presença visualmente. Quando em morros altos, dominam a paisagem. Já as favelas de menor porte estão escondidas na mancha urbana, entre os bairros. Um visitante desavisado de um bairro de periferia não conseguirá diferenciar entre as casas que estão em terreno de favela e as que estão em lotes obtidos no mercado imobiliário formal.

Segundo Rapoport, 1988:67, "A natureza da relação com a paisagem é importante pois os assentamentos espontâneos estão

frequentemente construídos em terras que ninguém mais quer, incluindo-se encostas extremamente inclinadas (e.g. Porto Rico, Brasil, Turquia), áreas inundáveis (e.g. Brasil, Sudeste Asiático), ou estreitas faixas de terra (e.g. Índia, Indonésia, Brasil). As formas com que os construtores lidam com estas relações são extraordinárias e inteligentes. As soluções para esses terrenos difíceis que se pode achar nos assentamentos espontâneos superam as soluções simplistas dos projetistas profissionais. Elas também mais do que se igualam aos tão admirados espaços vernaculares equivalentes, como as ilhas gregas, as hill towns itaianas e as villages perchés no sudeste da França."

O reconhecimento do valor estético, arquitetônico e cultural dos assentamentos de favela é, certamente, um argumento favorável à política de consolidar as áreas ocupadas por favelas mediante obras de urbanização. Ao observar-se um núcleo habitacional,<sup>9</sup> devemos procurar pelos sinais dos valores que a comunidade atribui ao ambiente construído. Banham, criticando os críticos de Los Angeles, aconselha a boa vontade: "As reações naturais de hostilidade não são uma defesa dos valores arquitetônicos, mas sua negação, ao menos pelo que a arquitetura quer dizer nos pensamentos e aspirações da raça humana, além do pequeno mundo privado da profissão." (Banham, 1973:244).

Do meu ponto de vista, não tenho dúvidas de que a melhor forma de enfrentar o problema da favela (entendida como objeto de políticas públicas habitacional e urbana) é promover a sua urbanização, desde que a relação entre cada favela (cada uma especificamente) e a cidade seja considerada como determinante na elaboração do projeto. Tendo em vista o pensamento dominante, a resistência a ser vencida decerto será muito grande. Como afirmou recentemente Henry-Pierre Jeudy: "É difícil para os poderes públicos, que há muito praticam a erradicação dos territórios e das habitações dos pobres, substituir o ideal de uma purificação higienista pelo reconhecimento estético desses lugares simbólicos de cultura que se tornaram as favelas." (Santos, 2000:D4).

Uma política de urbanização de favelas que respeite ao máximo a forma do assentamento e as edificações existentes é certamente melhor, sob diversos aspectos, do que políticas de remoção ou demolição e reconstrução total da ocupação. No caso brasileiro, as intervenções programadas em favelas devem visar, ao mesmo tempo, melhorar as condições urbano-habitacionais de seus moradores e resolver os conflitos entre a existência da favela e as necessidades do

meio urbano, em especial, a eficiência dos sistemas de infra-estrutura em rede. Se o projeto e, em especial, a obra forem participativos, as soluções poderão ser partilhadas pelo grupo. A expectativa é que esse processo resulte em um espaço de melhor qualidade social e estética, sobretudo sob o aspecto humanista.<sup>10</sup>

A proposta, enfim, é a de resgatar a qualidade urbanística da forma urbana típica da ocupação e edificação paulatinas. É fato que, com o adensamento que tem ocorrido nas favelas,<sup>11</sup> essa situação pode se modificar: a necessidade de espaço para mais pessoas pode fazê-las interferir mais no meio natural para o levantamento de suas casas. Aí começam os pequenos cortes e aterros em encostas, para criar áreas planas para a construção das casas, ou a ocupação de áreas muito próximas aos cursos d'água. Mas essas ações são feitas com tecnologias brandas, ferramentas manuais, e também de forma paulatina.

As obras de urbanização executadas em favelas de tantas cidades vêm comprovando que a periculosidade e a insalubridade de muitos núcleos eram decorrentes não da lógica da sua implantação original, mas da falta de recursos dos moradores e da ausência dos serviços básicos de infra-estrutura, como sistemas de drenagem das águas pluviais e esgotamento.

De qualquer forma, se é certo que encontramos nas favelas ocupações de terreno perigosas, insalubridade, casario precário, é inegável também que há uma riqueza na implantação não ortogonal das casas, uma sabedoria na apropriação do terreno.

Rapoport propõe, em diferentes trabalhos, que a análise conceitual dos assentamentos espontâneos deve partir da opção de considerá-los como ambientes vernaculares, termo "comumente aplicado a assentamentos tradicionais como as comunidades das ilhas gregas, cidades medievais italianas implantadas em colinas e vilas indianas. As qualidades econômicas e sociais destes ambientes também se ajustam àquela estrutura conceitual." (Rapoport, 1988:51-52).

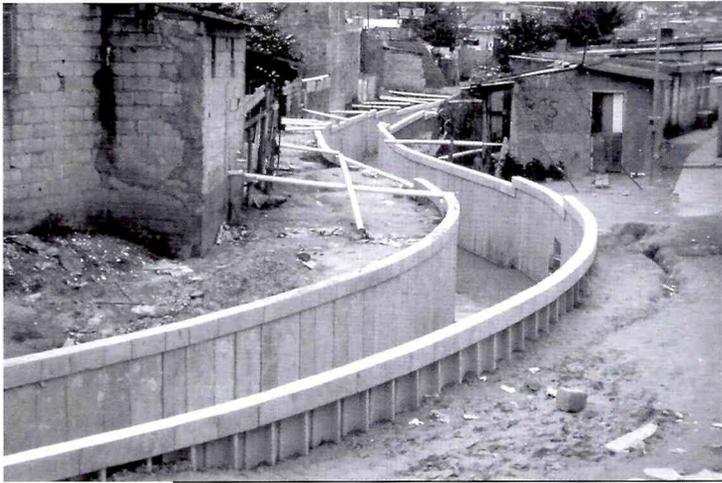
Ele chama de assentamentos espontâneos contemporâneos um grande número de bairros e vilas presentes nos continentes latino-americano, africano e asiático onde a ocupação, comumente para o uso habitacional (mas nem sempre, vendo-se como exemplo o mercado de rua), do terreno foi ocorrendo aos poucos por diferentes famílias, sem que houvesse aprovação dos gestores urbanos, e sem o

acesso a serviços urbanos básicos. "Eu uso [a palavra] espontâneo e não invadido [squatter] porque o último é essencialmente um termo legal, que se refere mais à posse da terra do que à natureza do espaço construído." (Rapoport, 1988:52).<sup>12</sup>

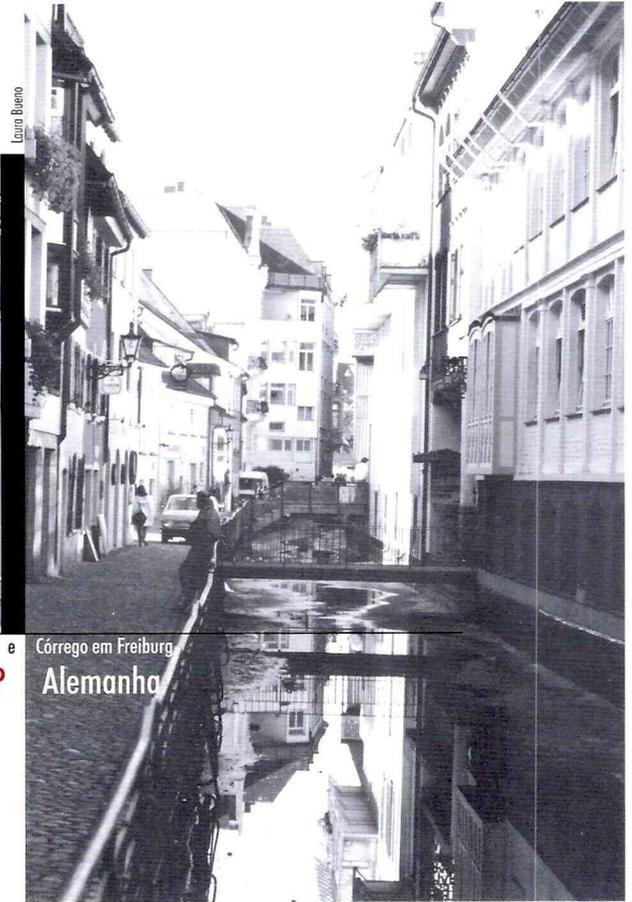
Sano, 1986:58-59, destaca dois elementos primordiais na análise estética das Italian hilltowns: a espontaneidade e a ordem. De maneira similar, estes elementos podem também ser analisados no ambiente construído da favela.<sup>13</sup> A espontaneidade pode ser caracterizada pela surpresa e pela dramaticidade. A surpresa, como vimos, é uma marca da forma urbana da favela e da cidade medieval. A pintura de Bruegel reproduz plenamente esse sentimento, a vivacidade da rua da cidade junto ao castelo. A dramaticidade, por seu turno, expressa-se na escassez do espaço, na volumetria dos grupos de casas em encosta, na alta declividade dos acessos.

A ordem, aparentemente ausente tanto na cidade medieval quanto na favela, é caracterizada, segundo Sano, pela existência de padrões amplamente utilizados em um mesmo assentamento - materiais comuns à maioria das edificações, a forma predominante das construções, padrões de tipos de telhado, cores dos telhados e das casas, de elementos construtivos (portas e janelas) - e pela composição criada pela articulação destes padrões e elementos.

A forma urbana resultante das favelas urbanizadas é bastante semelhante - no traçado e largura das ruas, vielas e becos, no desenho dos lotes, nos gabaritos e recuos das edificações, na apropriação dos elementos do sítio natural (declividade, existência de nascentes e córregos) - à de certos trechos de origem medieval de cidades européias. Há semelhanças nas soluções/adaptações do tecido urbano. O mesmo se poderia dizer de nossas cidades coloniais.



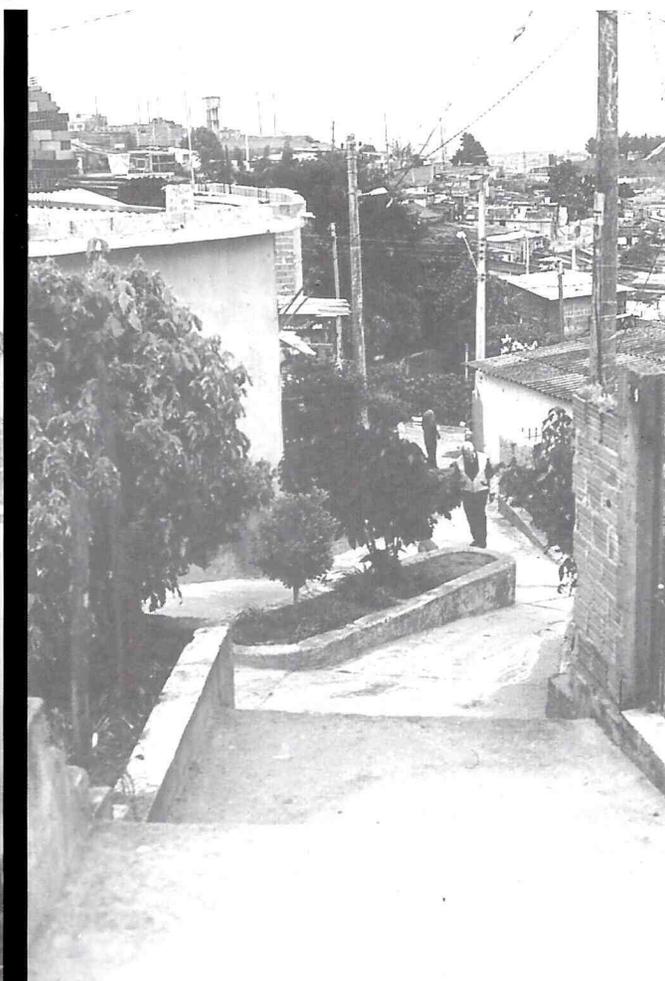
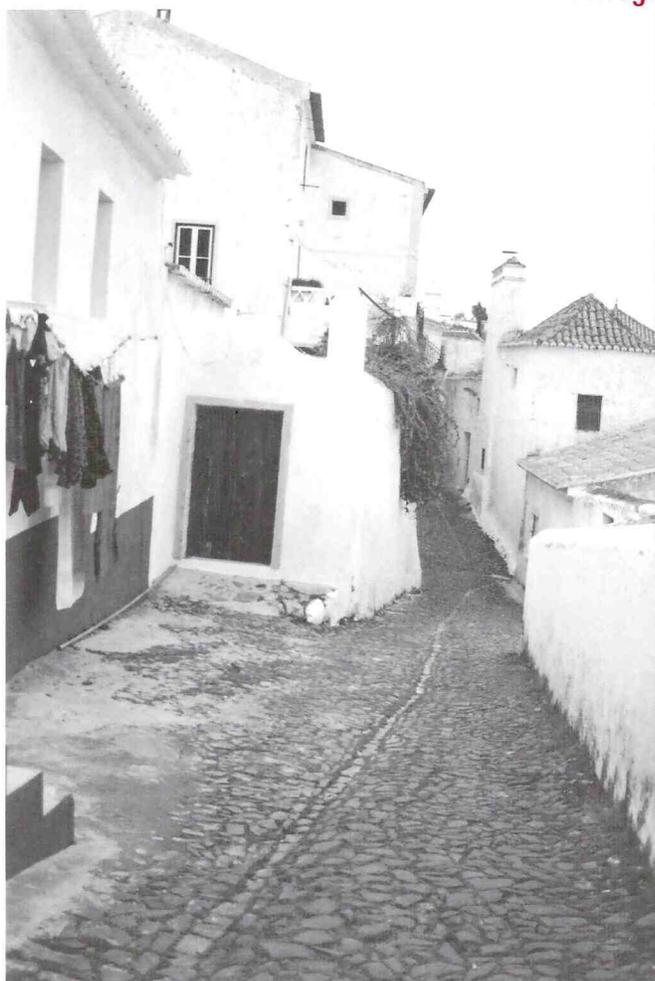
Favela do Jardim Rubilene e  
**São Paulo SP**



Córrego em Freiburg  
**Alemanha**

Laura Bueno

Vielas em Mértola e Favela Nossa Senhora Aparecida  
**Portugal** São Paulo SP



Nas cidades com favelas urbanizadas, como nas cidades antigas, estas características formais - vielas, calçadas interrompidas, desníveis, escadarias, inexistência de recuos, proximidade das edificações a córregos - estão presentes em pequenos trechos ou parcelas da cidade, incorporando a eles valores estéticos diferenciadores.

Para qualificar e precisar essa análise, comparações devem ser feitas entre espaços semelhantes, em termos de área ou população. Pádua ou a área antiga de Toledo assemelham-se, em termos de área, às grandes favelas do Rio de Janeiro ou Caracas - entre 900 mil e 1.200 mil metros quadrados. As encostas do Mont Saint Michel têm cerca de 10 mil metros quadrados, comparáveis a um grande número de favelas de São Paulo que abrigam, em média, cerca de 200 famílias. San Gimignano, com 90 mil metros quadrados, ocupa área semelhante à de algumas poucas favelas de São Paulo que abrigam entre 1 mil e 5 mil famílias. Siena teve, no fim da Idade Média, 50 mil habitantes, atualmente tem cerca de 65 mil.<sup>14</sup><sup>15</sup>

Pode-se comparar as favelas urbanizadas às cidades medievais implantadas, por razões de controle do território e segurança, em encostas e colinas, às cidades que se desenvolveram em estreitas (e às vezes também íngremes) faixas de terra à beira de rios ou do mar, às áreas antigas de cidades que depois se expandiram já sob a influência do período moderno e às cidades de origem ou influência árabe, onde a concentração das edificações, para aumentar o número de horas de sombra, exige um desenho urbano diferenciado.

Comparando-se as plantas de diferentes cidades e favelas, percebemos uma semelhança na disposição das quadras e ruas, na ocorrência de vielas e becos, alguns sem saída, na descontinuidade viária, na presença de escadarias que também são acesso a edificações.



Planta da Favela Nossa  
Senhora da Aparecida  
São Paulo

LABHAB, 1999



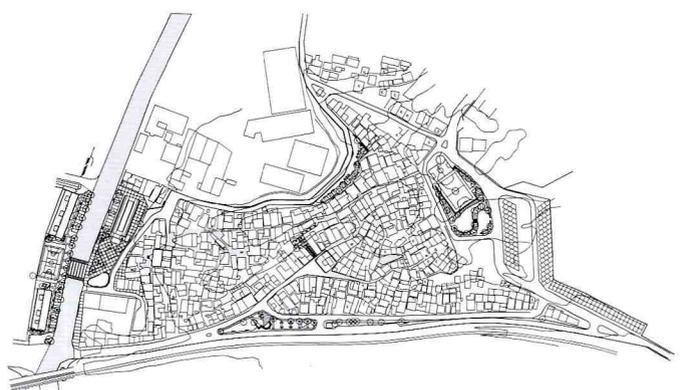
Planta da Favela  
Ladeira dos Funcionários/  
Parque São Sebastião  
Rio de Janeiro

LABHAB, 1999

Parâmetros para Urbanização de Favelas  
FINEP-CEF-FAUUSP-FUPAM

#### URBANISMO E HABITAÇÃO

Cidade: São Paulo  
Favela: Santa Lúcia II  
Mapa Base: Cepollina - 09/1992  
Data: setembro/1999



Planta da Favela  
Santa Lúcia  
São Paulo

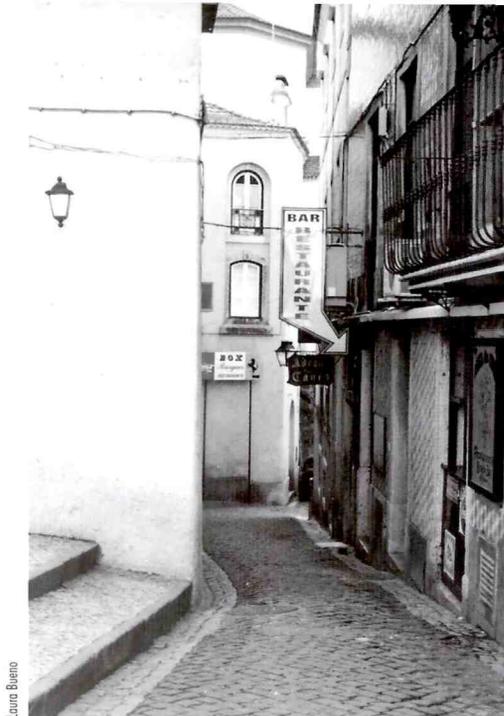
LABHAB, 1999

Parâmetros para Urbanização de Favelas  
FINEP-CEF-FAUUSP-FUPAM

#### USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

Cidade: Rio de Janeiro  
Favela: Ladeira dos Funcionários / Pq. São Sebastião  
Mapa Base: Planta Geral - Fábrica Arquitetura  
Data: 08/1999

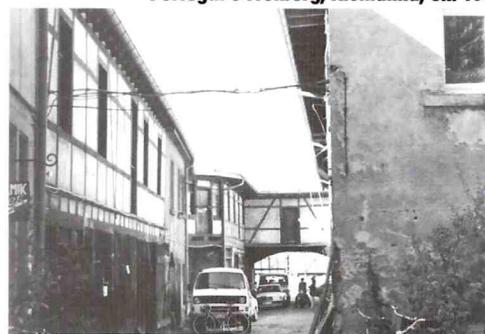
O processo de desenvolvimento da cidade medieval descrito por Benévolo, 1983:255, assemelha-se bastante ao que observamos na favela urbanizada: "As novas instalações se adaptam com segurança ao ambiente natural e, entre as ruínas do ambiente construído antigo, não respeitam nenhuma regra preconcebida, seguem com indiferença as formas irregulares do terreno e as formas regulares dos manufaturados romanos; enfim, apagam toda a diferença entre natureza e geometria, isto é, deformam com pequenas irregularidades as linhas precisas dos monumentos e das estradas antigas e simplificam as formas imprecisas da paisagem, marcando as linhas gerais dos dorsos montanhosos, das enseadas, dos cursos de água."



Laura Bueno

### Infra-Estrutura instalada em Cintra, Portugal e Freiburg, Alemanha, em 1995

As características das cidades medievais italianas localizadas em colinas (Italian hilltowns), destacadas na análise de Sano, 1986:27, também são semelhantes às observadas em nossas favelas. Segundo este autor, o interesse por essas cidades vem de sua "intrincada organização, as ruas, as praças e áreas públicas que evitam a monotonia das linhas retas em favor do prazer da complexidade do movimento convolutivo, quase labiríntico [...] o mesmo ângulo nunca é visto duas vezes, a variação é a regra." Nas cidades medievais, diz Sano, as ruas, desvios e atalhos parecem ser leais à camada natural do solo, da terra; em todo caso, os caminhos são determinados pela natureza. Estas cidades "foram tomando forma, sendo gradualmente modificadas por conveniência e vantagem, mas os projetistas originais são a natureza e a história" (idem, ibidem). Suas ruas são irregulares e labirínticas, com muitos becos sem saída, de maneira semelhante às de algumas cidades islâmicas. Raramente são ordenadas geometricamente. "As ruas se interseccionam em ângulos estranhos e os edifícios implantados nessas esquinas também têm as suas angulosidades" (idem, p. 58).<sup>16</sup>



O que difere, então, essas cidades de nossas favelas?

Restringindo o olhar às intervenções urbanísticas, vemos que nessas parcelas de cidades européias os serviços de infra-estrutura urbana foram executados sem se questionar a forma urbana existente, deixando-se para as áreas de expansão urbana os novos traçados e parcelamentos de desenho mais regular ou formal preconizados pela Revolução Industrial. Uma vez dominadas, as técnicas de distribuição de energia, iluminação pública, separação entre drenagem e esgotos ou abastecimento domiciliar de água foram sendo implantadas nessas áreas já há muito habitadas. A tecnologia adaptou e respondeu à forma urbana.

A adaptação paulatina dos sistemas de acessos e viário nas cidades existentes antes do advento do carro foi feita a partir do estudo das necessidades de reassentamento e remanejamento de edificações e de reparcelamento de terrenos. As cidades medievais e as nossas coloniais ainda têm alguns trechos preservados, onde o desenho urbano é semelhante ao da favela.

É certo que as condições econômicas e históricas das cidades européias são bastante diferentes das encontradas nas favelas brasileiras. Naquelas, o valor da história incorporado às edificações e ao próprio traçado urbano certamente foi um fator preponderante para o desenvolvimento das técnicas de projeto e implantação dos serviços de infra-estrutura urbana. Ademais, quando a infra-estrutura urbana começou a ser desenvolvida, os moradores dessas cidades já tinham reconhecidos seus direitos como cidadãos proprietários ou usuários desse espaço, sendo os investimentos feitos ao longo de séculos.

No caso das favelas as coisas são diferentes. Políticas públicas para favelas é algo recente: existem há apenas algumas décadas. Um longo e criativo caminho teve de ser percorrido até que as favelas, de caso de polícia, passassem a objeto de caridade e assistencialismo e, finalmente, a objeto das políticas urbana e habitacional dos governos. Não só no Brasil como também em outros países em desenvolvimento - Venezuela, Peru, Índia, Indonésia, Jordânia, África do Sul, por exemplo.<sup>17</sup>

O direito do morador de favela àquela localização na cidade não está ainda consolidado. Enquanto se processa a obra e se acerta algum registro para regularizações legais, proprietários rapidamente vendem casas que alugavam. Pois em breve perdem seu direito de cobrar aluguel. Há expulsões brancas (proprietários que vendem a casa mais caro, pois a favela vai ser urbanizada, e mudam-se para locais mais precários) e remoções promovidas pela obra.

Os moradores de favela - lembremos que são famílias que ganham, em média, cerca de 500 reais por mês, ou 280 dólares, isto é, vivem nas proximidades da linha da pobreza - têm uma subsistência dura, mas vivem, e sabem disso, numa sociedade de exacerbação capitalista.

Há uma percepção de que os projetos de terra arrasada, que fazem demolir a estrutura urbana e edificada existente, podem fazer aparecer uma demanda, um interesse de outros pobres, porém mais remediados, mais integrados, em morar naquele espaço.<sup>18</sup> A última trincheira da posse coletiva é a ilegalidade do assentamento, que o

aparta do mercado imobiliário. Trata-se de superar uma contradição - qual a forma de legitimação dos direitos que deve ser firmada com os invasores?

Pode-se referenciar essa defesa do espaço à resistência à mercantilização da moradia. Esse sentimento de direito sobre a posse é o germe do direito do invasor.<sup>19</sup> A casa (com seus valores locacionais, de inserção na rede urbana, e também econômicos, pois a edificação foi feita através de poupança) é sua obra. Foi uma conquista sua, independente do Estado.

As soluções urbanísticas e de infra-estrutura nas favelas, áreas onde já há uma estruturação do espaço definida pela existência de unidades habitacionais e lotes de desenho irregular, apresentam um peculiaridade: quase sempre os condicionantes da intervenção estão associados à viabilização da entrada das redes de infra-estrutura urbana disponíveis no entorno.

Dessa intervenção resulta um outro urbanismo, comum arruamento de difícil visualização em fotos aéreas, economia de espaços livres, onde as áreas de uso comum são quase só as vias de acesso aos lotes. O traçado dessas vias respeita a morfologia do terreno, mesmo porque a implantação das casas foi feita assim e praticamente definiu o traçado do sistema de acessos viários e por onde deveriam passar as redes de infra-estrutura.

Estamos produzindo um novo urbanismo, mais viável e próximo do Terceiro Mundo. Ao invés do urbanismo americano, cartesiano, modernista, e até obrigados pela situação concreta a enfrentar, recuperamos os conceitos da Landscape Architecture, do urbanismo orgânico, do traçado da cidade medieval incorporando o padrão de infra-estrutura urbano contemporâneo.

Essa técnica projetiva para urbanizar favelas não é uma coisa nova em nossa profissão, em especial em urbanismo e, particularmente, em traçado viário. O discurso da arquitetura modernista talvez tenha apostado mais no bloco residencial, onde arquitetura e urbanismo se fundiriam num só projeto da máquina de morar. O que vingou, entretanto, no processo de urbanização foi a expansão horizontal por loteamentos feitos sem urbanismo, onde depois seria edificado o objeto arquitetônico. A realidade urbana do Terceiro Mundo traz à tona essa herança cultural do assentamento espontâneo (como são as vilas de pescadores, as freguesias, que se tornaram distritos, bairros rurais), que na cidade pré e pós-industrial precisa receber infra-estrutura.



Na história do urbanismo, Camilo Sitte, Patrick Geddes e, no Brasil, Saturnino de Brito destacam-se por terem desenvolvido princípios urbanísticos que levavam em consideração a história do local, o grupo social envolvido, e as características naturais peculiares dos terrenos. Partindo da cidade então existente, estes urbanistas - principalmente os dois primeiros - buscaram implementar as modernizações técnicas preconizadas para o meio urbano (saneamento, energia, passagem de tráfego) interpretando e valorizando as relações do homem com o espaço.

No projeto de Camilo Sitte (ver planta em SITTE, 1980) para Hannover vê-se sua preocupação com a ocupação anterior da cidade, em redesenhar as vias sem destruir a trama das propriedades. O traçado das novas vias procura minimizar as demolições das frentes dos lotes, seccionando-os ortogonalmente quando necessário, de forma a não destruir totalmente a apropriação do espaço anterior. Essa técnica de urbanização é utilizada hoje nos projetos de urbanização de favelas, procurando-se não demolir casas, especialmente se forem de alvenaria de boa qualidade. Trata-se de explorar a forma urbana criada a partir dos atributos naturais do terreno, estratégia defendida pelo urbanista com muita propriedade:

"Irregularidades no terreno, córregos e caminhos já existentes não devem ser removidos para que se conquiste uma quadratura monótona, mas sim preservados como pretextos úteis para se criarem traçados tortuosos e outras irregularidades valiosas, embora grandes somas sejam hoje despendidas em sua destruição. Na ausência de irregularidades, mesmo os planos mais bem executados terão uma certa rigidez em seu efeito conjunto. Além disso, são justamente as irregularidades que permitem uma fácil orientação no entremeado das ruas, e sua importância é reiterada sobretudo pelo aspecto sanitário, porque são as curvas e as quebras das ruas da parte antiga da cidade que a resguardam do vento, dirigindo as tempestades mais violentas para acima dos telhados, enquanto nos bairros mais recentes o vento ruga ao longo das ruas retilíneas de maneira muito desagradável e prejudicial à saúde. [...] Enquanto atravessamos sem esforço o centro velho da cidade sob um mesmo vento médio, tão logo adentramos um bairro novo somos envolvidos por nuvens de poeira." (Sitte, 1992: 134-135)

Comentando sobre a irregularidade e estreiteza das ruas nas cidades antigas (e também nas favelas), Sitte, 1992:114-115, faz uma leitura crítica do parcelamento em malhas ortogonais:



"Os altos preços dos terrenos exigem seu melhor aproveitamento, e com isso são abandonados inúmeros motivos de efeitos abundantes, enquanto cada lote construído tende, cada vez mais, a assumir a forma cúbica do moderno bloco de construção. Para nós, átrios, saliências, escadarias, arcadas, torreões etc. tornaram-se um luxo excessivo, mesmo nos edifícios públicos; e apenas no alto das construções, junto aos balcões, sacadas e cumeeiras, é que o arquiteto moderno pode dar asas à sua imaginação, mas jamais nas ruas, onde reina o alinhamento dos edifícios. Estamos tão habituados a isso, que há certos motivos que não mais nos impressionam, como escadarias abertas, por exemplo. Todo conjunto destas formas da construção urbana recuou das ruas e praças para o interior dos edifícios, em consonância a uma característica típica de nosso tempo, a agorafobia.[...] É justamente na utilização externa de motivos arquitetônicos interiores (escadarias, galerias etc.), tomados como um todo, que consistia a essência do encanto das cidades antigas e medievais."

A discussão atual sobre a insegurança nas favelas, decorrente das poucas entradas e saídas e da existência de muitos cantos e becos, pode ser referenciada aos comentários de Sitte a respeito de áreas fechadas, as quais, segundo ele, inspiram sentimentos de pertencimento e de resistência, de luta pelo direito àquela localização por parte de seus moradores:

"Citamos aqui uma observação das mais procedentes e também mencionada por Baumeister. Foi publicado no Figaro parisiense de 23 de agosto de 1874 o seguinte relato sobre a viagem do marechal Mac-Mahon: 'Rennes não é particularmente antipática ao marechal, mas, de qualquer modo, esta cidade não é capaz de entusiasmo algum'. Reparei que isso acontece com todas as cidades dispostas em linhas retas, onde as ruas são rigidamente perpendiculares umas às outras. A linha reta não permite a ocorrência de agitações. Assim, em 1870 se observou que as cidades construídas com absoluta regularidade podiam ser tomadas por três únicos soldados, enquanto que as cidades antigas, repletas de ângulos e curvas, estavam sempre prontas a se defender até o fim." (Sitte, 1992:95).

Essa leitura humanista <sup>20</sup> depara-se com a virulência da sociedade desigual. Em algumas favelas atendidas pelo Programa Favela-Bairro ocorreram conflitos entre grupos de vendedores de drogas e moradores por causa das obras, que estão facilitando a entrada da polícia. As comunidades, pressionadas pelos traficantes,

solicitam que sejam usadas grelhas de drenagem móveis, pois, se retiradas, impedem o acesso de carros às ruínas. Lixeiras são impedidos de levar restos de aparelhos domésticos - geladeiras, fogões etc. - pois estes funcionam como barricadas quando espalhados pelos marginais.

Com base em sua experiência na África do Sul, Goldberg, 1996, também defende ações de melhoria das condições urbano-habitacionais dos assentamentos informais que respeitem sua morfologia, questionando a postura de erradicação - eventrement (estripação) - conforme popularizada pelo barão Haussmann em Paris, tendo em vista a expressão numérica desses assentamentos na maioria das cidades dos países em desenvolvimento. <sup>21</sup> Para tanto, Golberg resgata as críticas de Patrick Geddes à ação dos planejadores ingleses na Índia. Geddes afirmava que "a política de liquidação por erradicação deveria ser reconhecida pelo que eu acredito que é uma das mais desastrosas e perniciosas asneiras" e preconizava e praticava uma postura diferente, de "desfazer o mínimo possível, persuadir os moradores a tornar-se envolvidos, fazer aflorar entusiasmo cívico, deixá-los expressar sua individualidade." (Goldberg, 1996:5).

O posicionamento de Geddes no caso de Tanjore, em Madras (ver planta em Goldberg, 1996), confrontando-se com a proposta, inspirada em Haussmann, de fazer uma malha viária ortogonal, destruindo muitas casas e desconsiderando as vias existentes, ilustra bem sua disposição de criar um ambiente de cooperação e não de confrontação nas ações sobre esses assentamentos. Sua proposta de sistema de acessos em Tanjore reforçava as vias existentes e implicava a demolição apenas das casas que estavam em ruínas ou muito deterioradas, e de alguns quintais. Além de ter um impacto bem menor sobre a estrutura do assentamento e sobre a comunidade, o custo das obras seria reduzido para um sexto do custo do projeto original.

O posicionamento de Geddes em favor de uma intervenção de pequena escala, não invasiva e participativa antecipa as políticas que advogam a consolidação e urbanização dos assentamentos. Há uma intenção de fortalecer a comunidade cívica com seu espaço próprio.

Goldberg, 1996, afirma que um dos fatores que têm inibido os programas de melhoria de assentamentos informais é a sedução representada pelo modelo de erradicação e reconstrução de espaços "higienizados" e geométricos. Nesse sentido, ela preconiza que os

técnicos tenham uma atitude não convencional e não comercial ao se envolverem nesses projetos..

Outro urbanista que há muito já propunha prestar maior atenção à interpretação da situação natural, dada pelo terreno, no processo de urbanização foi o brasileiro Saturnino de Brito. Em trabalho apresentado em Paris em 1916, Brito, colocando-se muito humildemente como "apenas" um engenheiro sanitário, criticou os urbanistas que desenhavam geometricamente as cidades, especialmente os projetos de Barcelona (Cerdá) e de Belo Horizonte (Aarão Reis), (ver plantas alternativas em Brito, 1944) cujos traçados de ruas e soluções de uso do solo lhe pareciam irracionais, como se seus autores não compreendessem a dinâmica da drenagem natural (nascentes dentro de quadras, e não em terrenos públicos) e a própria topografia (lotes cujas redes de esgotamento são desnecessariamente longas e sinuosas).

O racionalismo, no caso do funcionalismo modernista, agiu sobre as cidades européias e norte-americanas, até esse começo de século, combatendo as áreas deterioradas, os bairros antigos localizados nas áreas centrais e, especialmente, os cortiços em prédios antigos. Nessa verdadeira guerra, a demolição e a reorganização do espaço foram armas importantes na recuperação de áreas ao mercado imobiliário.

Esses bairros antigos, empobrecidos e considerados insalubres foram demolidos com o consentimento e incentivo dos arquitetos e sociólogos modernos. No número 25 da revista dos arquitetos espanhóis - GATEPAC -, publicada em 1937, lê-se: "o indivíduo é criado pelo ambiente em que se forma. [...] existem espaços diferentes [...] casa, lugares de formação, lugares de trabalho e lugares de lazer". Para esses arquitetos, o problema primordial da parte velha de Barcelona "não é circulação nem estética. É um problema de saneamento.[...] Nem se abrindo ruas, nem se desmanchando cercas se resolve nada. Para solucioná-lo [o centro velho] é preciso procedimentos radicais de cirurgia urbanística. Há que se extirpar totalmente os focos de infecção." (pp. 23 e 29).

Essa bandeira será desfraldada também por Le Corbusier, que a traz inclusive para os trópicos:<sup>22</sup> "Mas a cidade moderna vive da linha reta por motivos práticos: a construção de prédios, esgotos, canalização de água, calçadas e passeios. A circulação do tráfego exige a linha reta. Ela é benéfica também para o centro das cidades. A curva é ruinosa, difícil e perigosa; ela paralisa. A linha reta está em toda a história humana, em todo ato humano. Devemos ter a coragem

de encarar com admiração as cidades retílineas da América. Se o esteta ainda não o fez, o moralista, ao contrário, pode com proveito se deter aí mais tempo do que inicialmente se poderia supor. A rua curva é o caminho dos burros, a rua reta o caminho dos homens. A rua curva é o efeito do puro prazer, da indolência, do afrouxamento, da desconcentração, da animalidade. A rua reta é uma reação, uma ação, um ato positivo, o efeito do autodomínio. É sã e nobre."<sup>23</sup>

É bom lembrar que a reconstrução dos ambientes era preconizada também pelo movimento trabalhista e sindical, em nome da melhoria das condições de vida.

Em 1930, o urbanista e professor inglês Adshead já apontava a possibilidade desumana e autoritária presente na matriz modernista. Comparando as idéias de Le Corbusier às de Sitte ele afirma: "Seu interesse primordial está na formação do abrigo. As peculiaridades individuais de cada organismo destinado a ocupá-lo são coisa secundária. Enquanto Camillo Sitte gosta de ver expressas todas as fraquezas da humanidade, Le Corbusier ignora tal perversidade e supõe que todos os homens sejam totalmente disciplinados e idênticos." (Adshead, "Camillo Sitte e Le Corbusier" (1930), p. 204, citado em Sitte, 1996).

Essas áreas apresentam características próprias - espaciais e socioculturais - e uma identidade de problemas socioeconômicos que as fortalecem como comunidade, percebendo-se a capacidade do grupo de desenvolver ações próprias de uma comunidade cívica, que se organiza em prol do bem comum, dos seus pertencentes.

As favelas têm, historicamente, abrigado grupos com maior identidade - os negros, os músicos rappers, pagodeiros, sambistas, ou os conterrâneos -, com os quais mantêm laços familiares e artístico-culturais. Isso faz com que as atividades coletivas tenham seu espaço garantido na comunidade, apesar da individualização do lazer e da sociabilidade através da televisão.

As raízes rurais estão ainda presentes nos moradores mais velhos e nos jovens migrantes agregados que deixam o interior para se instalar temporariamente em casa de parentes na cidade para estudar, tentar trabalhar ou em busca de tratamentos médicos. A presença feminina nas favelas reproduz as lidas da alimentação e higiene da família típicas do meio rural, propiciando a oportunidade de florescerem clubes de mães, cursos de corte e costura, bordado, crochê etc.

A urbanização torna o ambiente saudável, mais prazeroso, pela limpeza, pelos acabamentos e, às vezes, pela instalação de equipamentos de esporte e lazer. Proporciona uma melhora no conforto e na qualidade da vida. Evidentemente, as drogas, especialmente o álcool, as famílias violentas, as crianças e adolescentes aviltados fazem parte desse mesmo mundo. Trata-se, antropológica e socialmente, de uma comunidade de convivência forçada, não por barreiras físicas, mas pela necessidade de sobrevivência.

Mas, não haveria uma contradição entre aceitar a linguagem da sobrevivência e desistir de um projeto ideal de moradia? Novamente Jeudy esclarece: "Mas será que esse olhar 'estetizante da miséria' é mais odioso que erradicar os 'tumores de cidade' construindo grandes conjuntos na extrema periferia? Como tratar da alteridade, do outro, que nos parece, mas que 'não é' como nós, ou que 'não tem' como nós? [...] A riqueza é homogênea, enquanto a miséria tem, infelizmente, graus de necessidade."

Essas análises, ou possibilidades utópicas, inspiram profissionais-militantes ambientalistas e da linha participativa que estão desenvolvendo modelos-piloto de comunidades auto-sustentáveis (ver Lyle, 1985, e Ruano, 1999). Essa tem sido a oportunidade de desenvolver nos moradores uma relação de respeito ao ambiente e à comunidade, ultrapassando as escolhas pautadas pela sobrevivência.

Os estudiosos e militantes ambientalistas têm se voltado de maneira criativa para o habitat humano como espacialidade urbana com dimensões comunitárias. No mundo desenvolvido, mesmo garantidas as condições básicas de sobrevivência, a insatisfação continua presente, fortalecendo-se as propostas de participação e respeito ecológico.

Uma expressão acurada desse ideário é apresentada por John Tillman Lyle, Lucien Kroll e Jön Coppijn, em seu projeto Riesefeld,<sup>24</sup> de pequenos núcleos urbanos mais sustentáveis e de menor impacto ambiental e social que "fomenta um determinado modo de vida, habitual em muitas cidades européias (e não européias) antes da chegada do automóvel. [...] Desta forma, a vida urbana pode ser desfrutada mais lentamente, criando tempo e espaço adequados para o fomento e o desenvolvimento das relações humanas e da interação social." Os autores enfatizam que o objetivo de um projeto de urbanização é, como o de toda humanidade, superar

as situações de indignidade e sofrimento, sem saudosismos<sup>25</sup> formais de retorno a comunidades à antiga.

A pequena escala dos bairros evita a homogeneidade e o anonimato, protegendo a comunidade do tráfego de passagem, da alta velocidade. Essa virtude do projeto urbano comunitário e ecológico faz eco à potencialidade urbanística da favela, se urbanizada.

"O aspecto negativo foi o fato das pessoas perderem suas casas e não terem recebido qualquer indenização pela construção; e agora estão começando tudo de novo, com o financiamento do apartamento." (Marilene, que morava na favela do Jararará, em São Paulo, até 1998, e hoje mora no conjunto residencial Celso dos Santos)

Apesar da criatividade dos moradores e da acomodação dos assentamentos à morfologia natural dos terrenos, com poucas intervenções de grande escala (como terraplenagem e drenagem, comuns nas obras projetadas), as favelas apresentam três problemas ambientais muito graves, que têm comprometido a vida de seus habitantes, seja por suas conseqüências para a saúde, e até para a manutenção da própria vida, seja pelo custo econômico acarretado - gastos com remédios, perda de produtividade no trabalho, perda de bens quando da ocorrência de desastres. São eles:

- problemas sanitários e desconfortos relacionados à inexistência ou precariedade dos serviços de abastecimento de água e de coleta de esgotos e de lixo e às dificuldades dos acessos;
- o problema do conforto térmico e da salubridade das edificações, relacionado à precariedade das construções - inexistência de aberturas para entrada de luz e aeração das casas e falta de insolação devido à grande densidade habitacional;
- existência de áreas de risco de acidentes - inundações, desbarrancamentos, deslizamento de encostas.

Esses problemas estão relacionados a dois processos. O primeiro diz respeito à postura do Estado em relação à propriedade. Por tratar-se de ocupação de terra ilegal, não são viabilizados os serviços urbanos básicos, especialmente o fornecimento de água corrente e de esgotamento, responsáveis pelo saneamento do meio urbano, e os sistemas viário e de drenagem, responsáveis pela salubridade do assentamento (o sistema viário garante a distância entre as massas edificadas, permitindo a aeração e a insolação), a estabilização dos solos e o direcionamento das águas.

Estes mesmos segmentos sociais que habitam os assentamentos ilegais precários, com péssimas condições sanitárias e grande desconforto, também não têm garantidos os direitos sociais básicos - à vida, à saúde e à educação.<sup>26</sup>

Bredariol e Vieira (1998) identificam historicamente neste século a consagração dos direitos de primeira, segunda e terceira geração, como processos em constituição. Os direitos de primeira geração são os civis, individuais e políticos. Os da segunda são os sociais,<sup>27</sup> como o trabalho, a aposentadoria, a saúde e a educação. Os direitos de terceira geração concretizam os direitos difusos, coletivos, mas também de minorias ou grupos diferenciados - idosos, crianças.

Assim, sob o Estado de direito, o direito a permanecer no local de moradia quando se trata de uma invasão, é ainda negado, pois sempre a terra tem de ser paga - ao proprietário ou à sociedade (através de negociações com as estruturas estatais que detêm a posse da terra pública e devoluta).

O processo de urbanização de uma área é também um processo civilizatório, de construção da cidadania, processo ainda incompleto em nosso país. Bredariol e Vieira, 1998:29, apresentam um conceito contemporâneo de cidadania que reforça o caráter transformador da ação: "A cidadania surge como uma nova forma de definição da idéia de direitos, onde o cidadão passa a ter o direito de ter direitos. Incluindo o surgimento de direitos como a autonomia sobre o próprio corpo, a moradia e a proteção ambiental, direitos indispensáveis numa sociedade moderna, mas que não vigoram dentro do nosso Estado."

Gordilho-Souza, 1999, diferencia duas formas de situações entre aqueles que invadiram terrenos ou compraram essas posses no mercado negro: ser déficit, ou seja, o registro de uma necessidade, ou ser demanda, o que implica uma necessidade aliada a uma possibilidade daquela forma de moradia.<sup>28</sup>

Na luta por recursos públicos escassos, a ilegalidade urbanística é um instrumento que age contra a definição das garantias de posse de invasores, mesmo aqueles que conseguem produzir uma edificação sólida e habitável. Segundo observa Maricato, 2000:18-19:

"Um abundante aparato regulatório normatiza a produção do espaço urbano no Brasil - rigorosas leis de zoneamento, exigente legislação de parcelamento do solo, detalhados códigos de edificações são formulados por corporações profissionais que desconsideram a condição de ilegalidade em que vive grande parte da população urbana brasileira em relação à moradia e à ocupação da terra, demonstrando que a exclusão social passa pela lógica da aplicação discriminatória da lei. A ineficácia dessa legislação é, de fato, apenas aparente, pois constitui um instrumento fundamental para o exercício arbitrário do poder, além de favorecer pequenos interesses corporativos."

As diferentes classes sociais, e especialmente os mais pobres, estigmatizados pelo desemprego estrutural,<sup>29</sup> lutam pelo fundo público, particularmente escasso nos países subdesenvolvidos, onde

justamente estão as metrópoles que têm favelas, cortiços e outros assentamentos insalubres e informais. Segundo Maricato, 2000: 27, a lógica dos investimentos públicos no espaço urbano é orientada não apenas, simplesmente, para melhorar os bairros de melhor renda. Os investimentos estão pautados principalmente pela "lógica da geração e captação das rendas fundiária e imobiliária, que tem como uma de suas conseqüências o aumento dos preços dos terrenos e imóveis."

Colocadas ao largo de processo de desenvolvimento capitalista, em si excludente e concentrador, as populações menos favorecidas criam seus espaços de resistência, seja na ilegalidade, seja no processo reivindicatório. Em seu estudo "Movimentos associativos de camadas populares urbanas: análise comparativa de seis estudos de caso", abarcando a favela Pirambu em Fortaleza, a Associação dos Incansáveis Moradores de Ceilândia, em Brasília, as associações de moradores e amigos de bairro de Curitiba, o Movimento de Amigos do Bairro de Nova Iguaçu, no Rio de Janeiro, três movimentos de moradores do Distrito Industrial de Belo Horizonte e o movimento de Emaús, em Belém do Pará, Boschi e Valladares comentam: "Vale lembrar em que nos raros casos onde a situação se aproximaria da plena legalidade, o quadro é muito mais complexo do que à primeira vista pode parecer. Ocorrem situações de impostos atrasados, escrituras fraudulentas, casos de litígios pela existência de mais de um proprietário etc. Tudo isso faz com que mesmo os casos de situações mais ou menos regularizadas possam traduzir, no conteúdo dos movimentos sociais, uma constância com relação à questão da posse da terra." (IN Boschi, org., 1983:132). Estudando recentemente o caso de Salvador, Bahia, Gordilho-Souza, 1999:195 observa que, mesmo nos caso de ocupação do solo formal (vilas, loteamentos, conjuntos habitacionais e loteamentos públicos) "após a concessão do habite-se, podem ocorrer modificações no projeto inicialmente aprovado, à margem da fiscalização, incidindo em procedimentos irregulares perante as normas, a exemplo da ocupação de áreas livres no próprio lote e em áreas públicas, ou mesmo na inadequação de usos, ampliação de edificações...".

Os processos de luta coletiva, pela não remoção, pela reivindicação de serviços novos direitos está também presente neste processo.

O segundo processo responsável pelos problemas ambientais enfrentados pelos moradores de favela diz respeito à

postura do Estado em relação à garantia de condições de vida dignas. Em sociedades dos países da periferia do capitalismo, os grupos sociais mais pobres têm sido abandonados pelo Estado na solução da moradia como necessidade básica. Os assentamentos espontâneos de favela têm sido, assim, uma "solução" construída por esses setores sociais para garantir sua sobrevivência.

O que importa destacar aqui, entretanto, é que esses problemas não estão intrinsecamente relacionados à forma de ocupação, mas sim às condições das estruturas de apoio e consolidação para a formação dos espaços urbanos (que podem ser modificadas).

No caso dos espaços invadidos, que Houlston, 1996, chama de espaços de cidadania insurgente, a questão fundamental que se coloca é obter acesso ao conforto urbano desfrutado nos ambientes de moradia dos segmentos já integrados socialmente, implementado segundo as regras do modernismo, primordialmente, mas também plenos de símbolos da supremacia da classe dirigente - outdoors, cartazes e luminosos, portarias, grades e muros. Nos países desenvolvidos, o conforto para as classes subalternas, ao menos quanto aos espaços urbanos e de habitação e à eficiência da infraestrutura urbana, foi conseguido no contexto do Estado do Bem-Estar Social, tendo como modelo o bloco planejado modernista. Houlston, 1996:252, chama a atenção para a limitação da solução modernista nos espaços invadidos e para importância da interação entre projeto e gestão ao afirmar: "Essa insurgência é importante para o projeto de repensar o social em planejamento, porque revela um domínio do possível que está enraizado na heterogeneidade da experiência vivida, isto é, no presente etnográfico e não em futuros utópicos."

As favelas, diferentemente dos conjuntos habitacionais, dos loteamentos populares periféricos ou das ocupações de terra urbana planejadas por grupos organizados, têm crescimento paulatino, tanto na sua forma urbana, quanto nas edificações - sempre em renovação e ampliação, sendo freqüente o aparecimento de casas de fundo de lotes, puxados e as verticalizações. A modificação de conjuntos habitacionais, onde o urbanismo e as edificações foram projetadas e construídas ao mesmo tempo, é mais difícil, apesar dos evidentes sinais da deterioração dos prédios, exigindo ações de manutenção adiadas pelos poucos recursos dos moradores.

Procurei interpretar os assentamentos em favelas sem considerar, na avaliação de seu valor formal e perceptivo, o problema da carência de infraestrutura e serviços urbanos e todas as suas conseqüências para seus habitantes em termos estéticos e de conforto,

que não dependem ou não são causados pela forma urbana ou arquitetônica da ocupação favelada. Para tanto, podemos nos apoiar no aspecto resultante de favelas urbanizadas, onde os problemas de saneamento, coleta de lixo, pavimentação e acessos já foram resolvidos sem que tenha havido uma mudança na estrutura de parcelamento do solo - definição de vias e quadras, de espaços de uso público e privado.

No processo de urbanização de uma favela, a definição final do parcelamento é quase sempre o resultado das obras de introdução da infra-estrutura e do rearranjo físico-social por elas promovido, e não seu pressuposto. Comumente, durante as obras os moradores sentem-se seguros quanto à permanência no local e passam a definir mais claramente seus lotes e a executar melhorias e ampliações em suas casas.

A definição dos espaços de uso comum, semi-públicos ou públicos, e dos espaços de morar em solo tão escasso (veja-se as densidades) é uma atribuição da própria comunidade. Estes espaços comuns, tornados aprazíveis pelas obras que urbanizam, que "tornam cidade" essas comunidades, geram nos moradores a sensação, não glamorizada mas calcada em laços com a edificação, com sua história, de pertencimento a um grupo social, a uma unidade, que pode protegê-lo da exacerbação violenta do capitalismo.

Nos conjuntos habitacionais, loteamentos de blocos de casas e apartamentos, a socialização dos espaços coletivos e de interesse público (por onde passam as redes físicas de infra-estrutura e deslocamento) dá-se (muito mal) através das associações de condomínio, o que traz alguns problemas. Em primeiro lugar, há os inadimplentes, que de fato não podem arcar com esses gastos programados pois não têm sequer a alimentação diária garantida. Além disso, a relação de vida coletiva nesses conjuntos é mediada pela taxa de condomínio, tornando mercadoria até o uso do espaço coletivo, que na verdade é indissociável do espaço da moradia.

Referindo-se à qualidade habitacional das soluções européias e norte-americanas (conjuntos e subúrbios), Maricato, 2000:5, nos lembra que "a busca do mínimo não significou a redução de padrões vigentes; ao contrário, significou dar um padrão aceitável para todos, considerando a grande dimensão da carência". Diferentemente, no caso dos nossos conjuntos, com apartamentos de 40m<sup>2</sup> a 50 m<sup>2</sup> para quatro ou cinco pessoas, ou embriões de 25 m<sup>2</sup>, nos lotes urbanizados, além da alta densidade, tão alta quanto a das favelas, há grande inadequação espacial.<sup>30</sup>

Nos projetos de urbanização de favelas procura-se conectar a casa pronta (às vezes bem incompleta) às redes urbanas e, ao mesmo tempo, delimitar os lotes individuais ou coletivos (caso das casas de frente e fundos ou sobrepostas). Pelo urbanismo, a casa autoconstruída, às vezes com projeto dos moradores ou pedreiros da comunidade, é integrada ao espaço comum, o que antes lhe era negado.

Nas favelas encontramos muitas tipologias habitacionais, adaptadas às necessidades familiares, e de acordo com os recursos disponíveis.<sup>31</sup> Já a produção conduzida ou financiada pelo fundo público, no mais das vezes (salvo as honrosas exceções de mutirões e cooperativas sindicais) é pouca criativa, pois está submetida à padronização das soluções e materiais que visa à diminuição de custos.

A produção habitacional funcionalista, em blocos, ao formalizar as áreas estritamente residenciais, com separação de usos, cria constrangimentos à obtenção de rendimentos sobre o trabalho autônomo. Nas favelas há maiores possibilidades de artesãos, mecânicos, sapateiros etc. sobreviverem com o trabalho produzido em casa, onde, pelo menos, podem guardar suas ferramentas, equipamentos, estruturas e materiais (no caso de escolas de samba, bandas etc.). Na favela, a precarização do trabalho, questão estrutural do mundo contemporâneo, é amenizada pela facilidade de se contar com espaços coletivos como centros comunitários, áreas para reuniões e, inclusive, para o trabalho deslocado da fábrica para a moradia, como no tempo da manufatura.

As ruas, vielas, escadarias, áreas de uso público das favelas expandem-se, estreitam-se, alargam-se conforme ações individuais dos novos e velhos moradores ou acertos entre grupos de vizinhos que resolvem fazer melhorias ou aceitar o recebimento de uma nova casa. A ampliação das casas responde às necessidades dos núcleos familiares - filho ou filha casados ou mães solteiras, parentes e amigos migrantes ou em situação social, econômica ou de saúde difícil. Essa maleabilidade é um fator importante para o fortalecimento da estrutura familiar, da identidade cultural e dos laços de solidariedade entre os moradores,<sup>32</sup> fundamental para a sua sobrevivência. Por outro lado, essa maleabilidade tem suas implicações negativas, pois um adensamento incontrolável pode causar a perda dos espaços de uso coletivo. Com as obras de urbanização, esta estrutura espacial tende a ficar mais demarcada, devido ao tratamento dado aos pisos e limites das quadras, minimizando esses riscos.

O fato de a favela ter uma expansão e um adensamento paulatinos dá a ela uma expressão física diferente dos assentamentos planejados. A forma natural do terreno é levada em consideração pelos ocupantes na definição das áreas a edificar e na locação dos acessos; acidentes geográficos e elementos naturais são mantidos, com a ocupação se desviando dos matacões, dos córregos, das árvores de porte. Como observou Rapoport, 1988:52, "em assentamentos espontâneos as alternativas, os constrangimentos e as escolhas feitas são informais e não baseadas em teorias e modelos instituídos explicitamente". O espaço resulta de muitas decisões de muitas pessoas ou grupos, distribuídas no tempo. Não há restrições abstratas à construção do espaço, como códigos de obra ou legislação de parcelamento do solo.

Bastos, 2000 encontrou na população moradora de favelas em que desenvolveu projetos, inúmeros sinais de valores culturais da comunidade e do bairro, tais como as comidas, a música, elementos decorativos no interior das casas, desprezados pela cultura de consumo de massas, mas importantes para dar identidade e coesão a esses grupos sociais.

A melhoria do espaço físico resulta no aumento da autoestima do morador e de sua expectativa de mudança, que é básica na linguagem da sobrevivência, além de fortalecer o sentimento de pertencimento a uma comunidade de interesses comuns, como Banham atribui aos enclaves de Los Angeles. A transformação dos acessos dos assentamentos em logradouros públicos significa dar à população um endereço, uma identidade do cidadão no espaço urbano, que lhe permite manter laços familiares, sociais e culturais, além de, mais recentemente, garantir o acesso ao mercado.

O acesso de veículos a cada edificação - uma exigência nos projetos convencionais de urbanismo, mesmo para moradores sem carro - deve ser relativizado, pois muitas vezes não é uma necessidade real para a maioria dos moradores. Verifica-se a presença do carro usado deteriorado nos bairros pobres e favelas útil para os passeios ou para o trabalho autônomo. Entretanto, apesar do abandono da política de universalidade dos serviços de transporte pelo Estado, a maior parte do deslocamento é feita a pé, ou ônibus, e, secundariamente, de bicicleta, como demonstram as pesquisas sobre transporte.<sup>33</sup> Assim, as ruas do entorno comportam o estacionamento dos poucos veículos existentes.

A leitura da favela como um espaço em contínua mutação, que pode continuar se expandindo horizontal ou verticalmente, ou se

transformar em consequência de ações no seu espaço público ou no domínio privado, é sinal evidente de sua não transitoriedade, pelo menos para seu morador. Em todas as favelas que são urbanizadas verifica-se o aumento no número de obras de reformas para melhoria e ampliação das casas. <sup>34</sup> As imagens já anexadas ressaltam a melhoria e o cuidado com o acabamento das casas de favelas urbanizadas. De acordo com as possibilidades econômicas de cada um, é verdade, o ambiente construído da favela vai ganhando uma volumetria mais movimentada e também diferentes cores, além do vermelho do tijolo e do cinza do bloco de concreto e da telha de cimento amianto.

De qualquer modo, o processo de urbanização, desde sua reivindicação até a elaboração do projeto e a obra - o mundo concreto -, necessariamente é um trabalho coletivo. A inclusão dos favelados neste processo, permitindo-lhes arbitrar, ou pelo menos palpitar, sobre seu destino, gera, sem dúvida, um diferencial civilizatório, pois, como bem observou Hobsbawm, 1995:222-23:

"Argumento teológico e propaganda à parte, o debate entre os liberais e socialistas hoje é, não sobre o mercado sem controle versus o Estado que tudo controla. Não é sobre ser a favor ou contra o planejamento econômico, que existe tanto em economias capitalistas quanto em socialistas - nenhuma grande corporação poderia funcionar sem ele -, e não é sobre ser a favor ou contra a empresa pública ou gerenciada, que até os liberais do mercado sempre aceitaram em princípio. É sobre os limites do capitalismo e do mercado sem controle da ação pública. Para falar de outra maneira, é sobre os fins da política pública, ou, se preferirem, sobre as prioridades necessárias da ação pública. Os socialistas não aceitam, nem podem aceitar, a visão de Adam Smith segundo a qual a busca do auto-interesse produzirá resultados socialmente otimizados, mesmo quando admitem que ela pode maximizar a riqueza material das nações - o que só acontece em circunstâncias específicas. Não podem acreditar que a justiça social possa ser alcançada simplesmente pelas operações de acumulação de capital e pelo mercado, e concordam com Vilfredo Pareto: uma sociedade que não tem lugar específico para a justiça social e para a moralidade não pode sobreviver."

Para concluir, devo dizer que não vejo essa interação intensa dos moradores de favelas com projetistas, técnicos, empreiteiros, operadores de máquinas e operários da construção civil, além de assistentes sociais, educadores, engenheiros sanitaristas - enfim, os bem formados da universidade - como apenas o simulacro do marketing cultural da "integração social" ou da "felicidade sem

bem-estar", presente nos projetos de revitalização urbana com enorme gentrificação. Acredito, tal como Santos, s/d., que um dos "pilares centrais do sistema educacional [deve ser] o ensino universal [...], igualitário [...] e progressista (desencorajando preconceitos e assegurando uma visão de futuro)". O processo de urbanização deve ser entendido como uma forma de resistência ao individualismo e ao interesse privado sem contrapartida moral, que "supõem como corolário a fratura social e o esquecimento da solidariedade".

## N o t a s

- 1 No sentido de cultura popular, que uma comunidade faz para seu próprio desfrute, em confronto com o culturalismo-mercantil. Trata-se de contrastar o ambiente construído coletivamente e às vezes até como obra de arte, experiência lúdica de construir o próprio *habitat* humano, com a moradia dos mais abastados, cuja produção é mediada pela agregação de valor econômico, inclusive através dos projetos de arquitetura e engenharia.
- 2 A provisão de moradia regular, de boa qualidade, é sempre mediada pela elaboração do projeto e, sobretudo, por sua aprovação pelos técnicos do poder público.
- 3 Lowry registrou a feitura e a deterioração ambiental produzida pela Revolução Industrial inglesa, produzindo obras de grande fruição estética, que chocam e ampliam a nossa percepção. Ver Museu Lowry, Manchester.
- 4 Ecologias de *suburbia*, de encostas, de planícies e *autopia*. Ver também Zanchetti, 1992 sobre as "ecologias" de Recife.
- 5 A primeira referência ao conceito de valores intrínsecos de um local é de Ian McHarg, 1971, que os diferencia em valores históricos, culturais e naturais.
- 6 A cor e a textura da alvenaria autoportante variam conforme o material utilizado: o tijolo vermelho, principalmente o cerâmico, ou o bloco de concreto, que se mistura ao cinza do cimento-amianto.
- 7 Em função da origem da ação do Estado sobre as favelas - a assistência social que contava o número de famílias que teriam de ser atendidas e removidas -, a dimensão das favelas é geralmente medida pelo número de famílias ou barracos. A partir do fim dos anos 70 começou-se, especialmente os setores de planejamento e gestão urbanos, a mapear e a medir as áreas de favela. Nos censos sobre favelas de São Paulo realizados pela Prefeitura em 1973 e em 1980 não foram levantados os dados de área das favelas. O *Guia 4 Rodas* de 2000 de São Paulo apresenta já a localização de todas as favelas em seus mapas (CD-Rom e papel). No Rio de Janeiro, a equipe do padre
- 8 Lebrez fez um exaustivo estudo das favelas, com croquis de muitos delas, já em 1960 (*O Estado de São Paulo*, 1960).
- 9 Este é o caso do Rio de Janeiro, de Caracas e, em menor número, de São Paulo e Recife, onde muitas favelas (ou complexos, como são chamados os grandes assentamentos) chegam a abrigar mais de 10 mil pessoas, tornando-se verdadeiras cidadelas "autônomas".
- 10 Uma das denominações de favela urbanizada.
- 11 Sendo a estrutura espacial preexistente, e o projeto elaborado em processo participativo (ou pelo menos informativo, para diferentes áreas do saber, os moradores e outros interlocutores interessados), este se caracteriza por ser de autoria coletiva, de equipes interdisciplinares. A consideração pelo usuário coletivo é uma importante mudança na postura profissional do arquiteto após a Revolução Industrial e as guerras mundiais. Uma outra forma de consideração ao usuário coletivo são os projetos de grandiosas obras de uso público - museus, teatros, bibliotecas, parques etc.
- 12 No Município de São Paulo, pesquisa realizada pela FIPE em 1993 indica que 19% da população da cidade mora em favelas, enquanto que em 1987 esta cifra estava em 7,7%. Como a pesquisa da FIPE baseou-se numa amostragem das favelas arroladas na pesquisa de 1987, este crescimento está relacionado ao crescimento populacional (e a uma possível expansão física da área invadida) nas mesmas favelas, e não ao surgimento de outras favelas, o que não foi pesquisado pela FIPE. Nas favelas analisadas no Capítulo 5 de minha tese de doutorado também se percebe a criação de novos domicílios, de menor área, a partir da subdivisão de lotes, quase sempre para abrigar familiares ou agregados.
- 13 Procura-se dar ênfase e explicitar a condição de ocupante, invasor, atribuída legalmente ao favelado.

- 13 A espontaneidade da favela é diferente daquela observada nas cidades de garimpo, de fronteira, ou nos núcleos habitacionais nascidos ao lado de cidades empresariais. A ordem tem como ingrediente fortalecedor a urbanização, criando capilaridades entre dentro e fora do enclave.
- 14 Esse também é o tamanho médio das favelas atendidas no Programa Favela-Bairro - com entre 250 a 1.500 domicílios.
- 15 A maior parte das cidades analisadas por Sano, 1986, tem cerca de dez mil habitantes.
- 16 Poder-se-ia citar outras leituras, imaginárias (Franco Junior, 1998) ou criativas e românticas (LeGoff, 1998) da cidade medieval, mas não é essa o nosso ponto central.
- 17 Destacam-se as experiências em países islâmicos (ver Steele, org., The Agha Khan Award, 1992), onde se dá grande importância à vida comunitária (em alguns casos implicando também a submissão e a indignidade, especialmente da mulher).
- 18 A expulsão dos antigos moradores de áreas com valor locacional, processo denominado de "gentrificação" (Zuchin, 1996 e Arantes, 2000), tem sido acompanhada de projetos de cenários urbanos em áreas públicas, que funcionam como muros e fachadas, como se vê em Cingapura, Berlim ou em Nova York. Trata-se, pelo menos ao nível da propaganda, de fazer com que as cidades sejam reconhecidas por seus atributos de globalidade pós-moderna - beleza, mesmo que efêmera -, escondendo a ausência dos confortos modernos.
- 19 Kropotkin, (1886)1990, comenta a contradição do direito à propriedade, base da opressão, a partir do processo de obtenção da casa: "*Quando, por exemplo, a lei assegura ao Senhor Fulano de Tal o direito sobre uma casa, ela não está estabelecendo seu direito sobre uma casinha que ele mesmo tenha construído, ou sobre um prédio erguido com a ajuda de alguns amigos. Se fosse assim, seus direitos nem seriam questionados.*"
- 20 Muitos chamam-na de romântica.
- 21 Abigail Goldberg, estudando o caso de Winterveldt, enorme ocupação com 280 mil pessoas em Pretória, questiona três mitos que perpassariam o trabalho com comunidades de baixa renda: (a) que a assessoria técnica necessariamente agiliza as ações, no lugar do poder da comunidade; (b) que os assentamentos são homogêneos e, portanto, seria possível prover soluções-modelo, e (c) que é do interesse de todos regularizar os assentamentos informais. Há moradores que podem se contrapor aos projetos de melhoria por temerem a mudança de uma situação de privilégio.
- 22 Le Corbusier nos legou os projetos das máquinas de morar (edifícios verticais com quilômetros de comprimento, que seriam a concretização da ficção do livro de Inácio de Loyola "Não verás país nenhum") para Rio e São Paulo.
- 23 Le Corbusier, IN "Urbanisme", citado por Adsheed, "Camillo Sitte e Le Corbusier" (1930), IN Sitte, 1992.
- 24 Atelier Lucien Kroll, John Tillman Lyle, Jörn Coppijn, apresentando o projeto Reusefeld, em Friburgo de Brisgovia, Alemanha, de 1992. IN Ruano, 1999:92.
- 25 Kroll e Lyle têm um expressivo trabalho em metodologias participativas de projeto, com grandes variações formais.
- 26 Por isso a política de atendimento a esses assentamentos é redistributiva, pois inclui a comunidade na estrutura da rede pública. A comunidade passa a receber valor, sob a forma de bens e serviços comunitários, e até renda, no caso de mutirão remunerado ou outros processos.
- 27 Na Conferência Habitat II, realizada em 1996, a ONU reiterou o que os Estados nacionais hegemônicos requeriam: que a moradia não é um direito social líquido e certo (na Justiça normal). Isso aproximou ainda mais as discussões sobre habitação, moradia, *habitat* e ambiente.
- 28 Essa diferença demonstra a importância (e a necessidade) do subsídio estatal para a provisão de habitação, por um lado, bem como a necessidade de diferentes formas de prover a habitação.
- 29 Comentando os novos problemas advindos do desemprego estrutural, Castel, 1995, demonstra que há uma "*correlação entre o lugar ocupado na divisão social do trabalho, as participações nas redes de sociabilidade e os sistemas de proteção que envolvem um indivíduo diante dos azares da vida*" (p. 1). Assim, os indivíduos e grupos familiares menos integrados social e economicamente estão mais expostos à desfiliação (como ele denomina a exclusão), ou seja o distanciamento cada vez maior ao bem estar social e também ao mercado do consumo. Essa situação de laços precários com o mundo do trabalho e de ilegalidade da condição da moradia, ou seja exclusão social e segregação espacial, faz viscejar tanto o crime quanto processos de solidariedade coletiva.
- 30 Há uma farta literatura sobre a inadequação locacional, urbana e habitacional dos conjuntos habitacionais populares produzidos pelo Estado, no Brasil.
- 31 Sabe-se também que os gastos com acabamentos são comuns nos loteamentos populares, assim como em favelas consolidadas, onde o longo processo de autoconstrução permite formar alguma poupança para suprir as necessidades estéticas, as últimas a serem atendidas.
- 32 É fundamental lembrarmos a importância da presença neste locais de estruturas de justiça e combate à violência contra o espaço e a vida do outro, sendo imprescindível, nesse sentido, a ação do Estado no provimento da educação e do acesso aos serviços públicos e na fiscalização do uso e ocupação do solo, no caso do ambiente construído. Essas ações é que, integradas, podem dignificar a vida da população carente.
- 33 Ver a avaliação dos resultados da pesquisa Origem Destino, de 1999, realizada pelo Metrô de São Paulo.
- 34 Por isso, nos projetos de urbanização (como em todos os projetos participativos) são desenvolvidos diferentes projetos para remanejamento de casas, criação de habitats familiares complexos, às vezes necessariamente com espaços para oficinas, freezers, cozinhas amplas, com ausência da sala (a miniatura do living - espaço de viver - modernista). Exemplos disso são os projetos Senhor dos Passos, em Belo Horizonte, de 1995, Vila Popular, em Diadema, também de 1995, projetos relacionados a remanejamento e urbanização, como o projeto para a favela Serrinha, no Rio de Janeiro, de M. Roberto, e outros do Programa Favela-Bairro, com necessidades específicas coletivas, e os projetos de Paulo Bastos para urbanização e equipamentos em favelas, de 1999.

Referências Bibliográficas

AC/GATEPAC - 1931-937, Documentos de Actividad Contemporánea, publicados pelo Grup Català d'Arquitects i Tècnics per la Solució dels Problemes de L'Arquitectura Contemporània, Editorial Gustavo Gili, Coleção Biblioteca de Arquitetura, Barcelona, 1975.

ANDRADE, Carlos Drummond de, "Favelário nacional", IN "Corpo - novos poemas", Editora Record, Rio de Janeiro, 1985.

ANDRADE, Carlos Roberto Monteiro de, "De Viena a Santos: Camillo Sitte e Saturnino de Brito", IN SITTE, Camillo, "A construção das cidades segundo seus princípios artísticos", Editora Ática, São Paulo, 1992.

ARANTES, Otilia, "Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas", In "A cidade do pensamento único: desmanchando consensos" Arantes, O., Maricato E. e Vainer C., Vozes, Rio de Janeiro, 2000.

ARANTES, Otilia, "Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas", In "A cidade do pensamento único: desmanchando consensos" Arantes, O., Maricato E. e Vainer C., Vozes, Rio de Janeiro, 2000.

BANHAM, Reyner, "Los Angeles - the architecture of four ecologies", Pelican Books, Suffolk, Great Britain, 1973.

Laura Machado Mello Bueno  
Arquiteta, doutora pela FAUUSP com a tese "Projeto e Favela, metodologia para projeto de urbanização, professora da FAU PUC-Campinas e consultora em habitação, planejamento e meio ambiente.  
laurab@kyotec.com.br

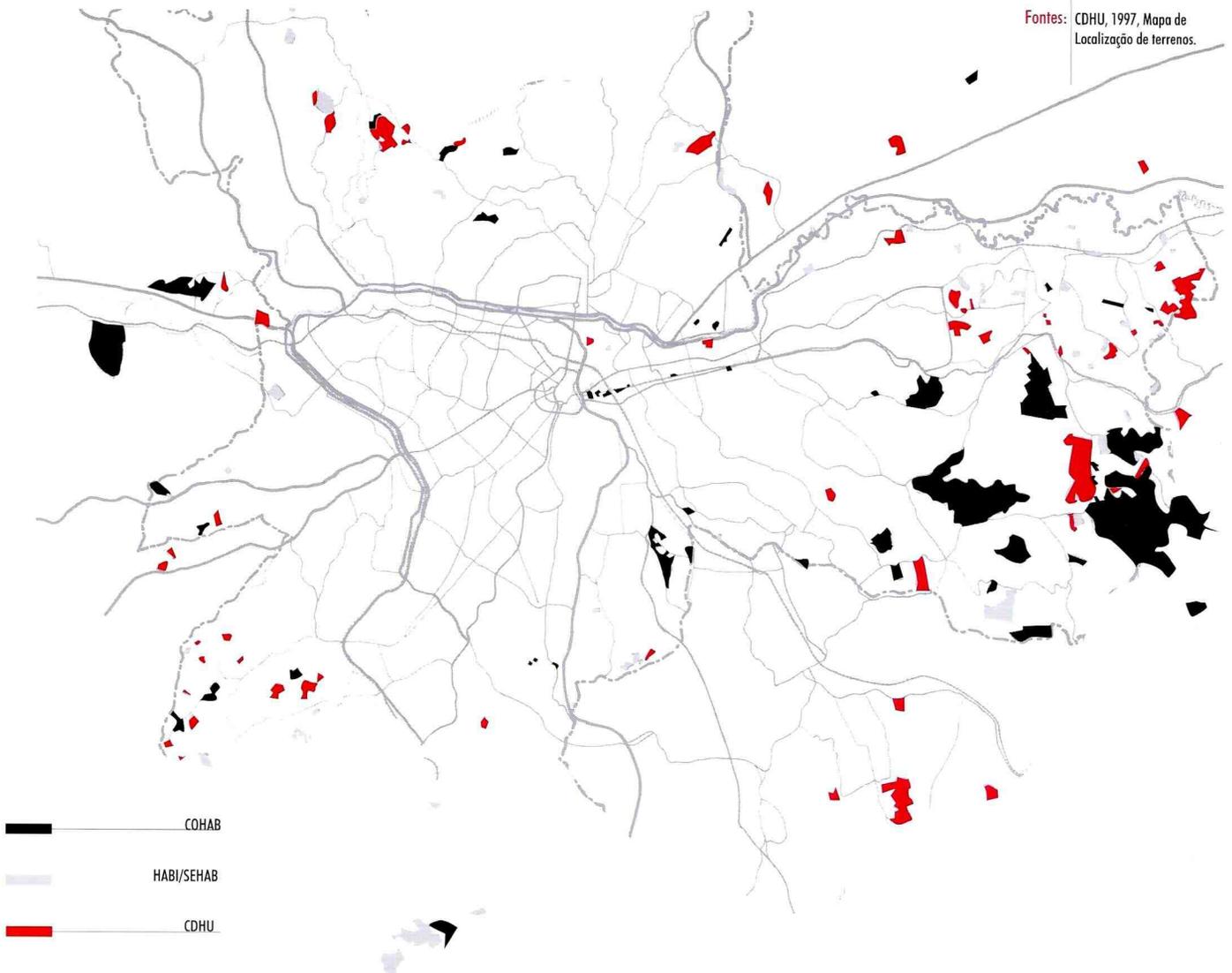
- BANHAM**, Reyner, "Los Angeles - the architecture of four ecologies", Pelican Books, Suffolk, Great Britain, 1973.
- BARBOSA**, Orestes, "Bambambã", Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Coleção Biblioteca Carioca, Rio de Janeiro, (1923) 1992.
- BENÉVOLO**, Leonardo, "História da cidade", Editora Perspectiva, São Paulo, 1983.
- BOSCHI**, Renato Raul (org.), "Movimentos coletivos urbanos no Brasil", Zahar, Rio de Janeiro, 1983.
- BREDARIOL**, Celso e **VIEIRA**, Liszt, "Cidadania e política ambiental", Record, Rio de Janeiro, 1998.
- BRITO**, Saturnino, "Le tracé sanitaire des villes" (1916), IN "Obras completas", vol. XX, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1944.
- CASTEL**, Robert, "Les métamorphoses de la question sociale", Mesnil-sur-L'Estrée, Librairie Arthème Fayard, 1995.
- FRANCO JUNIOR**, Hilário, "Cocanha: a história da um país imaginário", Cia. das Letras, São Paulo, 1998.
- GOLDBERG**, Abigail, "The birds have nested: design directions for informal settlements in South Africa", IN Urban Design International, 1(1): 3-15, 1996.
- GORDILHO SOUZA**, Ângela Maria, "Limites do habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX", tese de doutorado apresentada à FAUUSP, 1999.
- HOBBSAWN**, Eric, "A crise atual das ideologias", IN SADER, Emir (org.), "O mundo depois da queda", Paz e Terra, São Paulo, 1995.
- HOULSTON**, James, "Espaços de cidadania insurgente", IN Revista do Patrimônio, n. 24, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), 1996.
- KROLL**, Atelier Lucien e **LYLE**, John Tillman, "Reisefeld", IN RUANO, Miguel, "Ecurbanismo - entornos humanos sostenibles", Editorial Gustavo Gilli, Barcelona, 1999.
- KROLL**, Atelier Lucien e **LYLE**, John Tillman, e **COPPIJN**, Jon "Reisefeld", IN RUANO, Miguel, "Ecurbanismo - entornos humanos sostenibles", Editorial Gustavo Gilli, Barcelona, 1999.
- KROPOTKIN**, Peter, "A inutilidade das leis" (lei e autoridade, 1886) In. **WOODCOCK**, George (org.), "Os grandes escritos anarquistas", LPM Editores, Porto Alegre/São Paulo, 1996.
- LABHAB/FAUUSP** Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos do Departamento de Projetos da FAUUSP, "Relatório final da pesquisa Parâmetros para urbanização de favelas", 1999
- LE GOFF**, Jacques, "Por amor às cidades", Editora Fundação Unesp, São Paulo, (1ª edição 1988), 1998.
- LYLE**, John Tillman, "Design for human ecosystems", Van Nostrand Reinhold, Nova York, 1985.
- MARICATO**, Ermínia T.M., "Planejamento urbano no Brasil: as idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias" In "A cidade do pensamento único: desmanchando consensos" Arantes, O., Maricato E. e Vainer C., Vozes, Rio de Janeiro, 2000.
- MARICATO**, Ermínia T.M., "Metrópole na periferia do capitalismo", Editora Hucitec, São Paulo, 1996.
- MC HARG**, Ian, "Design with nature", Natural History Press, N. York, 1971.
- MORRIS**, A.E.J., "Historia de la forma urbana", Editorial Gustavo Gilli, Coleccion Arquitectura/Perspectiva, Barcelona, 1991.
- RAPOPORT**, Amos, "Spontaneous settlements as vernacular design", IN **PATTON**, Carl V. (org.), "Spontaneous shelter-international perspectives and prospects", Temple University Press, Philadelphia, 1988.
- RAPOPORT**, Amos, "Spontaneous settlements as vernacular design", IN **PATTON**, Carl V. (org.), "Spontaneous shelter-international perspectives and prospects", Temple University Press, Philadelphia, 1988.
- RUANO**, Miguel, "Ecurbanismo - entornos humanos sostenibles", Editorial Gustavo Gilli, Barcelona, 1999.
- SANO**, Takahiko, "Aesthetic the hilltowns", IN Revista Process Architecture - Divertimento of Italian Hilltowns, n. 67, May, 1986.
- SITTE**, Camillo, "A construção das cidades segundo seus princípios artísticos", Editora Ática, São Paulo, 1992.
- SITTE**, Camilo, "Construccion de ciudades segun principios artísticos", IN **COLLINS**, G. e **COLLINS**, C., "Camillo Sitte y el nacimiento del urbanismo moderno", Editorial Gustavo Gilli, Barcelona, (1889) 1980.
- STEELE**, James (ed.), "The Aga Khan Award. Architecture for a changing world", Academy Editions, Londres, 1992.
- VENTURA**, Zuenir, "Cidade partida", Companhia das Letras, São Paulo, 1994.
- ZANCHETTI**, Silvio Mendes, "A valorização da paisagem no meio ambiente urbano", Anais do Encontro Questões Ambientais Litorâneas", FAUUSP, São Paulo, 1992.
- ZUKIN**, Sharon, "Paisagens urbanas pós-modernas: mapeando cultura e poder", in Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, , n. 24, Ministério da Cultura, 1996.
- Jornais**
- SANTOS**, Maria Cecília Loschiavo dos, "Novas maneiras de 'pensar o habitar'. Entrevista com Henri-Pierre Jeudy", Folha de S. Paulo, Caderno 2, 15/6/2000.
- Milton, "Os deficientes cívicos", especial para a Folha de S. Paulo, s/d.
- Conferências**
- BASTOS**, Paulo de Mello, maio de 2000, na FAUUSP, e junho de 2000 em Campinas.

Localização de terrenos para conjuntos habitacionais públicos no Município de São Paulo e municípios vizinhos

COHAB/SP, 1991, Mapa de Localização de Terrenos.

HABI/SEHAB, 1991, Localização de terrenos adquiridos.

Fontes: CDHU, 1997, Mapa de Localização de terrenos.



A população pobre ocupa as áreas mais precárias e desvalorizadas das cidades, seja em moradias que obtém no mercado informal, seja nos conjuntos públicos. Quando, porém, os investimentos públicos trazem melhorias a essas áreas, a parcela mais pobre não consegue mais ter acesso a elas ou lá permanecer. É lugar-comum dizer que a exclusão urbana é determinada pelo mercado. Mas, que papel tem a regulação pública e os próprios investimentos em habitação na consolidação desse mercado excludente?



Aerivo GAV

**Helena Menna Barreto Silva**

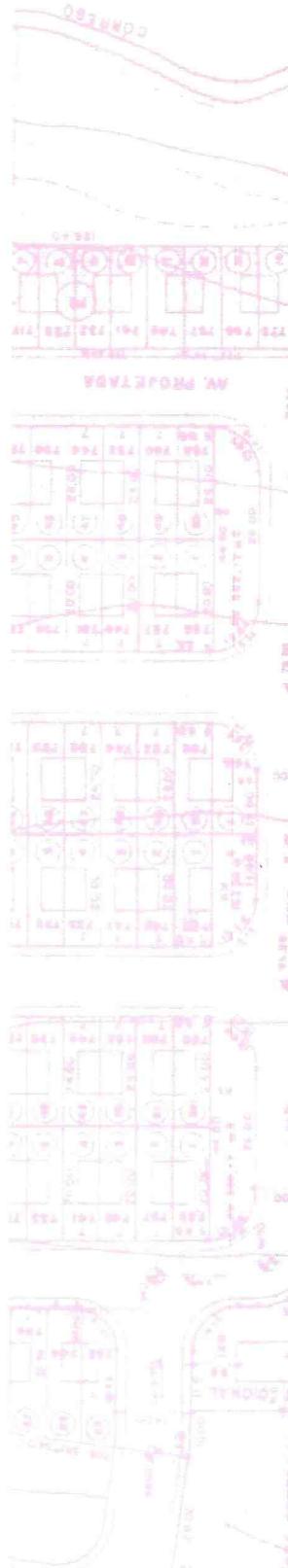
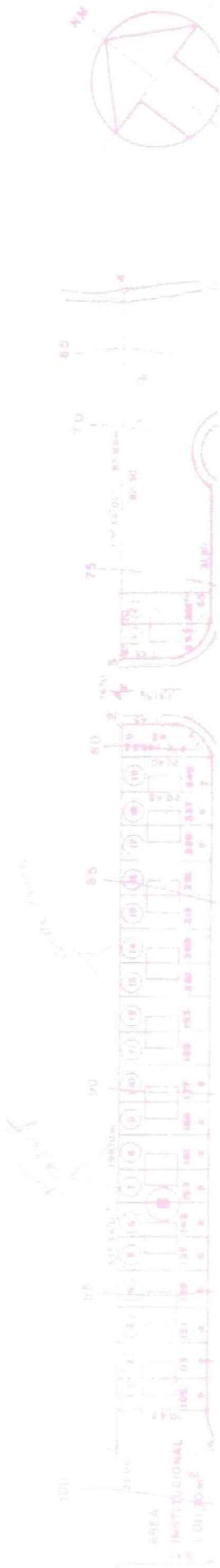
Políticas de habitação e preço da terra

A obtenção de áreas adequadas aos programas habitacionais para população de baixa renda tem sido limitada pelos baixos valores dos financiamentos individuais e pelos preços praticados no mercado de terrenos urbanos.

Na época em que o BNH foi criado existiam diferentes estudos e propostas sobre a questão habitacional, feitos durante os governos de Jânio Quadros e João Goulart por diferentes setores da sociedade. As propostas dos setores "de esquerda", consubstanciadas no documento final do Seminário de Reforma Urbana (SHRU), promovido em 1963 pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e o Instituto de Pensões e Aposentadorias dos Servidores do Estado (IPASE), articulavam a questão urbana com a habitacional. Mas foram as propostas dos empresários que predominaram. Nestas, não havia referências explícitas às questões urbana e fundiária.

A escolha dos terrenos para programas populares financiados pelo BNH foi, assim, constrangida pela ausência de estratégias para a redução dos preços fundiários e pela próprias diretrizes da política habitacional. Os terrenos das Cohabs tinham de se adequar ao produto casa própria e ao financiamento sem subsídio. Para acomodar-se às condições de pagamento da população de baixa renda, esses produtos deveriam ter o menor custo possível e, nessa mesma lógica, o terreno deveria ser o mais barato possível. Uma parte do problema poderia ser resolvida com terrenos públicos repassados sem custo, mas outra parte das terras teria de ser adquirida. Sem instrumentos para obter bons terrenos a preços adequados, a solução era adquirir os de menor preço de mercado, geralmente os piores.

No início, a questão da terra foi tratada pelo Banco como um problema de identificação e repasse a preços compatíveis. No fim dos anos 70, consolidou-se a posição de tratá-la como instrumento de planejamento, sendo criado o Departamento de Terras (DETER) na Diretoria de Mobilização de Terras, que em 1985 passou a denominar-se Diretoria de Desenvolvimento Urbano. No entanto, segundo os próprios técnicos do BNH, as iniciativas para implementar uma política de terras mais adequada enfrentaram muitas dificuldades, tanto interna quanto externamente. Havia fortes pressões de políticos e proprietários para aquisição de terrenos inadequados. Havia também resistência de outras carteiras do BNH, que entendiam os pareceres do DETER como interferência em seu poder de decisão. Por outro lado, não havia instrumental jurídico para garantir a obtenção dos terrenos bem situados a preços razoáveis (Serpa, 1988).



Diversas formas foram adotadas para obter os terrenos necessários aos programas das Cohabs:<sup>1</sup>

- a. Doações de municípios, estados ou particulares.** As doações prevaleceram no período de menores recursos, ou enquanto o BNH não aplicava recursos importantes em infra-estrutura e no programa Promorar, criado em 1979. Muitas vezes os terrenos doados serviam como garantia de empréstimos. Diversos estudos permitem concluir que as áreas doadas para conjuntos populares foram geralmente as mais desvalorizadas e pior localizadas do estoque público, em todo o Brasil. Também nas doações -- apesar de sem custo monetário para os governos -- funcionou o critério de destinar terrenos com o menor valor possível aos programas populares, evidenciando uma clara posição de segregação social. É importante observar que as expressões "terrenos apropriados" ou "que se prestem à construção de conjuntos habitacionais de interesse social" embutem a noção de limite de valor, pois querem significar que áreas muito valorizadas não são adequadas para habitação popular. As doações feitas por particulares foram claramente utilizadas como forma de receber infra-estrutura e valorizar áreas remanescentes.
- b. Repasse de áreas pelo BNH.** O BNH tinha a atribuição de repassar às Cohabs e às cooperativas (Inocoops) quatro tipos de áreas: as provenientes do patrimônio dos Institutos de Previdência; as provenientes do patrimônio da Fundação da Casa Popular (FCP), que foram assumidas pelo Serfhou; as provenientes do patrimônio da União; e aquelas recebidas pelo BNH em pagamento de dívidas.
- c. Financiamento da aquisição de terrenos ligado a financiamento de conjuntos.** Entre as exigências técnicas e documentais do Banco relativas aos terrenos pode-se ler: "A seleção de um bom terreno é fundamental na realização do projeto e deve ser feita com a maior atenção a determinados aspectos que irão refletir-se diretamente no custo da obra". A seguir são detalhados critérios quanto a localização, condições naturais e valor: "O valor do terreno deverá ser compatível com o projeto a ser executado". Essas recomendações valiam também para terrenos não financiados pelo BNH.
- d. Financiamento para formação de estoque de terrenos.** Essa linha de financiamento do BNH foi criada pela Resolução de Diretoria n. 1/76 para assegurar a viabilidade do Plano Nacional de Habitação Popular (Planap), de 1973, destinado às famílias com rendimento menor que três salários mínimos, com valor de financiamento inicialmente fixado em 320 UPCs. Por esta resolução, podiam ser

concedidos empréstimos para aquisição, por compra ou desapropriação, do total de áreas necessárias para um programa de médio prazo. A área total não poderia superar as metas para quatro anos e deveria guardar relação com o mercado local, segundo critérios fixados pelo Banco. Houve muito dinheiro e facilidades de financiamento para esse programa.

As vantagens da política de estoque eram as seguintes, segundo o BNH:<sup>2</sup>

*"[...] a possibilidade de comprar terrenos a baixo custo que serão beneficiados por futuros investimentos públicos em infra-estrutura e serviços urbanos; a elevação do poder de barganha do comprador, que vai ao mercado sem estar pressionado por uma necessidade imediata; e as possibilidades de o comprador examinar e negociar várias ofertas e não uma única, como no caso da compra com o projeto habitacional."*

A política de estoques das Cohabs continuou esbarrando nos critérios utilizados na seleção das áreas para a compra de terrenos isolados. Só que, no caso dos estoques, os problemas eram de maior escala. As histórias de favorecimentos e de corrupção administrativa são relatadas por diferentes técnicos. Provavelmente o preço dos terrenos urbanos era muito alto para os valores de financiamento do mercado popular na maioria das cidades, e provavelmente os valores dos terrenos periféricos se ajustaram para cima quando a Cohab se apresenta como o grande comprador. Muitas áreas foram compradas "a toque de caixa" e sem estudos, porque havia dinheiro sobrando no BNH.<sup>3</sup>

Aproveitando-se da facilidade de financiamento e do preço relativamente baixo, a Cohab/SP fez um estoque de terras de péssima qualidade, em áreas rurais da região metropolitana, algumas com impedimento de utilização pela legislação ambiental. Paralelamente, criou-se uma condição de privilégio na Z8-100/1, onde apenas os órgãos públicos poderiam construir conjuntos de interesse social.<sup>4</sup> A estratégia seria interessante se os terrenos dessa região não fossem inadequados para a implantação de conjuntos. As economias resultaram em enormes custos. Cerca de 1.500 hectares do estoque de terras da Cohab/SP correspondem a glebas onde não foram executadas obras, sendo cerca de 70% inaproveitáveis para fins habitacionais por diversos tipos de condicionantes ambientais.<sup>5</sup>

Entre 1976 e 1984, os agentes promotores adquiriram 21.844 hectares em todo o Brasil, por um valor médio de 0,0659 UPCS/m<sup>2</sup>, o que significa um valor de 25 UPCS por lote de 200 m<sup>2</sup> ou de 7 UPCS por apartamento (aproveitamento médio, descontadas áreas livres e sistema viário). Como média, nas Cohabs de todo o Brasil, nas operações contratadas em 1982, os terrenos adquiridos com projetos tiveram um custo médio incidente de 0,4134 UPCS/m<sup>2</sup>; nos casos de terrenos adquiridos antecipadamente este valor foi de 0,1401 UPCS/m<sup>2</sup>, ou seja, aproximadamente um terço.

Nos programas Cohab, os baixos custos dos terrenos permitiam que o maior peso do financiamento recaísse sobre a construção, isto é, fosse canalizado para as construtoras. Segundo uma atualização feita em 1985, os valores do metro quadrado na grande maioria das glebas era inferior a 1 UPCS/m<sup>2</sup> (ver tabela em anexo). Os terrenos representavam em média menos de 7% do custo da edificação, e seu custo era inferior ao da terraplanagem (Maricato, 1987). Os custos da construção não chegaram a baixar, mesmo com as tentativas de modernização tecnológica, conforme demonstram vários estudos;<sup>6</sup> nem com as economias de escala que também eram citadas na justificativa da necessidade de enormes glebas, que só poderiam ser periféricas. Criou-se uma sucessão de equívocos: a não redução dos custos de construção impossibilitava a verticalização intensiva; o adensamento não era considerado importante porque o valor incidente do terreno é baixo; a compra de terrenos melhor localizados não era considerada aconselhável porque a verticalização intensiva era cara.

Havia também um certo discurso cínico que justificava a "vantagem" de cobrar do mutuário apenas a terra rural -- mais barata -- e obter outros recursos -- subsidiados para o mutuário -- para custear a infra-estrutura urbana. A verdade é que a utilização de vazios urbanos ou de terrenos na franja da urbanização existente não propiciaria a execução de obras de expansão da infra-estrutura, que beneficiavam o BNH e as empreiteiras. Por um lado, os empréstimos para infra-estrutura -- saneamento básico, abertura de acessos viários, pavimentação -- eram feitos às prefeituras com maiores taxas de juros, propiciando melhor retorno que a habitação popular e mesmo o equilíbrio da remuneração devida ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).<sup>7</sup> Nos terrenos com condições geomorfológicas desfavoráveis ou com partidos de projeto inadequados, a execução de obras de terraplanagem -- também não incidentes no financiamento ao mutuário -- atende também à lógica de beneficiar as empresas construtoras.

Os custos de expansão e implantação de redes, de terraplanagem, de execução de equipamentos e de implantação de serviços indicam uma total despreocupação do Banco com esses aspectos. Por outro lado, a comparação com valores de terrenos mais bem localizados permite concluir que o aproveitamento destes terrenos, com a densidade adequada, teria resultado em custos similares ou menores.

O BNH criou, em todo o Brasil, um mercado para terrenos rurais ou para terrenos sem demanda de promotores privados -- por sua localização ou condições físicas. Esse mercado atendeu a interesses de proprietários e de políticos locais. Por outro lado, a expansão de redes e serviços valorizava as áreas intermediárias, na mesma lógica do loteamento clandestino, mas com dinheiro público, e do FGTS dos trabalhadores. À medida que avança a disputa pelo solo, determinada pelos financiamentos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) ou mesmo dos Inocoops, em algumas cidades, a possibilidade de compra das Cohabs nas zonas urbanizadas e mesmo nessas áreas intermediárias torna-se cada vez mais prejudicada.

O SBPE foi criado em 1966. A variação dos valores máximos de financiamento se dava a partir da negociação entre o BNH e os agentes do SBPE, sendo muito mais função da disponibilidade de recursos do que de alguma política de controle do custo dos produtos financiados. Os valores desses financiamentos acompanharam a elitização dos produtos imobiliários e a mudança no padrão de consumo dos setores beneficiados pelo "milagre econômico", sem qualquer restrição do BNH. O descontrole dos valores de financiamento contribuiu para inflacionar os valores imobiliários e fundiários. Os valores máximos de financiamento do SBPE eram apenas uma parte do valor das unidades financiadas, cujo restante era complementado por poupanças individuais. Jamais houve qualquer interferência sobre as características das unidades produzidas e sobre preços de componentes e do solo, mesmo se estes correspondiam a uma porcentagem importante dos valores financiados. Era possível obter lucros extraordinários com o repasse dos terrenos aos mutuários sem que fossem controlados os preços de compra dos mesmos pelos incorporadores. Esses ganhos fundiários eram tão importantes que desestimulavam os esforços para obter ganhos de produtividade na construção (ver Vargas, 1979; Maricato, 1987; Saffer, 1982). Por outro lado, os altos valores de financiamento tornavam desnecessários os instrumentos de pressão sobre os proprietários fundiários, como ocorreu nos países europeus que desenvolveram políticas massivas.

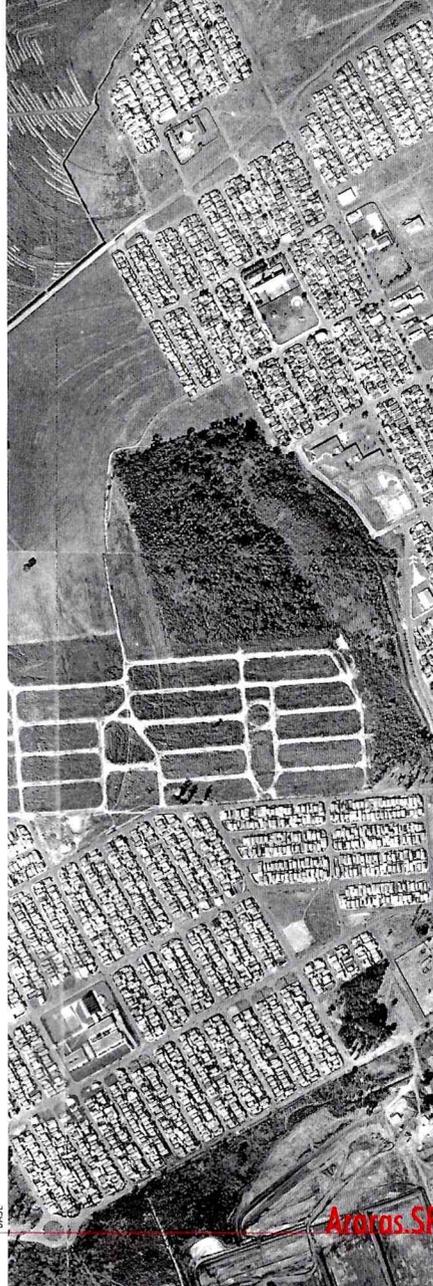
O antigo presidente do Sindicato de Corretores de Imóveis do Rio de Janeiro, Mattos Pimenta, faz o seguinte comentário:

*"Também o BNH permite, aprova, que um terreno adquirido pelo especulador, por exemplo, por Cr\$ 300.000,00, seja vendido, em cotas de terreno por metro quadrado de construção, por Cr\$ 3.000.000,00, recebendo em um ano o lucro de Cr\$ 2.700.000,00. Tais lucros são realizados praticamente em todas as incorporações de imóveis destes últimos anos, porque o BNH não exige que em tais incorporações seja atribuído ao terreno o seu custo real, o seu valor real, deixando atribuir-se ao mesmo o valor que seu especulador bem entender."* <sup>8</sup>

Em 1981, o relatório anual do BNH chamou a atenção para "[...] a importância da questão fundiária urbana [...] questão essa que interessa de perto ao BNH, na medida em que a mais aguda razão para o constante aumento no preço da terra reside no incentivo à produção de habitações".<sup>9</sup> Esses efeitos dos aumentos dos preços imobiliários e fundiários passam a pesar tanto na economia -- como fator inflacionário -- que, ao final dos anos 70, aparecem as pressões para cortar a expansão imobiliária. É nessa ocasião que aumentam os recursos do BNH para programas de desenvolvimento urbano (ver Melo, 1988).

Os programas para baixa renda da fase final do BNH (Profilurb, Promorar, João de Barro) e os programas federais com recursos orçamentários, como os promovidos pela Secretária Especial de Ações Comunitárias (SEAC), não conseguem superar o impasse do preço da terra, transferindo o problema para as prefeituras. Conta-se que algumas prefeituras, para receber os recursos, chegavam a propor localizar as unidades em áreas de praças.

Na cidade de São Paulo, embora a preocupação com as questões da inserção urbana, da qualidade dos terrenos e do porte dos conjuntos esteja muito mais presente nos critérios de seleção de terrenos para habitação popular, o problema do preço desses terrenos não vem sendo enfrentado nem com estratégias de obtenção adequadas, nem com instrumentos urbanísticos que interfiram no mercado. Diante do preço alto, a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) e a Prefeitura de São Paulo, a partir do final dos anos 80, recorreram fundamentalmente às desapropriações e ao adiamento dos pagamentos, que acabaram por determinar valores finais



BASE

Araras, SP Conjunto Habitacional COHAB

extremamente elevados, mesmo superiores aos valores de mercado.<sup>10</sup> As tentativas de implementar estratégias específicas para obtenção de terrenos foram pontuais ou esbarraram nos entraves administrativos e na falta de base legal (caso da Prefeitura de São Paulo entre 1989 e 1992).

Como se sabe, a implantação dos loteamentos clandestinos e dos loteamentos aprovados sem a devida preocupação com a continuidade urbana provocaram a formação de vazios urbanos. Esses vazios eram parte da estratégia de valorização das propriedades privadas com investimentos públicos, pois se beneficiavam com a infra-estrutura estendida aos loteamentos dispersos e distantes. O poder municipal, assim como não controlou a expansão horizontal e a formação dos vazios urbanos, não controlou a retenção ou a utilização dos terrenos vazios, de diversos tamanhos. A manutenção dos vazios tem a ver com a continuidade da "expansão descontrolada" da metrópole e com a transformação permanente de áreas já urbanizadas.

O loteamento irregular em áreas rurais ou de proteção ambiental só tem sido possível e necessário porque os municípios não reprimem nem a manutenção dos terrenos vazios, nem o loteamento clandestino. O loteador popular, diante da pequena capacidade de pagamento das famílias, busca as glebas mais baratas. Se o parcelamento fosse efetivamente reprimido na área rural, teria havido, ao longo das décadas, maior pressão pela utilização dos vazios urbanos; por outro lado, se a manutenção de terrenos vazios fosse penalizada, seus proprietários teriam sido estimulados a vendê-los, aumentando a oferta. Como agravante, nas mudanças de zoneamento, cujos recortes são reconhecidamente arbitrários, terrenos vazios ou construídos são igualmente beneficiados gratuitamente com coeficientes de aproveitamento maiores, provocando sua valorização.

No fim dos anos 70, quando o número de vazios urbanos era de cerca de 40% na Z2 do Município de São Paulo (Campanário, 1984), os terrenos comprados pela Cohab/SP para Habitações de Interesse Social (HIS) localizavam-se fora do perímetro urbano. Neste caso, vemos o próprio município utilizando a lógica do loteador popular para não prejudicar as condições de acumulação dos proprietários fundiários. No entanto, no processo de expansão paulistano, não vemos o município atuando na abertura programada de áreas, onde a valorização por investimentos públicos em infra-estrutura poderia ser recuperada em benefício da coletividade, seja por revenda de terrenos ou por cobrança de contribuição de melhoria. O município não exerce a função de promotor de novas áreas de expansão, a exemplo das ZAC francesas. Não cria oportunidades de apropriar-se de ganhos fundiários a partir de investimentos em urbanização de novas áreas.<sup>11</sup> Por outro lado, as regras urbanísticas facilitam a transformação permanente da cidade pela iniciativa privada, multiplicando as oportunidades de utilização do mesmo solo. Criam-se leis que dão vantagens às operações de renovação em áreas existentes, onde os ganhos fundiários são totalmente privatizados.<sup>12</sup>

A verticalização paulistana desenvolveu-se fundamentalmente pela transformação de bairros horizontais de classe média, sem custos ligados à adequação de infra-estrutura desses bairros, e sem necessidade de urbanizar novas áreas. As razões para isso são várias e todas elas baseadas nas facilidades oferecidas pelo município para a demolição, o remembramento e a reconstrução com aproveitamento maior do terreno.

Primeiro, podem-se criar facilmente outros terrenos vazios a partir da demolição, sem nenhuma exigência quanto aos prazos ou ao tipo de reconstrução, e sem nenhum controle sobre o interesse social<sup>13</sup> das edificações demolidas. Segundo, estimula-se o remembramento de lotes, porque as vantagens dadas pelo zoneamento nem sempre podem ser aproveitadas por cada proprietário de lote, especialmente de lotes pequenos; é preciso ter vários lotes para construir um prédio de apartamentos que obedeça as exigências de dimensões e recuos definidas pela legislação municipal.

A Lei de Zoneamento de São Paulo (Lei n. 7805/72 e complementares), embora reduza os coeficientes de aproveitamento (CA) nas áreas centrais em relação ao que era praticado anteriormente, permite verticalizar em cerca de 80% da zona urbana. Por meio de um mecanismo conhecido como "fórmula de Adiron"<sup>14</sup>, já previsto na lei de zoneamento de 1972, os edifícios que reduzirem a taxa de ocupação (TO) são beneficiados com um CA maior. Por exemplo, na Z2 -- que cobre a maior parte da cidade -- uma construção pode ter a área construída igual à área do terreno, para o que precisará ter dois andares, pois a taxa de ocupação do terreno (TO) é igual a 0,5 (50% da área do terreno). No entanto, se for construído um edifício R3<sup>15</sup>, ocupando 25% do terreno, ele poderá ter uma área construída total igual a duas vezes a área do terreno, ou seja, o dobro da área permitida no caso anterior.

Esses benefícios da "fórmula de Adiron" são concedidos gratuitamente ao incorporador, sem nenhuma contrapartida de interesse coletivo. Poder-se-ia falar de um benefício ambiental, decorrente do aumento de áreas verdes e da ventilação entre os prédios, mas isso geralmente não responde a nenhuma exigência de natureza técnica, mas apenas a um padrão urbanístico mais sofisticado (moda, mais caro). A "fórmula de Adiron" beneficia fundamentalmente o empreendimento, pois a área livre é utilizada como área de lazer ou jardim de propriedade e uso do condomínio. Além disso, as garagens podem ocupar todo o subsolo, o que determina, na prática, a impermeabilidade da área total do lote.

Enquanto os incorporadores podem obter terrenos a custos compatíveis com o preço dos apartamentos que pretendem vender, os empreendimentos nas áreas já consolidadas são mais vantajosos do que seriam os resultantes da urbanização de glebas vazias, ou não se explicaria a grande concentração de edifícios residenciais nessas áreas. A utilização progressiva dos vazios urbanos tem sido ligada a grandes empreendimentos comerciais ou a empreendimentos

residenciais com a característica de conjuntos habitacionais fechados.

O processo de demolições para verticalização tem como efeito freqüente a saída das famílias que habitavam o lugar em soluções alugadas, especialmente se atinge casas antigas. Quando a verticalização produz unidades de padrão muito superior às da vizinhança -- isto é, destinadas a famílias de renda mais alta --, a valorização é sentida no conjunto do bairro, com efeito nos preços de venda e de aluguel. Esses processos afetam famílias de baixa renda e de classe média. Uma parte destas vai pressionar o mercado habitacional nos bairros populares, com efeito em cascata sobre os ainda mais pobres.

Embora o adensamento das áreas já urbanizadas seja desejável, visando a um melhor aproveitamento da infra-estrutura disponível, a verticalização intensiva não é o único meio,<sup>16</sup> e nem sempre o mais adequado, principalmente quando seu custo é alto. No Brasil, pelas condições atrasadas da indústria, o custo de construção verticalizada (com elevadores) é mais alto. De qualquer modo, os padrões estabelecidos nos conjuntos R3 não significam necessariamente maior densidade demográfica (número de pessoas por unidade de terreno), mas apenas maior área construída por apartamento (inclui áreas condominiais, garagens, salões etc.). Aliás, os dados dos censos do IBGE permitem constatar que as zonas onde a população está diminuindo coincidem com aquelas onde se concentram os lançamentos de apartamentos.

O maior controle do loteamento popular pela legislação municipal de 1972 (normas de zoneamento e de parcelamento do solo) e, a partir de 1979, pela "Lei Lehman" (Lei n. 6766/79) não está alheio aos interesses do capital incorporador em reservar áreas para empreendimentos para uma demanda de maior renda, especialmente os verticalizados. Por outro lado, a partir de 1980, com a regularização massiva de loteamentos estimulada pela "Lei Lehman", o capital imobiliário passa também a poder se expandir pelas zonas criadas à margem da legislação, pelos loteadores clandestinos, com infra-estrutura instalada com recursos públicos.

Nas discussões sobre a formação dos preços dos terrenos urbanos tem prevalecido a tese de que são os valores que podem ser pagos pelas construções que determinam o valor dos terrenos, e não o contrário. Esse raciocínio leva a supor que em muitas áreas da cidade -- onde se pode verticalizar e onde existe mercado para a verticalização -- os terrenos assumem os valores que podem ser pagos pelos

incorporadores, que são aqueles resultantes do aproveitamento mais lucrativo possível, para faixas com acesso aos financiamentos. Os próprios avaliadores utilizam o critério de "interesse para incorporação" ao determinarem o valor de um terreno nas desapropriações. Como consequência, seu valor é alto para empreendimentos de menor densidade ou de padrão mais simples que os utilizados pelos incorporadores.

O problema não reside apenas no preço teórico de um determinado terreno, mas na existência de liquidez para sua aquisição. Na falta desta, os incorporadores têm condições de oferecer aos proprietários, em permuta, parte das unidades a serem produzidas, cujo valor normalmente é atrativo. Por outro lado, o tamanho desse mercado -- e, conseqüentemente, sua influência no preço dos terrenos -- dependerá basicamente da existência e das características dos financiamentos imobiliários.

Desse modo, as regras estabelecidas pelo zoneamento municipal articularam-se perfeitamente com os objetivos do BNH de favorecer os incorporadores e a indústria da construção. Os pequenos promotores tradicionais, além de não poderem competir pelos terrenos, não tinham acesso ao crédito, por não disporem do capital mínimo exigido pelo SFH. Como essa produção não era financiada, também não poderia haver financiamento para sua compra. <sup>17</sup> Enquanto a lei favorecia as grandes construtoras, que utilizavam os recursos do SFH, a provisão habitacional para a imensa maioria -- que contribuía para o FGTS -- era feita pelo mercado irregular de lotes, sem financiamento. Também sem financiamento continuou a autoconstrução, feita completamente à margem da legislação, nos loteamentos e nas favelas.



Acervo Helena Maria Barreto

### São Paulo Conjunto Habitacional Santa Etelvina da COHAB



Acervo Helena Maria Barreto

Entre 1964 e 1976, paralelamente ao boom da construção civil possibilitado pelos financiamentos do BNH, os preços médios de terrenos em São Paulo quadruplicaram. As médias de preços ocultam o fato de que as regiões menos urbanizadas ou habitadas por população mais pobre podem sofrer variações de preços ainda maiores, por efeito de investimentos públicos e de sua atratividade para o setor privado. Esse aumento de preços é consequência dos critérios de financiamento adotados nos dois mercados do SFH -- o de renda média/alta e o mercado popular -- e da gestão municipal do uso do solo.

A valorização do solo teve efeitos no estoque e nas condições para produção de moradias populares nas zonas urbanizadas e beneficiadas pela infraestrutura. A subida de preço de terrenos, imóveis construídos e aluguéis tornou um maior número de moradias e de bairros inacessíveis às famílias de menor renda; o aumento de preço dos lotes existentes nas zonas intermediárias e periféricas dificultou a alternativa da autoconstrução em terreno próprio; a produção de lotes populares e de imóveis de baixo custo diminuiu, tanto pelo preço da terra como pela falta de financiamento específico. As medidas tomadas pelos governos federal e municipal para impedir a abertura de loteamentos precários, não criando outras alternativas de moradia para a população pobre, contribuíram para agravar a situação. Devido às restrições legais e ao preço das glebas, os loteamentos populares abertos a partir de então são todos ilegais, em sítios ainda piores, ou em zonas de risco ambiental. E são também mais caros, porque toda a terra foi valorizada e porque a oferta se reduziu.

Desse modo, o BNH, apesar de ter sido proposto como um instrumento compensatório, não apenas não proveu a população de baixa renda com casa própria, como contribuiu para aumentar o número de excluídos de qualquer solução que não fosse a invasão de terrenos. Desde a época do boom imobiliário permitido pelo Banco, a favela não parou de crescer. Em São Paulo, a população favelada, que em 1973 correspondia a 1,2% da população da cidade, em 1987 já representava 8,9% dos paulistanos, e em 1993 constituía quase 20% dos habitantes do município.

As condições habitacionais tornaram-se mais graves também pela redução do salário real. No entanto, se observamos as curvas de evolução do salário mínimo e dos preços médios de terreno em São Paulo, vemos que o distanciamento entre elas é devido principalmente aos terrenos. Entre 1964 e 1986, o preço dos terrenos aumentou 290%, ao passo que o salário mínimo foi reduzido a 54,5% de seu valor.<sup>18</sup>

O desinteresse do governos federais pela problemática do acesso à terra urbana persistiu após o período autoritário e se mantém até hoje. Não houve

empenho do Estado na implementação de instrumentos que permitissem algum controle da valorização e das facilidades para obter terrenos para habitação popular. É interessante notar que, em períodos autoritários ou não, houve tentativas de tabelar muita coisa: bois, mercadorias, aluguel e mesmo juros. Mas a terra, cuja valorização é "produzida" apenas pelos investimentos públicos ou de terceiros, continua intocável. A Constituição de 1988 avançou no que se refere à possibilidade de controlar a retenção especulativa de terrenos urbanos e facilitar sua obtenção pelo município (Artigo 182), mas essa estratégia tem sido pouco utilizado pelos municípios.

As sucessivas versões da "lei de desenvolvimento urbano" e as propostas da esquerda no contexto da luta pela reforma urbana não são vistas como prioritárias pelo Executivo nem pelo Legislativo. A tese defendida por alguns urbanistas de que haveria interesse do "capital produtivo" na repressão à retenção especulativa de terrenos urbanos não foi comprovada. Os incorporadores e construtores não precisaram, no tempo do BNH, e continuam a não precisar de mais intervenção pública no mercado de terras.

Alguns programas habitacionais recentes mostram que não há uma intenção de enfrentar o problema do preço da terra para construir habitação social, mas simplesmente contorná-lo. No programa Cingapura, da Prefeitura de São Paulo, cria-se a possibilidade de importantes contratos de construção para grandes empreiteiras -- prédios que substituem moradias construídas -- em áreas públicas ocupadas por favelas. No programa Chamamento Empresarial, da CDHU, a compra dos terrenos é de responsabilidade das empresas licitadas, não havendo controle sobre o lucro efetivado no repasse à companhia.

Também as prefeituras de esquerda e movimentos por moradia têm priorizado soluções que permitem ao poder público não enfrentar o problema do preço da terra urbana.



## Os programas de regularização de favela

Alguns municípios brasileiros, por decisão política ou devido às dificuldades para promover a produção de moradias de interesse social, têm priorizado (às vezes com exclusividade) os programas de urbanização de favelas, promovendo ou não sua regularização fundiária. Isso tem sido justificado pela dificuldade em obter terrenos para novos conjuntos e pela escassez de recursos financeiros ou de capacidade operacional. Essas decisões têm prevalecido após a crise nos financiamentos federais para a habitação.

As políticas habitacionais baseadas exclusivamente na regularização de assentamentos ilegais apresentam várias limitações e efeitos perversos. Por um lado, como eles normalmente estão localizados em áreas não disputadas pelo mercado, muitas vezes as áreas não são adequadas (no todo ou em parte). A falta de terrenos leva a soluções urbanísticas que consolidam um adensamento exagerado do bairro. Por outro lado, ao se limitarem à regularização de assentamentos informais, os governos reforçam a lógica da exclusão: ou seja, mantêm a população mais pobre onde o mercado permitiu que ela se instalasse.

O mais preocupante é que, enquanto se regularizam algumas favelas ou loteamentos irregulares, muitos outros aparecem, em consequência do aumento do número de excluídos do mercado formal e da falta de políticas municipais e metropolitanas de provisão. Esse processo de exclusão contribui para a substituição de famílias nas favelas urbanizadas e para o surgimento incessante de novas favelas. A valorização imobiliária, aliada à queda dos salários, provoca deslocamentos em cascata dos moradores nas grandes cidades, em direção às áreas menos caras. As favelas urbanizadas passam a ser pressionadas por uma demanda de maior renda, que não pode suportar aluguéis ou taxas em bairros regulares da cidade. Por outro lado, as famílias de menor renda já não podem vir para aquela favela, porque o acesso torna-se mais caro após a urbanização: existe um preço alto para entrar, que corresponde à qualidade e segurança alcançadas.

As famílias que saem e as que não podem entrar nas favelas/loteamentos urbanizados geralmente vão buscar outra solução irregular mais barata. Em alguns casos, essas soluções ilegais não se dão no mesmo município, mas em cidades vizinhas, em função do preço do solo e da política municipal de controle sobre assentamentos ilegais. A oferta de soluções regulares de baixo custo e as políticas de provisão públicas são indispensáveis, inclusive para apoiar as políticas de regularização.

As compras coletivas de terrenos não urbanizados correspondem a uma nova alternativa de famílias -- organizadas ou não -- que possuem alguma poupança e capacidade de pagamento mas não conseguem comprar um lote individualizado (regular ou irregular). A oferta de áreas acessíveis a essas famílias é geralmente em zonas com restrições legais e ambientais ao parcelamento. A formação e registro da associação é, freqüentemente, uma solução artificial para encobrir uma ação de parcelamento (venda de partes de uma gleba) promovida pelo proprietário. O número de loteamentos de associações vem crescendo muito desde a segunda metade dos anos 80.

A compra coletiva é também utilizada quando se trata de áreas já ocupadas, resultantes de invasões. Neste caso, os preços pagos são sempre menores que os pagos em áreas vazias e são resultado de negociações para obter condições acessíveis às famílias moradoras. De qualquer modo, alguns dos terrenos comprados são muito ruins para o preço pago. Além disso, os preços fundiários estão subindo de modo generalizado nas áreas de interesse dos movimentos (mais periféricas), de modo não compatível com o comportamento geral do mercado de terras na cidade. São áreas piores e muitas vezes com restrições legais. Parece ser efeito perverso da própria demanda de baixa renda e da expansão do mercado formal (inclusive cooperativas) para áreas mais periféricas, nos vetores de atuação dos movimentos. A omissão do poder público permite (por falta de fiscalização) que compras se expandam em áreas absolutamente inadequadas.

Alguns projetos em terrenos de propriedade de associações foram desenvolvidos nos últimos anos, com financiamento da Prefeitura de São Paulo (Habi, entre 1989 e 1992), da CEF e da CDHU. Esta empresa estimulou a formação de associações com a possibilidade de financiamento.

Diante das dificuldades financeiras e operacionais dos órgãos públicos para comprar terrenos, alguns acreditam que sua obtenção deva ser atribuída às associações. O argumento mais forte é que "os proprietários sempre vendem mais barato para os movimentos e mais caro para o governo". O ideal seria que as associações pudessem aproveitar essa vantagem, mas sendo também convenientemente apoiadas com a disponibilização de linhas de financiamento específicas, a orientação técnica e jurídica para os procedimentos de seleção e aquisição, a simplificação de procedimentos e apoio técnico para projetos e a criação de condições para permutas com proprietários.

No entanto, embora interessante, a compra dos terrenos pelas próprias famílias que demandam moradias não pode ser pensada como solução exclusiva e não pode prescindir de uma política pública para interferir no mercado. Uma política fundiária adequada poderia melhorar as condições de compra por associações, no aspecto de qualidade e custo, assim como resolver também os problemas de aquisição pelos órgãos promotores. Aliás, esse foi o caso em Diadema, onde a delimitação de AEIS (Áreas de Interesse Social) sobre terrenos vazios

permitiu a aquisição vantajosa tanto pelas associações como pela Prefeitura.

No momento, existem recursos federais (orçamentários e do FGTS) que permitiriam produzir milhares de moradias populares na região metropolitana; e recursos estaduais (resultantes da arrecadação adicional do ICMS) que são pouco aplicados na cidade por decisões políticas e por razões de custo da terra. Sem falar nas possibilidades de misturar esses tipos de recursos para obter condições de pagamento mais adequadas para as famílias mais pobres.

Quanto aos recursos federais, faltam condições operacionais para aplicá-los em programas para baixa renda, embora a demanda seja enorme e a maior parte dos recursos utilizados seja gerada pelos depósitos compulsórios dos trabalhadores. Essa situação permite que os valores de financiamento com recursos do FGTS sejam aumentados para financiar imóveis para faixas de renda média e alta, enquanto a grande maioria dos trabalhadores só pode usar seu FGTS para habitação quando é demitida do emprego.

Essa aparente contradição está muito ligada à questão da irregularidade. A maioria dos trabalhadores tem de recorrer às formas irregulares de provisão da habitação, e o fato de o lote ou a construção serem irregulares impede o acesso aos financiamentos habitacionais públicos ou privados. O comprador de um lote irregular não pode apresentar os documentos necessários para obter financiamento para construir. O proprietário de uma casa em situação irregular não tem os documentos necessários para sua venda por meio das cartas de crédito.<sup>19</sup> A dificuldade da Caixa Econômica Federal em disseminar este instrumento tem a ver com a dimensão da ilegalidade fundiária e imobiliária na cidade. Desse modo, os financiamentos públicos acabam por beneficiar principalmente a camada mais rica da população, que pode negociar no mercado legal, e os agentes que podem atuar nesse mercado restrito.

Por outro lado, a existência de recursos financeiros para o setor imobiliário promove o aumento dos preços, pois aumenta a demanda. No caso das cartas de crédito, para aquisição de imóveis usados, o mercado escasso de imóveis regulares agrava o problema. Desde seu lançamento, foi notado um aumento nos preços dos tipos de imóveis enquadrados nas regras.

Residencial (PAR), destinado a financiar imóveis no regime de leasing: isto é, a propriedade é obtida após o pagamento total, em 15 anos. A prioridade do PAR é financiar moradias nas áreas centrais, obtidas a partir de reformas ou reciclagem de edifícios e de construções novas em terrenos vazios. No caso de São Paulo, há dificuldades para obter imóveis a preços compatíveis e realizar as obras dentro dos valores permitidos pelo Programa (máximo de R\$ 20.000 por unidade). A adoção deste valor em projetos para o movimento de moradia (alguns a partir da invasão de prédios vazios) tem obrigado os arquitetos a reduzir exageradamente a área dos apartamentos.

Existem pressões dos movimentos populares e das empresas construtoras (apoiadas pelo governo estadual) no sentido de aumentar o teto do financiamento. Essa discussão é bem interessante para exemplificar tudo o que este artigo tentou mostrar.

Se o valor do financiamento subir, os valores de terrenos e imóveis vazios vão acompanhar essa subida, conforme reconhecido pela própria Caixa.<sup>20</sup> Sem esquecer que a zona central está em processo de revalorização, por conta do discurso e dos investimentos em reabilitação. Por outro lado, os valores máximos do PAR, como estão hoje, só são acessíveis a famílias com renda superior a três salários mínimos; se aumentar o valor do financiamento, o número de excluídos será maior. As pressões das empresas construtoras têm ligação com seu interesse em produzir para faixas de renda mais alta e com maiores taxas de lucro.

Os responsáveis pela política urbana e pela habitação têm de estar atentos a esses impactos. O poder público municipal deve criar e apoiar medidas que contribuam para reduzir os preços dos imóveis nos setores da zona central onde se queira construir com o PAR ou outras linhas de financiamento. As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) poderão definir restrições a outros usos e incentivos especiais para Habitações de Interesse Social (HIS), o que ocasionará a redução dos valores e a diminuição da pressão especulativa. As normas urbanística e edilícias deverão ser adequadas às reformas e à moradia social em áreas consolidadas, permitindo a redução dos custos de construção e a agilidade na aprovação dos projetos.<sup>21</sup> Por outro lado, a Prefeitura deverá estar atenta para que outros investimentos públicos e instrumentos de política urbana (especialmente a Operação Urbana Centro) sejam coerentes com a política de habitação no centro e não tragam impactos negativos, como tem sido a regra. A possibilidade de produzir HIS em escala no centro e a permanência da população

encortçada que já reside nessa área poderão também frear o aumento exagerado de preços por efeito de atratividade provocada pela revitalização.

Quanto à Caixa e ao Conselho Curador do FGTS, deverão buscar formas de aumentar os subsídios e, talvez, definir tetos de financiamento diferentes para as obras de construção/reforma e para a obtenção de terrenos/edifícios vazios. A articulação com o município é essencial para definir a estratégia de financiamento.

A política habitacional não é só um problema de financiamento, nem só um problema fundiário. Mas deve articular corretamente essas questões se deseja realmente inverter os resultados perversos do mercado e das políticas tradicionais. Para isso, os municípios precisam passar a entender a política habitacional como parte integrante da política urbana e pensar a política urbana sobretudo como instrumento para a qualidade de vida do conjunto da população.

#### HELENA MENNA BARRETO SILVA

Urbanista, formada em arquitetura pela UFRJ, mestre e doutora pela FAUUSP. É consultora e pesquisadora nas áreas de Planejamento Urbano, Política Habitacional, Política Fundiária, Legislação Urbanística e Reabilitação Urbana. Trabalhou na Secretaria Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano, em vários organismos da Prefeitura Municipal de São Paulo, na Prefeitura de Campinas, na EMPLASA, assim como em instituições públicas do Chile e de Portugal. É pesquisadora do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (Lab Hab) e professora da

FAUUSP.

[hmsilva@osite.com.br](mailto:hmsilva@osite.com.br)

#### Referências Bibliográficas

- CAMPANÁRIO, Milton. (1984), "O Mercado de Terras e a Exclusão Social na Cidade de São Paulo". In Paulo Krishcke (org.), *Terra de Habitação X Terra de Espoliação*, São Paulo, Cortez.
- CASTRO, Carolina Pozzi de. (1986), *O Papel da Tecnologia na Produção da Habitação Popular: Estudo de Caso do CH José Bonifácio*. Dissertação de mestrado apresentada à EESC-USP, São Carlos.
- LIPIETZ, Alain. (1974), *Le Tribut Foncier Urbain*. Paris, Maspero.
- MARICATO, Erminia. (1987), *Política Habitacional do Regime Militar: Do Milagre Brasileiro à Crise Econômica*. São Paulo, Vozes.
- MELO, Marcos A.B.C. de. (1988), "Classe, Burocracia e Intermediação de Interesses na Formação da Política de Habitação". *Espaço e Debates*, NERU, n. 24.
- SAFFER, Nirce. (1982), *O Mercado de Terras em Porto Alegre: Estudo de Caso para o Período 1964/1979*. Dissertação de mestrado apresentada ao PROPUR-UFRGS, Porto Alegre.
- SERPA, Cláudia Brandão de. (1988), *Limites e Possibilidades de Uma Política Fundiária no Estado Capitalista*. Dissertação de mestrado apresentada ao IPPUR-UFRJ, Rio de Janeiro.
- SILVA, Helena Menna Barreto. (1998), *Terra e Moradia: Que Papel para o Município?* Tese de doutoramento apresentada à FAU-USP, São Paulo.
- \_\_\_\_\_. (1999), *Novas Estratégias de Acesso da População de Baixa Renda à Terra Urbana: As Compras de Terrenos por Associações*. Relatório de pesquisa feita para o Lincoln Institute of Land Policy.
- \_\_\_\_\_. (2000), *Programas de Urbanização e Desenvolvimento do Mercado em Favelas Brasileiras*. Relatório de pesquisa feita para o Lincoln Institute of Land Policy.
- SILVA, Helena M.B. e CASTRO, Carolina P. de. (1997), *A Legislação, o Mercado e o Acesso à Habitação em São Paulo*. Trabalho apresentado no *workshop* Habitação: Como Ampliar o Mercado?, promovido pelo Labhab, FAU-USP, o Lincoln Institute of Land Policy e o IPT.
- SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. (1994), *A Identidade da Metrópole: A Verticalização em São Paulo*. São Paulo, Hucitec.
- VARGAS, Nilton. (1979), *Organização do Trabalho e Capital -- Um Estudo da Construção Habitacional*. Dissertação de mestrado apresentada ao COPPE-UFRJ, Rio de Janeiro.
- TAVARES, Maria. (1988), *O Processo de Trabalho na Produção da Habitação Popular*. Dissertação de mestrado apresentada à EESC-USP, São Carlos.

Este artigo está baseado na minha pesquisa para o doutorado na FAU-USP, com bolsa da FAPESP, que resultou na tese *Terra e Moradia: Que Papel para o Município?*, defendida em março de 1998.

Os programas da área social do BNH incluíam também as cooperativas, coordenadas pelos Inocoops. Segundo o relatório BNH/DETER, 1985, p. 57, nos projetos das cooperativas na RMS, no período 1981-1982, o terreno correspondia a 6,07%; a construção, a 69,03%; a infra-estrutura, 7,39%; e equipamento e projeto, 1,56%.

Relatório BNH/DETER, 1985, p. 31.

Técnicos da CEF em São Paulo comentam a "dezembrada" de 1978, quando era preciso gastar o dinheiro disponível para terrenos, não importando muito a qualidade dos mesmos.

A Lei n. 9300/81 divide a zona rural do município -- Z8-100 -- em cinco zonas, com níveis de restrições diferenciados. A Z8-100/1 é definida como de transição urbano/rural, onde são permitidos apenas conjuntos habitacionais produzidos pelos órgãos públicos e núcleos industriais.

Relatório do Grupo de Trabalho de Política Fundiária da Cohab/SP, instituído pela Portaria Interna n. 13/89, de 11/10/1989.

Ver especialmente as dissertações de mestrado de Carolina Pozzi de Castro (1986) e de Maria Tavares (1988).

Entrevista com técnicos da CEF e ex-BNH.

Mattos Pimenta, *Especulação Imobiliária -- A Opulência de Poucos à Custa da Miséria de Muitos* (inédito). Citado por Maria Adélia Aparecida de Souza (1994, p. 191).

BNH, Relatório anual 1981, p.13.

Os custos abusivos das desapropriações são devidos a taxas e critérios de atualização da dívida abusivos, definidas pelo Judiciário, e por valores de avaliação freqüentemente especulativos, aceitos pelos juizes. Existe uma pesquisa sobre essa questão em andamento no Labhab, coordenada por Erminia Maricato. No programa SH1 da CDHU, envolvendo 11 conjuntos, o custo da terra desapropriada chegou a significar mais de 1,15 vezes o custo da edificação. Cf. CDHU, Relatório da Diretoria Financeira, 1990

## N o t a s

*Zone d'aménagement concerté* (ZAC). Permite ao poder público - após obtenção das glebas -- programar equipamentos públicos e urbanizar áreas da cidade, produzindo lotes destinados a diferentes usos: habitação, comércio, serviços, indústria, cuja venda cobrirá os custos de todas as obras necessárias à ZAC. Esta estratégia fortalece também os promotores em face dos proprietários fundiários, conforme nota Lipietz (1974).

Essa função se deu, excepcionalmente, nas áreas CURA e nas áreas de reurbanização a partir das desapropriações para o Metrô.

O interesse histórico ou arquitetônico é protegido pelo instrumento do tombamento.

Este mecanismo leva o nome do secretário de Planejamento que a instituiu, o arquiteto Benjamin Airon Ribeiro.

A verticalização para uso residencial se faz segundo dois tipos de edifícios: o R2-02 e o R3. O primeiro é definido como "habitação multifamiliar agrupada verticalmente" e permite uma percentagem de uso misto. O segundo é definido como "conjunto residencial com um ou mais edifícios, disposto de áreas comuns cobertas e descobertas [...]", sendo subdivididos em R3-01, quando a área do terreno é menor que 20 mil m<sup>2</sup>, e R3-02, quando a área do terreno é superior a 20 mil m<sup>2</sup> ou existem mais de 400 unidades.

Outras cidades apresentam densidades bastante altas, com prédios de até sete andares, como é o caso de Paris.

Segundo Hugo Nittinger, ex-diretor do BNH (entrevista, 18/9/1997), o sistema não tinha condições operacionais para lidar com pequenos empresários, nem com a autoconstrução.

Valores analisados pela SEMPLA, a partir de anúncios publicados nos jornais.

Linha de financiamento com recursos do FGTS, concedida a pessoas que pretendam adquirir imóveis novos ou usados.

Palestra de Aser Cortines, diretor de Desenvolvimento Urbano da Caixa Econômica Federal, no encontro "Habitação no Centro de SP: Como Viabilizar Essa Idéia", promovido pelo Labhab e financiado pela CEF, agosto de 2000.

Essas propostas foram discutidas no encontro "Habitação no Centro de SP: Como Viabilizar Essa Idéia", promovido pelo Labhab e financiado pela CEF, agosto de 2000.

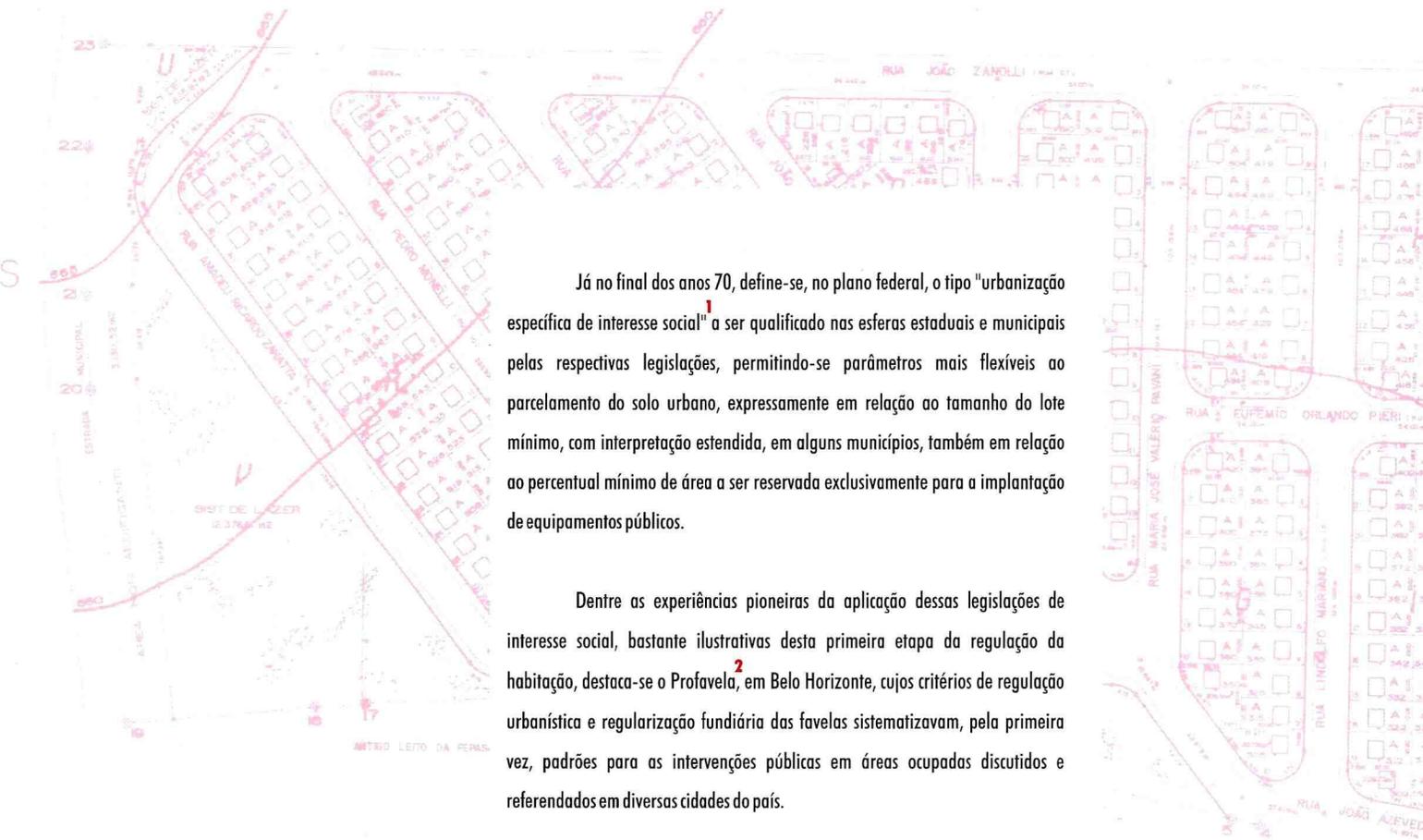


As regulamentações urbanísticas específicas para a habitação de interesse social coincidem com o movimento de democratização do país, iniciado no final da década de 70. O alto índice de concentração urbana e as pressões dos movimentos populares, principalmente por segurança na moradia, levaram à criação, nos anos 80, de legislações municipais que, apesar de contemplarem dispositivos voltados à disciplina urbanística do parcelamento, uso e ocupação do solo, tinham como foco principal ações voltadas para a regularização da situação de domínio sobre as terras urbanas ocupadas ilegalmente pela população pobre.

---

## L e g i s l a ç ã o                    u r b a n a e regulação da habitação de interesse social

**Evangelina Pinho**



Já no final dos anos 70, define-se, no plano federal, o tipo "urbanização específica de interesse social"<sup>1</sup> a ser qualificado nas esferas estaduais e municipais pelas respectivas legislações, permitindo-se parâmetros mais flexíveis ao parcelamento do solo urbano, expressamente em relação ao tamanho do lote mínimo, com interpretação estendida, em alguns municípios, também em relação ao percentual mínimo de área a ser reservada exclusivamente para a implantação de equipamentos públicos.

Dentre as experiências pioneiras da aplicação dessas legislações de interesse social, bastante ilustrativas desta primeira etapa da regulação da habitação, destaca-se o Profavela, em Belo Horizonte, cujos critérios de regulação urbanística e regularização fundiária das favelas sistematizavam, pela primeira vez, padrões para as intervenções públicas em áreas ocupadas discutidos e referendados em diversas cidades do país.

Quase que concomitantemente, em Recife, são criadas, com base na Lei de Uso e Ocupação do Solo,<sup>3</sup> as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), regulamentadas em 1987 pela Lei do PREZEIS -- Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social.

Os dispositivos estabelecidos por essas legislações seriam adotados, posteriormente, em nível nacional, nas diversas leis de interesse social criadas nos anos seguintes, desenhadas a partir do discurso técnico de esquerda e dos movimentos populares organizados em diversos locais do país.

Assim, apesar de realidades regionais bem diferentes, as legislações de interesse social criadas nos municípios guardam profundas semelhanças com o Profavela e o PREZEIS, principalmente em relação à regulação urbanística dos assentamentos, mas também no que diz respeito aos objetivos, princípios norteadores e instrumentos da atuação pública para a regularização urbanística e fundiária.

Alguns destes aspectos merecem ser destacados. As leis de interesse social têm como objetivo principal a urbanização e regularização das áreas "informais" a fim de integrá-las ao restante da cidade, garantindo, nas intervenções públicas, o respeito à tipicidade e características das ocupações. Contudo, a experiência tem demonstrado que o mero reconhecimento legal da existência dos assentamentos, aliado ao que existe de investimentos públicos para sua urbanização, não garante a recepção destes locais pela "cidade formal". Seja pela pequena parcela de recursos aplicados, seja pelas tentativas de conciliação dos interesses públicos e privados, as urbanizações de favelas têm produzido áreas de pouco conforto, com a permanência de lotes de pequenas dimensões, com a manutenção da precariedade nas edificações e, principalmente, com a falta de espaços públicos de qualidade, raramente usufruídos pela população não moradora do local. Gera, é bem verdade, uma situação de moradia melhor que a anterior, mas ainda assim bem distante da máxima de bem-estar dos moradores, consagrada pela Constituição Federal como objetivo da execução da política urbana.

Para a população da "cidade formal", a favela que é urbanizada passa a ser simplesmente a "favela urbanizada", e não um novo bairro da cidade. Como bem observou Milton Botler (1995), as relações existentes entre estas partes das cidades -- os moradores de favelas e os moradores do asfalto -- superam em muito a polarização entre o "formal e o informal", entre o "estar na lei e o estar à margem dela". As Zonas e Áreas Especiais de Interesse Social (ZEIS e AEIS), mesmo após os processos de urbanização e de regularização fundiária, parece que sempre continuarão sob a tutela do Estado, com regras que serão para sempre especiais, cada vez mais voltadas "para dentro", (não raro) sem integração com a cidade formal.

A integração entre a cidade formal e a informal transcende, portanto, aspectos meramente físicos, como ligação viária ou a criação de espaços públicos apropriáveis pelos moradores do entorno. Implica a melhoria da situação econômica dos moradores, a implementação de políticas voltadas ao desenvolvimento econômico do assentamento, a organização de estruturas para a prestação de serviços "para fora".

Um exemplo de integração bem-sucedida é a ocorrida em Brasília Teimosa, ZEIS de Recife, hoje com *status* de bairro popular, com alto índice de transações imobiliárias, verticalização das

edificações e presença maciça de pessoas de várias faixas de renda, usufruindo dos bares, restaurantes e demais serviços locais. Como outras da cidade, esta Zona Especial de Interesse Social passou por um processo de urbanização e de regularização fundiária, mas sua integração com o restante da cidade extrapola o seu reconhecimento legal como "especial", decorrendo diretamente dos serviços ofertados pela população local ao resto da população da cidade, da melhoria das condições de urbanização, mas também, e fundamentalmente, da melhoria das condições econômicas dos moradores.

Se a legislação para a habitação de interesse social em favelas (das ZEIS e AEIS) tem como objetivo a integração dos assentamentos à cidade, a legislação específica de interesse social voltada para a construção de conjuntos habitacionais apresenta, em alguns aspectos, claro viés segregacionista.

Em Santo André, um exemplo típico. A lei municipal de parcelamento, uso e ocupação do solo, criada na década de 60, apesar de pautar-se por critérios de zoneamento funcional, acaba por permitir, em face das alterações constantes, um relativo *mix* de usos em toda a cidade, possibilitando inclusive o uso habitacional em qualquer local. Exceto no que diz respeito aos conjuntos habitacionais de interesse social. Este é o único tipo de habitação que tem local específico para ser construído: naqueles bairros fora da região central e economicamente mais valorizados.

Elaborado na década de 90, sem este tipo de restrição, o projeto de lei que estabelece normas para a implantação dos conjuntos habitacionais de interesse social em Santo André recebeu alterações na Câmara Municipal, sob a justificativa da "necessidade de não contaminar bairros nobres da cidade" com habitações de aparência estética duvidosa, que permaneceriam sem manutenção, de alta densidade, que trariam pessoas de baixo poder aquisitivo para a vizinhança, enfim, que "desvalorizariam os imóveis do bairro".

Isso aconteceu no começo da década de 90, mas ainda hoje, quando a administração municipal precisa utilizar áreas públicas para a implantação de novos loteamentos de interesse social, ou ainda para a construção de conjuntos habitacionais de interesse social, imediatamente surgem grandes movimentos, articulados pelos moradores do bairro, para evitar a execução das obras, inclusive parando as máquinas com paus, pedras e ofensas aos servidores municipais. Isto aconteceu em *todas* as vezes que a Prefeitura de Santo André tentou implantar um novo empreendimento de interesse social nos bairros da cidade, mesmo naqueles mais populares.

Outro elemento comum às legislações para habitação de interesse social nas favelas é o princípio de observância às características e tipicidade dos assentamentos nas intervenções voltadas à regularização e à urbanização.

O caso de Belo Horizonte, na primeira fase de aplicação do Profavela, ainda na década de 80, é novamente exemplar de como a administração pública, respaldada na lei, pode promover a formalização dos assentamentos (registrando os parcelamentos do solo) e a regularização jurídica da situação de propriedade da terra em favor dos moradores, através de contratos de compra e venda, sem que tenham sido efetivamente realizadas obras de urbanização da área e, inclusive, sem a destinação de áreas reservadas ao uso público no interior do assentamento (exceto vielas de acesso). A orientação seguida, portanto, foi a de consagrar, formalmente, a ocupação do solo em áreas de favelas densamente ocupadas no estágio em que se encontravam, deixando para trás obras necessárias de urbanização, desprezando as desigualdades em relação aos tamanhos dos lotes ocupados, desconhecendo a existência de moradias em áreas de risco geológico.

Este é um dos exemplos que comprovam que, realmente, na fase inicial de elaboração/aplicação das leis de interesse social, o objetivo principal era mesmo o da regularização jurídica das áreas, independentemente do nível de urbanização.

A regularização jurídica garante, em alguma medida, a segurança do posseiro em relação à terra ocupada, agregando valor às posses conquistadas. E isto era e continua sendo uma excelente razão para a outorga de votos dos moradores beneficiados aos políticos que se apresentam como defensores da causa. No contexto da redemocratização do país, a prática do clientelismo político foi reacendida com toda força, consolidando-se um determinado pacto

através do qual "melhorias urbanas se transformavam em votos e lideranças de bairro, em cabos eleitorais" (Rolnik, 1997).

A regulação da habitação popular de interesse social, ainda nos casos das leis instituidoras de ZEIS/AEIS, com normas destinadas às favelas, traz também instrumentos voltados à fixação dos parâmetros para a regularização do parcelamento, uso e ocupação do solo na forma em que se encontram os assentamentos. São estabelecidas restrições para os núcleos a serem aplicadas depois de concluídas a urbanização e a regularização jurídica da propriedade. Referem-se ao reparcelamento dos lotes, quase sempre fixando os tamanhos máximos possíveis, prevendo dilatadas taxas de ocupação, dispensando recuos e áreas de permeabilidade no interior do lote, ou seja, possibilitando uma alta densidade construtiva no interior dos assentamentos. Do ponto de vista da regulação de uso, são comuns as restrições aos usos não residenciais, exceto quando conjugados ao uso residencial, ensejando habitações de uso misto.

As restrições relativas ao tamanho dos lotes e aos usos possíveis, ainda que na contra-mão do modelo de zoneamento atualmente em voga, menos funcional, são formas de evitar parte dos chamados "efeitos perversos" da urbanização de favelas: a expulsão indireta dos moradores, com a substituição da população existente à época da intervenção por outra de maior poder aquisitivo. Ou seja, buscam tornar ZEIS/AEIS menos atrativas ao mercado imobiliário formal, marcando o papel do Estado como garantidor de reserva do solo para habitação da população de baixa renda.

Dadas as poucas avaliações existentes sobre locais que já passaram por processos de urbanização e regularização jurídica, não se consegue saber se, de fato, as limitações rígidas de parcelamento e de uso do solo auxiliaram a contenção do processo de substituição das populações moradoras das AEIS/ZEIS. Até porque, para efetivamente limitar as condições de parcelamento, uso e ocupação do solo é preciso que haja uma política de controle urbano eficaz.

No entanto, se consideramos o fato notório de que todas as cidades brasileiras de grande ou médio portes possuem índices representativos de irregularidades urbanísticas, podemos imaginar que as administrações públicas não costumam exercer o controle urbano sobre as áreas de favela, ZEIS, AEIS, mesmo que regularizadas. As administrações públicas, como regra, não costumam confundir as estruturas administrativas de controle urbano da cidade com aquela responsável por este controle nas ZEIS/AEIS (quando

existem!). Talvez como reflexo do descompasso existente entre o planejamento urbano e o habitacional, que faz com que a política habitacional seja tratada tão isoladamente que parece não ser parte da política urbana; talvez em decorrência do caráter tão excepcional que a lei outorga a esses assentamentos, que mesmo depois de regularizados continuam à margem do controle do Estado; talvez porque, mesmo sob o discurso legal da integração, a favela urbanizada não seja mesmo entendida como um bairro da cidade.

No que tange à implantação de novas unidades habitacionais, a regulamentação da habitação de interesse social também evidencia diversos paradoxos. Nos casos dos novos empreendimentos de interesse social, as leis trazem parâmetros mais flexíveis de parcelamento, uso e ocupação do solo. Claro que esses parâmetros buscam a redução dos custos na produção das unidades, mas até onde podem ser flexibilizados sem que impeçam a boa qualidade do que será produzido? E se a fixação de regras mais flexíveis pode permitir a execução de empreendimentos de boa qualidade -- o que pode ser verificado em diversos locais --, por que não estender tal flexibilização para toda a cidade?

Como já foi dito, a regulação urbanística de interesse social, tanto no caso das favelas quanto no dos novos empreendimentos, tenta garantir a reserva de mercado para a habitação popular impondo, não para toda cidade, mas para partes determinadas, em zonas ou em modelos de empreendimento, a possibilidade de habitação de mais baixo preço para, em princípio, a população de baixa renda.

Ora, toda regulação urbanística é centrada nos limites impostos ao exercício do direito à propriedade urbana. Pelo sistema constitucional de competências, no plano municipal só serão passíveis de tratamento as limitações administrativas relacionadas ao parcelamento, uso, ocupação, posturas, obras etc. Não existe, pois, mecanismo jurídico capaz de fixar, em nível municipal, controles sobre a transferência do domínio dos imóveis. Assim é que foge ao Estado a possibilidade de mediar as etapas de aquisição/venda da propriedade entre particulares. Isto só é possível nos imóveis onde o próprio Estado detém o domínio da terra e pode, assim, em razão do interesse social, fixar a faixa de renda dos compradores, dispensando a licitação para outorga das unidades.

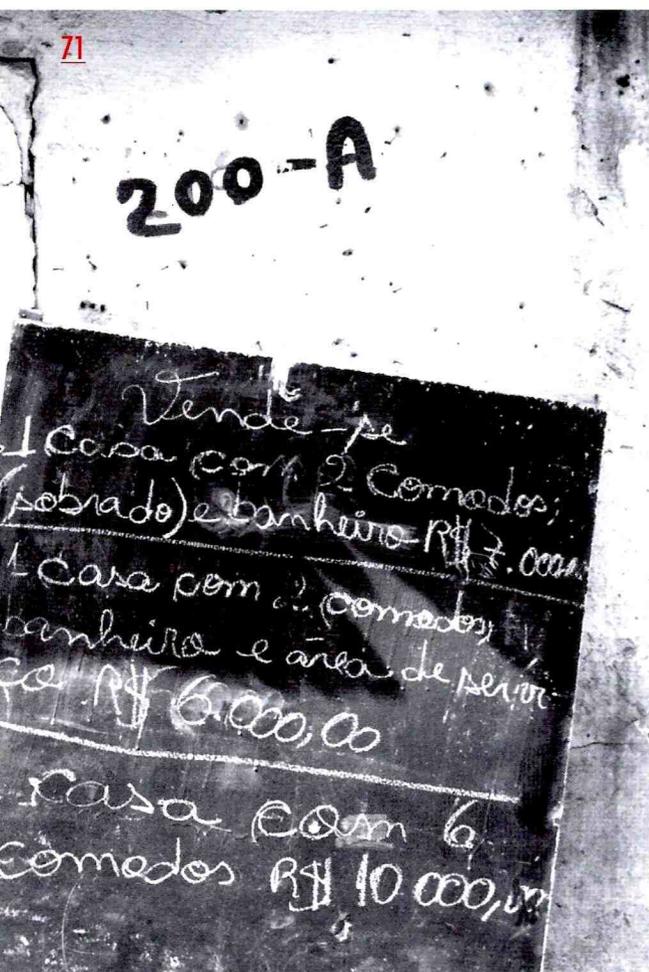
Ainda como possibilidade desta regulação sobre a transferência da propriedade, temos a realização de

empreendimentos populares em parceria com a iniciativa privada, fixando-se, previamente, as condições para a destinação das unidades, mediante contrapartida.

No entanto, esta não tem sido a regra para construção destas unidades pela iniciativa privada. Diversos conjuntos habitacionais regidos pela legislação de interesse social são construídos com uma série de padrões flexibilizados, inclusive aqueles referentes à reserva de área pública, sem que sejam destinados à população de mais baixa renda. Estes conjuntos habitacionais de interesse social executados pela iniciativa privada e destinados a uma população de maior poder aquisitivo costumam repetir os padrões adotados pelos empreendimentos destinados à população de renda mais alta, fechados em condomínios, sem a destinação de áreas públicas para equipamentos e sistema viário. Além das dificuldades com a sua manutenção enfrentadas pelos condôminos, que, afinal, não possuem renda tão alta assim, a ausência de áreas públicas nestes empreendimentos traz mais um agravante: como as unidades, pela flexibilização dos padrões, possuem dimensões bastante reduzidas, a falta de áreas para uso comunitário implica situações de pouquíssimo conforto para os moradores, principalmente para as crianças.

Nisto o poder público pode intervir exigindo a garantia da reserva de áreas públicas nos conjuntos, independentemente do regime condominial de gestão que poderá imperar. Áreas que se situem em faixa de ligação entre o conjunto e a área pública do entorno. A exigência dessas faixas de reserva, dependendo, logicamente, de sua proporção, não compromete a viabilidade econômica do empreendimento, que, se privado, não custa lembrar, está direcionado pelo proprietário/empreendedor à auferição de lucro.

Passados quase 20 anos de aplicação dessas legislações para a regulação da habitação de interesse social, é possível avaliar que a existência de áreas delimitadas para esta finalidade não implica, necessariamente, o direcionamento dos investimentos públicos para intervenções de urbanização, regularização fundiária de áreas ocupadas ou construção de novos conjuntos habitacionais, loteamentos populares etc.



No plano federal, temos programas de financiamento à infra-estrutura e habitação cuja condição para o enquadramento dos municípios é a eleição de áreas que sejam passíveis de regularização jurídica em favor dos moradores. Como esta regularização deverá passar por processo de parcelamento do solo, e o tamanho do lote fica condicionado à aprovação de lei local estabelecendo condições para a urbanização específica de interesse social, temos indicativos de que somente a regulação específica de interesse social poderá dar condições ao "credenciamento" de áreas para financiamento.

Em relação aos investimentos diretos das administrações municipais, a política de clientela entre os administradores públicos e as lideranças comunitárias, vereadores etc. parece ainda imperar no país. Poucas são as iniciativas de planejamento das intervenções em nível macro, ou de escolha das prioridades com base em critérios previamente definidos e acessíveis a todos.

Também ainda são bem pouco reguladas as parcerias entre administração pública e associações comunitárias ou empresas do setor imobiliário privado para a consecução de empreendimentos populares. Além dos "consórcios imobiliários", tratados por algumas legislações municipais mas pouco implementados, não foram ainda criados novos instrumentos capazes de fomentar este mercado, gerando real atratividade ao setor privado, principalmente para o provimento de habitações às famílias com renda em torno de cinco salários mínimos.

Por fim, não custa lembrar que lei é "dever-ser". Exprime tratamento ideal para as situações reguladas. Apesar do grande leque de instrumentos e mecanismos legais presentes nas legislações que regulam a habitação de interesse social, muitos deles destinados à ampliação dos horizontes da ação pública, não há como garantir a execução dessas ações definidas em lei. Não há como, efetivamente, garantir qualquer eficiência da ação pública por instrumentos normativos.

**BOTLER**, Milton. (1995), "O Paradoxo da Integração". In *Anais do Seminário Internacional Os Desafios da Cidade Informal*, organizado pela Associazione Volontari per Servizio Internazionale (AVSI), Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais em Belo Horizonte.

**ROLNIK**, Raquel. (1997), "São Paulo, um Século de Regulação Urbanística: Para Quem, para Que?". *Cadernos do IPPUR*, Rio de Janeiro, Ano XI, vols. 1 e 2, jan.-dez.



Nelson Rabinovitch

**EVANGELINA PINHO**, Advogada, assistente técnico da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação da Prefeitura Municipal de Santo André, professora de Direito Constitucional na UniABC, consultora em Direito Urbanístico em diversos municípios brasileiros.

[eapinho@uol.com.br](mailto:eapinho@uol.com.br)

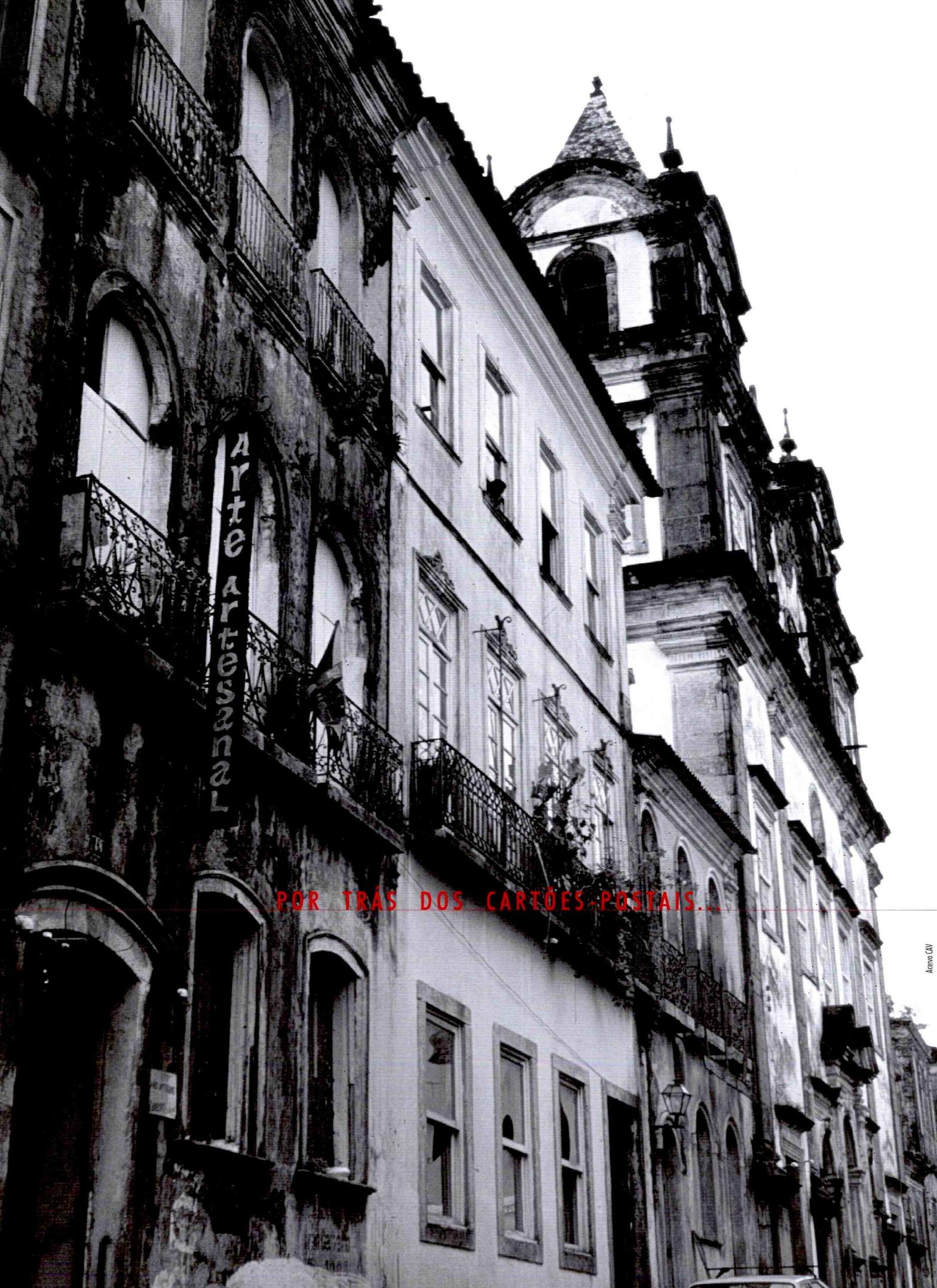
[eapinho@hotmail.com](mailto:eapinho@hotmail.com)

## N o t a s

1 Art. 4º, II da Lei Federal n. 6.766/79.

2 Lei do Profavela (Lei n. 3.532, de 6 de janeiro de 1983).

3 Lei municipal n. 14.511/83.



Arte Artesanal

POR TRÁS DOS CARTÕES POSTAIS...

## Cidades turísticas e habitação de interesse social

Angela Gordilho Souza

O turismo vem sendo apontado como um dos setores da economia que mais cresce no mundo atual. Relaciona-se principalmente às atividades de lazer e entretenimento, tendo os lugares, sua história, a cultura e a natureza como palco e cenário para sua realização. Neste final de século, movimenta, mundialmente, próximo a 500 milhões de pessoas por ano e receita superior a 300 bilhões de dólares. Crescentemente, atinge os lugares mais longínquos, sendo que o grosso dos fluxos internacionais e dos recursos gerados se concentra no âmbito das economias mais desenvolvidas -- basicamente, os países centrais da Europa Ocidental, América do Norte e Ásia Oriental --, tendo como circuitos principais os grandes centros urbanos.

No contexto de crises econômicas e de redefinições dos padrões produtivos, o turismo tem sido apontado como uma saída estratégica para apropriação de recursos e desenvolvimento das cidades e regiões, atraindo diversos setores da sociedade e investimentos públicos significativos para novos projetos urbanos e ambientais. Contudo, essa via de crescimento depara-se com algumas contradições, exigindo um redimensionamento na forma de intervenção no espaço, sobretudo nos países menos desenvolvidos, onde as cidades cresceram marcadas por amplas áreas de pobreza, construídas precariamente, segregadas e excluídas dos benefícios coletivos e urbanísticos.

No Brasil, as cidades turísticas convivem com graves problemas sociais relacionados ao ambiente construído, especialmente no que se refere às condições habitacionais nas grandes cidades. Por mais seletiva que seja a escolha de áreas para intervenções potencializadoras do turismo, criando ilhas de consumo isoladas das áreas de pobreza, para obter-se o desdobramento econômico desejável a cidade real não poderá ser ignorada nas suas desigualdades sociais. Considerando os investimentos turísticos e habitacionais realizados nos últimos anos na Cidade do Salvador, as análises que se seguem, ainda preliminares, buscam contribuir para um melhor entendimento dessa questão.

Os processos produtivos que atuam na transformação e absorção do espaço urbano visando ao turismo buscam novas realizações para investimentos que vão além das demandas próprias às instalações industriais, centros de comércio e serviços, produção habitacional e outras atividades que exigem materializações próprias no espaço construído. As demandas para as atividades turísticas ampliam-se, revelando-se, além da construção de hotéis e *resorts*, na exploração de áreas públicas, na privatização do meio urbano e da natureza, capturando, enfim, o próprio ambiente e a cultura como mercadorias.

Esses movimentos se expressam sobretudo nos projetos de renovação urbana que vêm sendo implementados desde os anos 80 nas grandes cidades do mundo desenvolvido, valorizando as atividades de entretenimento, na forma de novas atrações tais como parques temáticos, museus abertos e revitalização de centros históricos. Incrementam, assim, a privatização e o acesso controlado de áreas de uso público, buscando as localizações, lugares e ambientes mais propícios a esse tipo de produção e consumo.<sup>2</sup> Representam investimentos atrelados à indústria do lazer que propiciam intervenções, sob a forma de projetos, em pontos estratégicos, na maioria das vezes buscando dinamizar o uso de áreas ociosas, deixadas para trás pelo esgotamento de outros momentos da economia urbana, e portanto decadentes e desvalorizadas. Nesse movimento, os processos de privatização do espaço estendem-se além da produção imobiliária para atingir crescentemente o ambiente onde se vive, o meio urbano.

Essas mudanças ocorrem condicionadas ao processo de requalificação social mais amplo e às relações de produção capitalistas, caracterizadas, na atualidade, pela intensificação da globalização da economia, ampliação do capital financeiro, grandes avanços nas tecnologias e nas comunicações, incremento na produção de mercadorias não materializadas, retraimento do Estado nas políticas sociais, fluxos migratórios urbanos mais estáveis ou mesmo índices decrescentes de crescimento populacional em alguns países, dentre outras mudanças. Ao mesmo tempo em que se amplia a absorção de mão-de-obra nos serviços, dispensa-se, por força da automação, o trabalho humano na produção industrial, incrementando o desemprego e a terceirização. Todas essas mudanças e redefinições levam à emergência de novas questões de ordem política, ecológica, estética, étnica, enfim, de manifestações diversificadas com lógicas próprias e novas expressões espaciais. Estes são fatores que, evidentemente, interagem na conformação das cidades, criando outras demandas, superpondo novos usos ao espaço preexistente, e interferindo também na questão da habitação.<sup>3</sup>

Nesse sentido, entende-se que a cidade atual, cada vez mais espraiada no âmbito do espaço regional, além de constituir-se no lugar privilegiado para a produção de mercadorias, torna-se também uma mercadoria especial ao ser vendida para o turismo. Neste final de século, as cidades compõem ambientes construídos com características físicas e densidades históricas diferenciadas, acumulando valores simbólicos e culturais que passam a ser consumidos também como mercadorias virtuais. Essas condições representam componentes importantes na competição atual entre as cidades, no âmbito do intensivo processo de globalização da acumulação capitalista, interferindo na escolha de atividades e localizações mais produtivas, relacionadas ao maior consumo dos lugares. Algumas entram nos circuitos econômicos mundiais com mais potencialidades que outras e com diferentes vocações e intensidades.<sup>4</sup>

Essa dinâmica também vem se reproduzindo, mais recentemente, nos chamados países de economia periférica, como o Brasil. Traz em sua gênese a mesma lógica de reestruturação do espaço urbano, no entanto guardando especificidades históricas, conjunturais, culturais e geográficas que ao mesmo tempo potencializam e criam grandes atritos para sua realização nesses lugares. Na configuração desses espaços, sobrepõe-se aos problemas básicos de habitação e serviços coletivos não resolvidos a busca de novas possibilidades na dinamização das economias locais vinculadas ao turismo, que por sua vez está pautada principalmente na qualidade do ambiente urbano. Assim, observa-se que as intervenções recentes nas metrópoles brasileiras voltadas para essas atividades encontram grandes obstáculos em um espaço construído não só intensamente segregado mas também degradado e excludente.

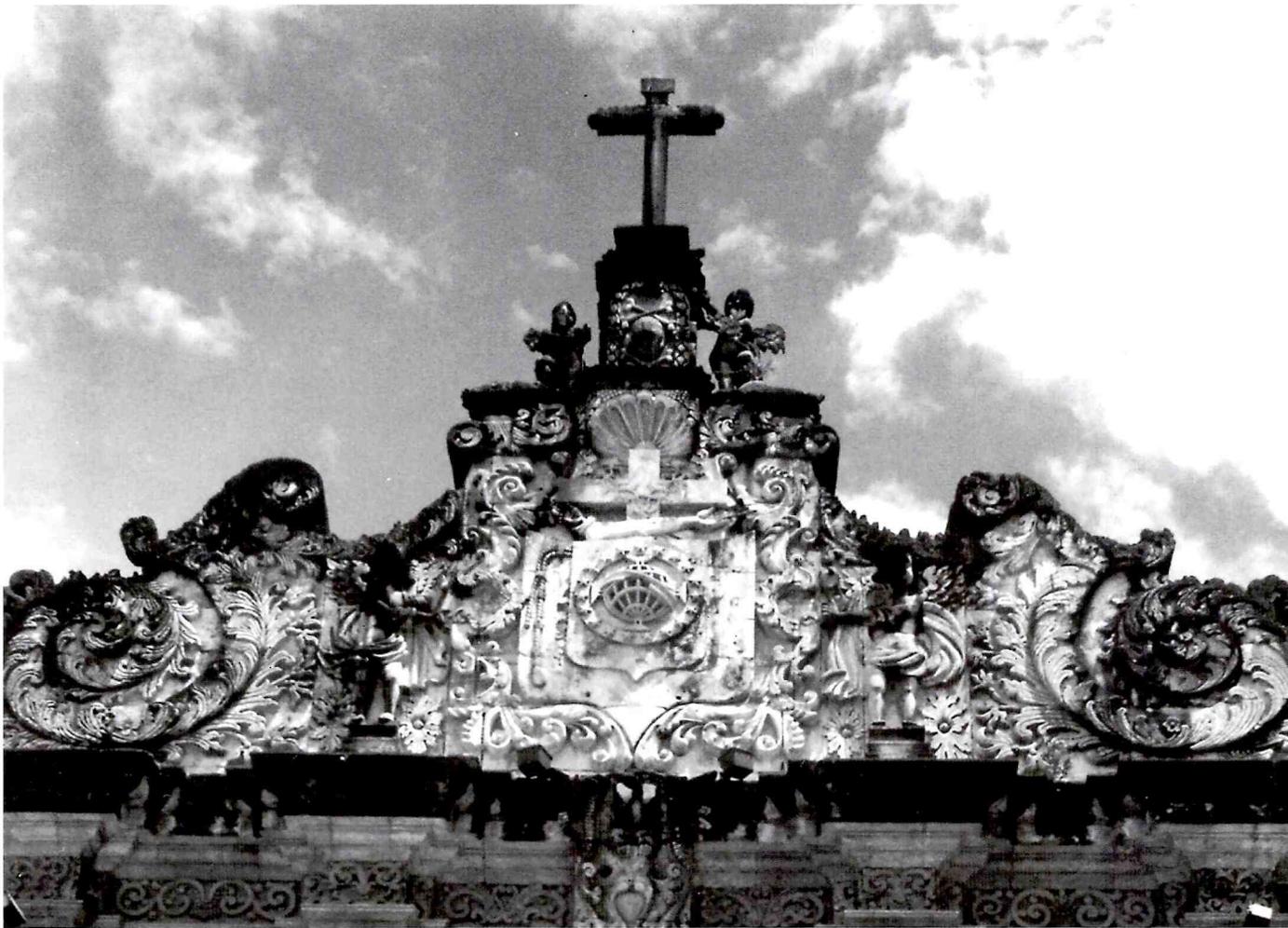
Tomando-se os projetos urbanos realizados nesta última década como sinais desse novo padrão de economia urbana que, gradativamente, vem se ampliando, entende-se que na realidade brasileira essa superposição de demandas torna ainda mais complexas as possibilidades de intervenções para renovação do ambiente construído quando relacionadas às propostas para habitação de interesse social. Diferentemente da cidade industrial, de intensas demandas quantitativas, na cidade do espetáculo, consumida como ambiente, as deficiências de conforto urbano e as carências físicas no espaço construído relacionadas à pobreza terão de ser enfrentadas qualitativamente, sob pena de inviabilizar as perspectivas econômicas relacionadas ao turismo. Se ainda parece prematuro proceder-se a análise dos reais impactos, das interações socioeconômicas e demais desdobramentos que os investimentos dessa natureza vêm produzindo nas grandes metrópoles brasileiras,

suas manifestações iniciais sem dúvida já suscitam outras dimensões da relação habitação/cidade.<sup>5</sup>

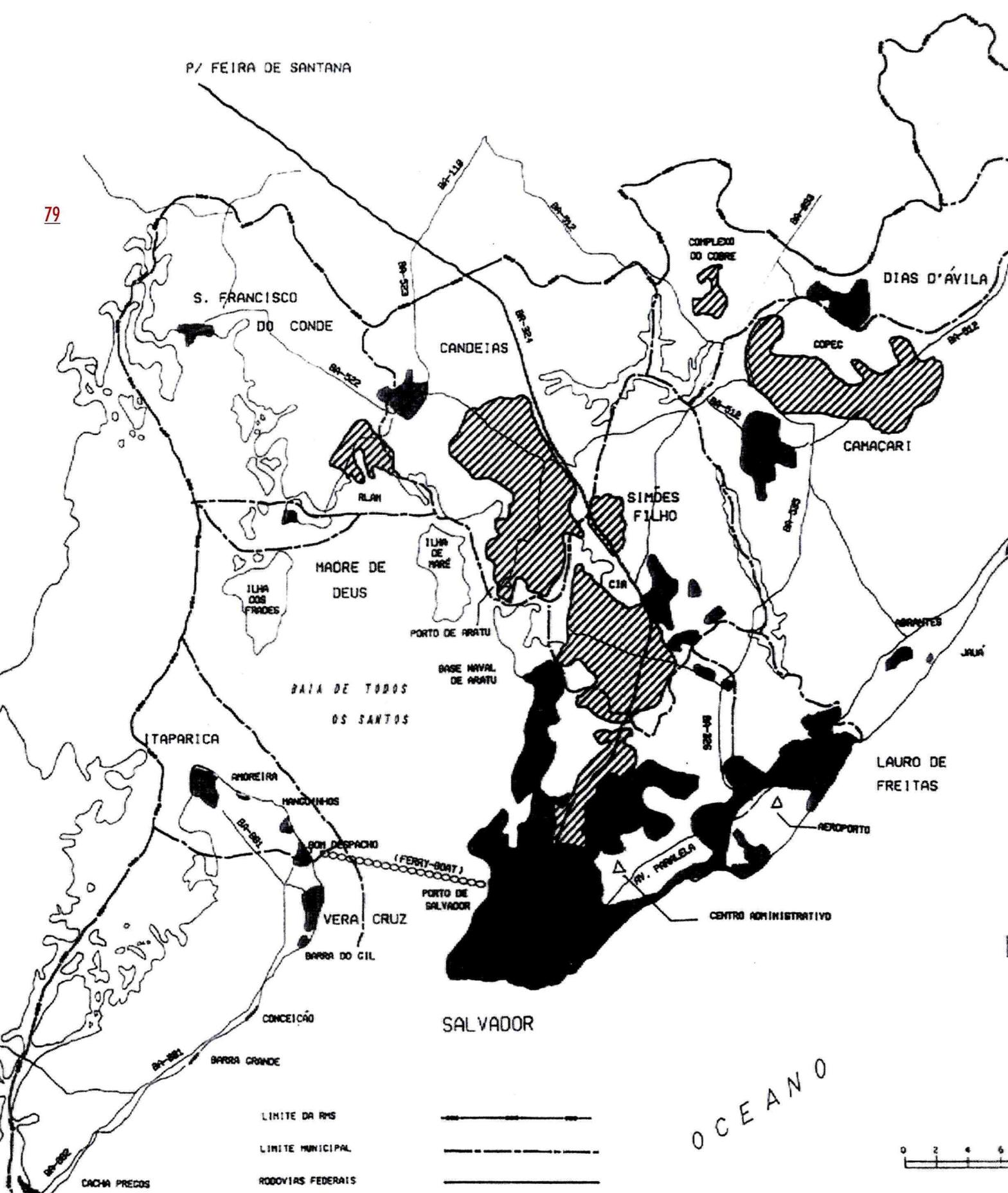
Nas sociedades mais ricas, o turismo, ao mesmo tempo em que exige qualidade ambiental, segurança e bons serviços, ao se ampliar para um consumo de massa, destrói essa mesma paisagem e ambiente de que se utiliza. Seja pelo pastiche das características dos lugares, seja pela interferência intensiva nos ambientes naturais. Nos circuitos periféricos, as contradições agregam outros condicionantes. Lugares que, pela grandiosidade da natureza, pelo clima, pelo exotismo das paisagens e pelas diferenças culturais, têm grande potencialidade de atração de consumo apresentam também um amplo quadro de pobreza urbana, com graves problemas para a maioria dos seus habitantes, fruto de carências sociais acumuladas ao longo de todos esses anos de crescimento desigual e ambientalmente predatório, que contribuíram para criar condições deficientes de habitabilidade e infra-estrutura, principalmente nas grandes cidades.

No que diz respeito a habitação social e investimentos públicos no espaço construído, observa-se que as demandas das atividades turísticas implicam outros parâmetros de intervenção, diferentes daqueles que nortearam as políticas implementadas pelo chamado Estado do Bem-Estar, do Pós-Segunda Guerra. Naquele momento de crescimento populacional acelerado e urbanização intensiva, foram construídos nas periferias urbanas os grandes conjuntos habitacionais, para absorver os imensos contingentes migratórios que chegavam às cidades, modelo que se reproduziu também nos países em desenvolvimento. Como já foi amplamente analisado, no Brasil esse padrão de produção habitacional criou um dinamismo na economia urbana, particularmente nas cidades-capitais, pelos investimentos intensivos em infra-estrutura e a criação de um imenso parque imobiliário, ampliando o ambiente construído para configurações metropolitanas. No entanto, limitando-se os financiamentos à demanda solvável, deixou-se de fora amplos segmentos da população, de rendas mais baixas, que acabaram encontrando nas favelas, cortiços e ocupações irregulares a "solução" da casa própria.<sup>6</sup>

Essa problemática atinge, na atualidade, grandes extensões de áreas construídas nas grandes cidades, apontando para a gravidade da questão social relacionada às condições de habitabilidade, bem como da questão econômica, tendo em vista as demandas de grandes investimentos diretamente relacionados às possibilidades de crescimento do turismo nessas cidades, como será demonstrado para o caso de Salvador.

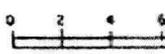


Eliana Vicari / Fereira



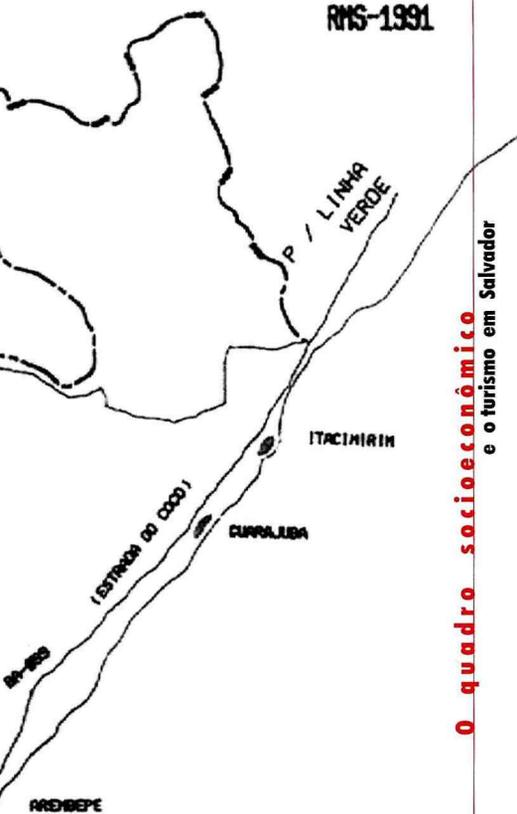
- LINITE DA RNS
- LINITE MUNICIPAL
- RODOVIAS FEDERAIS
- RODOVIAS ESTADUAIS
- Ocupação Urbana
- ÁREA INDUSTRIAIS
- GRANDES EQUIPAMENTOS

OCEANO



FONTE : CO

## OCUPAÇÃO URBANA RMS-1991



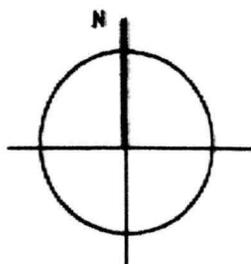
### O quadro socioeconômico e o turismo em Salvador

No Brasil, os investimentos em cidades turísticas têm sido significativos nessa última década, particularmente no Nordeste. A potencialidade dessa região litorânea, dotada de clima tropical perene, com extensas praias e núcleos históricos datados do descobrimento e da economia do açúcar, tem atraído muitos projetos, com desdobramentos na requalificação urbana. Salvador, tradicionalmente, tem sido uma referência turística nacional obrigatória. Nessa última década, uma política mais ampla de incentivo ao turismo no Estado da Bahia vem se pronunciando, tendo Salvador como pólo, com investimentos públicos e privados significativos para suas diversas regiões.

A Cidade do Salvador é uma referência urbana importante no Brasil. Não só por sua dimensão populacional -- a cidade foi apontada no Censo de 1991 como a terceira maior capital do país (2.072.058 habitantes), depois de São Paulo (9.626.894 habitantes) e Rio de Janeiro (5.473.909 habitantes) --, mas sobretudo pelos seus 450 anos de história. Constituindo-se numa das colonizações urbanas mais antigas da América Latina, salienta-se por sua densidade histórica e cultural, o que lhe confere uma forte identidade no processo de transformação urbana contemporâneo.

Numa breve análise histórica, observa-se que Salvador foi o suporte espacial de vários ciclos econômicos. No período da economia extrativa, foi o principal porto de saída de produtos naturais. Do século XVI ao século XIX, a Bahia esteve voltada para os fluxos da produção da cana-de-açúcar e a criação de gado, envolvendo especialmente a cidade-capital, o Recôncavo e áreas do entorno no interior do estado. O terceiro ciclo econômico de Salvador corresponde aos primórdios da industrialização, na virada do século XIX para o século XX, quando a produção fabril esteve voltada basicamente para produtos complementares à agricultura, com as primeiras unidades localizando-se próximas às fontes de energia e áreas de produção e exportação. O quarto ciclo corresponde à industrialização moderna, associada e complementar ao processo industrial que se expande do Centro-Sul no início do século, que se instala no Nordeste nas décadas de 1960 e 1970, com a política desenvolvimentista, através da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). No caso do Estado da Bahia, esta industrialização moderna concentrou-se na recém-instituída Região Metropolitana de Salvador, com a implantação do Centro Industrial de Aratu (CIA), em 1966, e do Pólo Petroquímico de Camaçari (Copet), em 1972. Por fim, mais recentemente, além da expansão desse pólo industrial, com a instalação da Ford, observa-se o incremento de novos processos produtivos, que se sobrepõem aos anteriores, mas que se caracterizam por fluxos diferenciados, diretamente vinculados ao turismo nacional e internacional. Este tem como principais mercadorias o ecoturismo e a produção cultural própria da região -- portanto, mercadorias localizadas espacialmente, não materializadas --, inaugurando o que possivelmente se constitui no quinto ciclo da economia urbano-regional de Salvador e seu entorno, na sua via de entrada para a globalização, com reflexos na gestão e produção do espaço urbano e da habitação.

ATLÂNTICO



Em termos econômicos, Salvador representa, juntamente com todo o Estado da Bahia, o sexto maior PIB brasileiro, o maior da Região Nordeste. Embora as mudanças ocorridas na política econômica nacional tenham afetado todos os estados, as repercussões foram diferentes em cada lugar. A década de 80, considerada perdida para a maioria dos estados brasileiros, para a Bahia representou a consolidação da sua nova estrutura produtiva industrial, associada à modernização agrícola iniciada nas duas décadas anteriores, com o desenvolvimento do oeste baiano, bem como à ampliação da indústria petroquímica e da celulose. Dentre os seis estados que mais cresceram na referida década, a Bahia alcançou o segundo maior índice de crescimento, com 27,9%, depois do Paraná, com 32,6%. Esses foram seguidos pelo Rio Grande do Sul (19,3%), Minas Gerais (15,9%), São Paulo (6,5%) e Rio de Janeiro (8,5%). Enquanto a renda *per capita* dos brasileiros diminuiu 4,8% no decorrer da década, a renda *per capita* dos baianos cresceu 3,7%. A participação do Estado da Bahia no PIB nacional também aumentou ao longo da década, passando de 4,9% em 1980 para 5,3% em 1990 (Carvalho Jr., 1992).

O desenvolvimento econômico constatado, no entanto, não significa que as condições de vida dos baianos sejam muito melhores que as dos habitantes dos demais estados e cidades da região, tampouco que sejam muito diferentes das encontradas no resto do país, em especial na Região Sudeste, que concentra os melhores índices econômicos. A distribuição de renda para os habitantes de Salvador, ainda que guardando especificidades, reflete o quadro de pobreza em que se encontra a maior parte da população brasileira.

Os totais encontrados para o rendimento médio mensal da população de dez anos ou mais de idade na Região Metropolitana de Salvador (RMS) de 1980 a 1990 indicam que, se o percentual com rendimento até 2 SM diminuiu de 31,2% para 29,6%, a parcela da população com rendimentos entre 2 e 5 SM se ampliou de 13,7% para 14,6%. Entretanto, o somatório até 5 SM pouco se alterou (45% em 1980 para 44,2% em 1990 -- ainda quase a metade da população). Por outro lado, ampliam-se os percentuais correspondentes às rendas média (5-20 SM) e alta (mais de 20 SM), que passam, respectivamente, de 7,3% para 11,9% e de 1,2% para 2,9%. Essa mudança não significa necessariamente melhoria real de renda, uma vez que o início da década de 1990 foi o período em que o salário

mínimo atingiu o menor valor em termos de capacidade de consumo da cesta básica, após 50 anos de sua instituição.

De acordo com a PNAD de 1997, esse quadro sofreu pouca variação nos últimos anos. A parcela da população com rendimentos até 2 SM continua diminuindo, registrando-se 28,2%, enquanto aumenta o percentual de pessoas com renda entre 2 e 5 SM (15,6%). Ainda assim, cumulativamente (43,8%), este é um percentual muito alto de pobreza, considerando-se a capacidade de compra extremamente limitada para ganhos até 5 SM (na época, em torno de US\$ 600,00). Os percentuais dos "sem rendimento", que haviam diminuído na última década, tornam a aumentar em 1997, sinalizando o desemprego crescente nos anos 90. Os índices registrados para "sem declaração" têm sido crescentes desde os anos 80, o que possivelmente indica a expansão do trabalho informal (Bahia, 1994; IBGE, 1997).

Gabriel Kraychete (1994), analisando os indicadores de emprego e renda da PNAD de 1990 para a RMS, salienta a ampliação da população ocupada no setor terciário, de 71% em 1981 para 76,82% em 1990, sendo grande parte no setor informal. Já no secundário os índices crescem de 16,4%, em 1960, para 27,6% em 1980, decrescendo em 1990 para 21,58%. Por sua vez, o percentual de pessoas ocupadas no setor primário diminuiu de 10,8% em 1960 para 1,4% em 1980, subindo para 1,6% em 1990. No entanto, o setor terciário, o que mais cresceu, é também o setor que concentra o maior número de pessoas situadas nos estratos inferiores de renda. Em 1990, mais de 50% das pessoas empregadas nesse setor recebiam, no máximo, 1 SM. O trabalhador por conta própria representava, em 1990, um contingente de 205.340 pessoas, sendo que, dessas, 40% recebiam até 1 SM (Kraychete, 1994). Esses dados demonstram que, apesar do crescimento industrial registrado nas décadas de 70 e 80, com a implantação de um parque industrial moderno na RMS, o setor tende a empregar menos, enquanto o terciário se amplia, incorporando novas funções relacionadas aos setores de turismo e financeiro, apesar da forte absorção de mão-de-obra informal, de baixa e instável remuneração.

Além da preponderância de faixas de renda mais baixas, revela-se, nessa última década, um aumento na concentração de renda. Para todo o Estado da Bahia, verifica-se que em 1981, 75,5% da população detinha 33,5% da renda estadual, enquanto 0,8% ficava com 12,5%. Os dados para 1990 indicam que 70,5% da população baiana se apropriava de 22% da renda estadual, enquanto apenas 1% detinha 27,7% dessa renda. Analisando os motivos desse distanciamento, Renata Prosério enfatiza que os novos empreendimentos empregam pouco, a exemplo da indústria petroquímica baiana, responsável por 60,0% da produção brasileira mas por apenas 6% dos empregos diretos gerados pela indústria de transformação na Bahia. Também a celulose, responsável pelo melhor desempenho da economia na década de 1990, emprega apenas, entre fábrica e floresta, cerca de 5 mil pessoas (Prosério, 1994).

A constatação desse paradoxo levanta a perspectiva do turismo como de vital importância para a trajetória econômica da Bahia, lugar especialmente vocacionado para um mercado crescente em nível mundial. No início dos anos 90, o turismo representa 3% do PIB baiano, com possibilidades de ampliação pelos investimentos que já estavam em curso, prevendo-se que esse tipo de atividade pode cumprir um papel importante em termos de emprego e renda no estado, juntamente com outros serviços como o comércio e os transportes. Mesmo que Salvador tenha ocupado, em 1993, o terceiro lugar dentre as capitais no turismo nacional e tenha recebido 2,5 milhões de turistas, esse fluxo contribuiu com apenas 1,6% da renda do estado (Prosério, 1994).

Outros indicadores do crescimento turístico na Bahia referem-se às medidas implementadas para a gestão pública dessa atividade, como a criação da Secretaria Estadual de Cultura e Turismo (Bahiatursa) e o fortalecimento da Empresa de Turismo de Salvador (Emtursa), que vem trabalhando crescentemente na organização do Carnaval com uma perspectiva de profissionalização e ampliação da renda municipal. Em relação ao planejamento regional, foram criados os Centros Turísticos Integrados, compreendendo as zonas de maior potencialidade turística do estado: Chapada Diamantina, litoral Norte e/ou Costa dos Coqueiros, litoral Sul e/ou Costa do Descobrimento, Costa do Dendê e Baía de Todos os Santos. De 1991 a 1994, o Estado fez 95% das suas inversões em turismo na extensão litorânea da Bahia, sendo que 80% dos investimentos foram destinados à chamada Região Turística de Salvador (Carta CPE n. 29, *apud* Porto, 1994).

Apesar dessas medidas, não se espera um crescimento vertiginoso na economia baiana a curto prazo. Ainda que venha a representar um importante vetor de geração de empregos diretos e indiretos, o setor de turismo caracteriza-se, em todo o mundo, como uma atividade de baixa remuneração, o que possivelmente não deverá ser alterado. Aponta-se como de suma importância a preservação e conservação dos atrativos naturais e culturais, como estratégia de ampliação do fluxo turístico no Estado da Bahia (Gottschall, 1994). Ainda segundo o estudo de Carlota Gottschall, é fundamental que se analise em profundidade os diversos aspectos econômicos e sociais que envolvem a atividade turística tendo em vista uma visão realista dos efeitos que traz e poderá vir a trazer para determinado lugar. Para Jorge Silva (1993), os efeitos econômicos só se farão sentir quando houver complementaridade entre o setor e as demais atividades econômicas, um bom nível de relações com outros ramos, elevando assim os níveis de emprego e renda geral.

Quanto às implicações espaciais, para Edgar Porto as novas possibilidades de ampliação da economia baiana colocadas pelo turismo no litoral e cidades históricas certamente implicarão uma nova estratificação espacial e a conseqüente migração populacional do centro para a periferia no território baiano, o que exigirá novos fluxos de capitais voltados não só para o turismo, como também para a criação de novos espaços habitacionais. Observa-se, ainda, nesta última década, o surgimento de unidades auto-suficientes segmentadas no litoral, com novos parâmetros de urbanização, espaços esses que, sem dúvida, mais intensamente internacionalizarão as suas relações, apesar do seu efeito segregacionista em relação às populações de média e baixa renda moradoras nos locais onde se instalam (Porto, 1994).

Diante dessas considerações, particularizando o caso de Salvador e seu entorno imediato, busca-se, nas seções seguintes, com base em dados atualizados, contribuir para o delineamento de novas possibilidades de intervenção em habitação social considerando as novas relações econômicas e dinâmicas espaciais urbanas.



Tal como nas demais grandes cidades brasileiras, em Salvador a problemática habitacional está centrada sobretudo na ocupação informal, ocorrida à revelia das legislações urbanísticas, que se consolidou como solução habitacional nas últimas décadas. Resultado das inúmeras favelas, invasões e loteamentos clandestinos, a cidade possui hoje grandes extensões de áreas em condições de habitabilidade deficiente. Composto com outras formas de produção habitacional, configuram um ambiente construído segmentado por diferentes graus de carências, onde habita a maioria da população. Essas áreas concentradoras da pobreza, além de excluídas de parâmetros urbanísticos adequados, estão segregadas das benfeitorias urbanas. Em sua essência, essa extrema diferenciação de moradia no interior da cidade constitui uma questão violenta e desagregadora, que amplia e aprofunda as desigualdades socioeconômicas, criando graves problemas relacionados ao *habitar* na cidade.

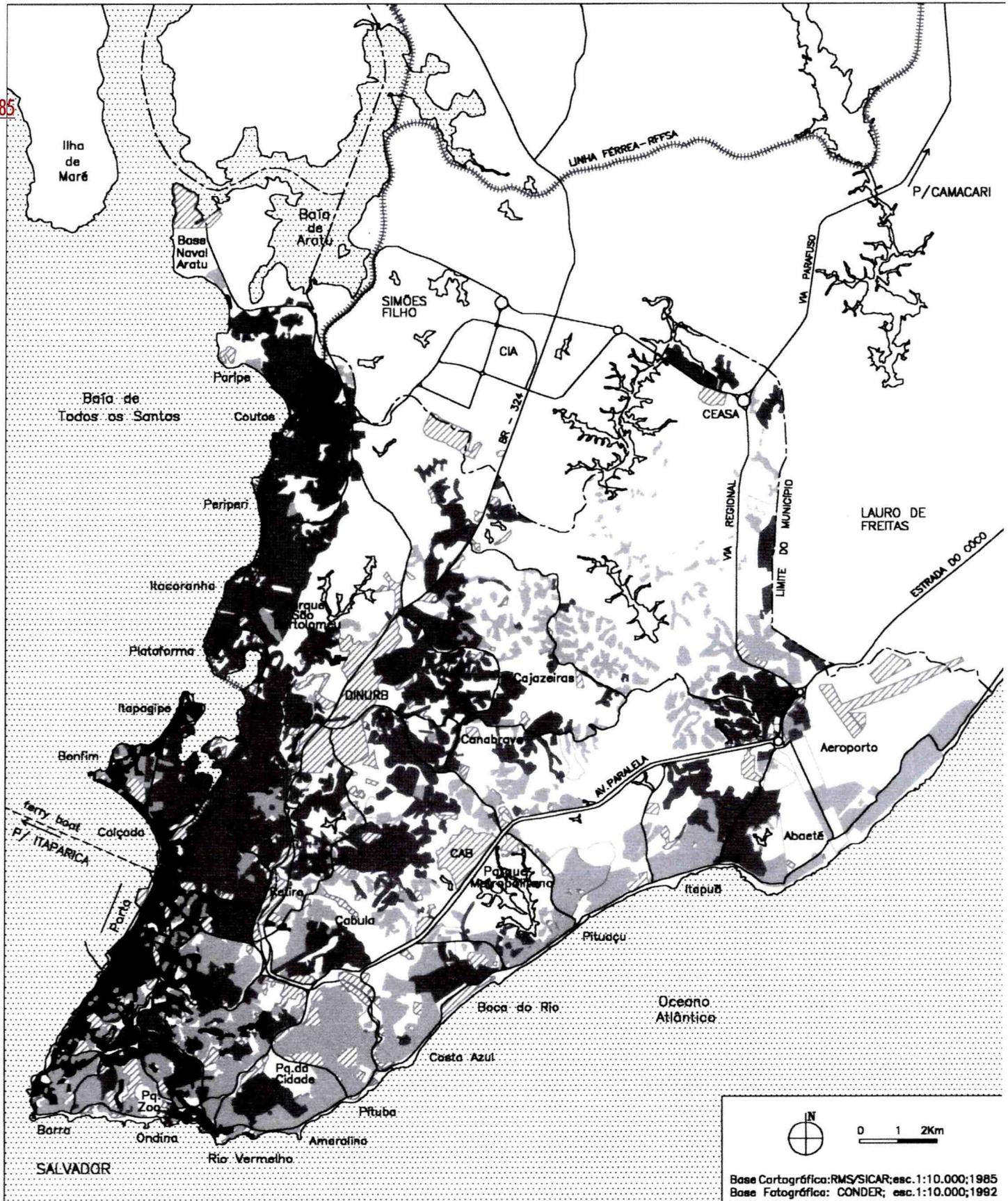
Nesse sentido, apesar do acervo considerável de estudos sobre habitação no Brasil, poucos são aqueles que tratam da configuração da cidade real, identificando suas diferentes espacialidades na composição urbana contemporânea, entendidas como conteúdo social materializado no espaço construído. Essas espacialidades representam aspectos indispensáveis para dimensionar e qualificar as questões referidas, ampliando as possibilidades de análise e possíveis interferências nesse processo de urbanização socialmente tão desigual. São questões que exigem, além de uma compreensão estrutural mais ampla, o entendimento das dinâmicas urbanas relacionadas a cada cidade. Com esse propósito, foi desenvolvido um amplo estudo sobre a cidade de Salvador, chegando-se aos resultados sucintamente apresentados a seguir (Gordilho-Souza, 1999).<sup>7</sup>

Na classificação das diferentes formas de habitação contemporânea em Salvador foram identificados os parcelamentos *formais* -- loteamentos aprovados, conjuntos habitacionais, vilas e loteamentos públicos -- e os *informais*, abrangendo as chamadas "invasões" e outras ocupações que não tiveram projetos urbanísticos previamente aprovados pelo município, como os arrendamentos, aforamentos e loteamentos clandestinos. Distinguiu-se a ocupação antiga, anterior à década de 20 deste século, uma vez que os parâmetros urbanísticos de ocupação eram outros.

Os dados obtidos indicam que a ocupação antiga corresponde a 8,4% da área continental do município, ao passo que a expansão ocorrida de 1925 a 1991 equivale a 91,6%. Do total da ocupação recente, 32,4% corresponde às ocupações *informais* 14,3% às invasões e 55,6%, às *formais*. Para o restante da área ocupada (3,6%) não foi possível obter informação quanto à legalidade urbanística. Apesar da predominância espacial da formalidade, verificou-se que a maioria da população de Salvador, próximo a 60% do total de habitantes, está morando em ocupações informais, tendo em vista os altos índices de densidade detectados para estes parcelamentos média em torno de 300 hab/ha.

# Município de Salvador

## LIMITES DAS CONDIÇÕES DE HABITABILIDADE NAS ÁREAS OCUPADAS, 1991



FONTE: Gordilho-Souza, Angela. *Limites do Habitar*, Tese de Doutorado, FAUUSP, 1999.

### LEGENDA

	OCUPAÇÃO ANTIGA (até déc.1920) (predominância de habitabilidade boa)		ÁREAS LOTEADAS SEM OCUPAÇÃO		SISTEMA VIÁRIO BÁSICO
	BOA		GRANDES EQUIPAMENTOS (edificados pós déc.1920)		VIA FÉRREA
	DEFICIENTE (regular, precária e insuficiente)		VAZIOS (parques, áreas verdes e livres)		LIMITE DO MUNICÍPIO
			REPRESAS, LAGOAS E DIQUES		

A situação investigada configura-se mais grave ainda se analisada do ponto de vista de limites de condições de habitabilidade. Tomando-se como referência os requisitos urbanísticos em vigor, classificou-se a ocupação contemporânea considerando as seguintes características: registro municipal e legalidade fundiária; sistema viário adequado (acessibilidade, dimensionamento, pavimentação); infra-estrutura básica coletiva (redes de energia, água e saneamento); lote mínimo estabelecido pela legislação; existência de áreas públicas abertas e de equipamentos coletivos; conservação do ambiente construído e ausência de situações topográficas de risco; enfim, os atributos necessários às idealizadas boas condições urbanísticas.

De acordo com esta qualificação, excluindo-se a ocupação antiga (8,4%) e as grandes áreas loteadas e não ocupadas (4,8%), no padrão considerado "bom" -- áreas que atendem aos principais requisitos normativos -- foi classificada 33,6% da ocupação urbana; 53,2% foi identificada como "deficiente" dos referidos atributos urbanísticos requeridos, representando o somatório das categorias classificadas como "regular" (22,5%), "precário" (18,9%) e "insuficiente", (11,8%), de acordo com os critérios estabelecidos. Associando-se esses dados à população moradora -- habitantes por subdistrito censitário -- em 1991, encontrou-se para o total de área considerada "deficiente" o equivalente a 73,1% do total de moradores, ou seja, uma estimativa de 1,3 milhão de habitantes da ocupação contemporânea.

Essas condições representam um desafio para intervenções físicas que objetivem a melhoria urbanística e a inclusão dessas imensas áreas de pobreza visando a uma cidade ambientalmente desejável e socialmente justa. Exigem investimentos públicos intensivos e a revisão de parâmetros técnicos e conceituais. Nesse sentido, foram analisadas algumas intervenções urbanas recentes ocorridas em Salvador, procurando-se verificar como têm contribuído para mudanças qualitativas nessa configuração espacial.

A partir de meados desta década, Salvador tem sido objeto de projetos urbanísticos de grande porte, voltados para o lazer, equipamentos de apoio para comércio e serviços, saneamento, transporte de massa e programas de habitação em áreas degradadas, Estes projetos, em seu conjunto, contribuem para o fortalecimento da

economia urbana de Salvador, voltada para sua vocação de cidade terciária e turística.

Inicialmente apontam-se a recuperação e a revitalização de espaços culturais, a exemplo do Teatro Castro Alves (1992), da Concha Acústica (1993 e 1999), da Biblioteca Central (1998), do MAM e do Museu Geológico (1998), assinalando-se também a implantação de novos espaços, como o Tempostal (1997). Esses equipamentos estão, quase todos, localizados na área central e imediações do Centro Histórico.

O projeto de maior impacto foi o de requalificação do Pelourinho, que teve sua primeira etapa concluída em 1993, com a restauração de 102 imóveis antigos. Essas edificações, onde moravam majoritariamente inquilinos de cortiços, foram desocupadas para novos usos de comércio e serviço voltados para o turismo, tornando-se um local de concentração de espetáculos e outras atividades culturais. Dados do Ministério da Cultura, que tem apoiado decisivamente essas iniciativas locais, dão conta de um total de 600 casas já restauradas até o início de 1999 e anunciam investimentos, em convênio com o BID, para a recuperação de mais três hectares do bairro através do Projeto Monumenta, com previsão de investimentos da ordem de US\$10 milhões (*A Tarde*, 25/2/1999).

Esses empreendimentos, coordenados pelo governo do estado, logo foram seguidos de outras iniciativas de recuperação de grandes espaços públicos abertos, e/ou de implantação de novos parques e áreas de lazer, como o Jardim Zoológico (1993), Parque do Abaeté (1994), Parque de Pituçu (1994), Parque do Costa Azul (1997), Dique do Tororó (1998), Parque de Esculturas do Unhão (1998), Jardim dos Namorados (1999), Praça da Sé (1999), Parque do Aeroclube (1999).

Paralelamente a esses investimentos, localizados basicamente na cidade antiga e na orla oceânica, vieram as propostas para a modernização dos transportes, como o projeto para implantação do metrô, além de um abrangente projeto de saneamento e esgotamento sanitário, o *Bahia Azul*, associado a um amplo programa habitacional, o *Viver Melhor*, conforme se ilustra com os dados a seguir.

A partir de 1996, a Prefeitura Municipal de Salvador retomou iniciativas anteriores para a implantação de um sistema de transporte de massa. Conforme divulgado, associado ao transporte coletivo o projeto incluía a ampliação do sistema viário estrutural existente, a revitalização da linha ferroviária e a implantação de um sistema integrado multimodal para o município (novo metrô de superfície, ônibus e trem), a recuperação e ampliação do sistema viário e a implantação de projetos integrados de engenharia de tráfego. Com financiamentos do governo do estado, do BNDES e do BIRD, o projeto, a ser implantado por etapas e já em execução, irradia-se da zona central da cidade para atingir a periferia, ao longo dos principais eixos de circulação urbana, a BR-324 e a avenida Paralela, abrangendo investimentos, na primeira fase, no valor total de R\$ 111 milhões (Bahia, 1998). O novo sistema de circulação também prevê a implantação de novas vias nas zonas mais populosas, miolo e subúrbio, atualmente carentes de acessos e transporte fluidos. Ainda que não vinculados ao transporte de massa, embora no âmbito desse ciclo de modernização urbana em curso, no qual os principais acessos à cidade também representam elementos estruturantes, destacam-se a ampliação do aeroporto e o novo sistema viário de acesso ao mesmo, em fase de finalização.

Em relação ao saneamento, o *Programa Bahia Azul*, que está sendo implantado pelo governo do Estado desde 1996, através da Embasa, objetiva, conforme as publicações oficiais, ampliar redes de abastecimento de água, redes de esgotamento sanitário e sistemas de coleta e destinação final de lixo, com vistas à despolição de rios e praias, recuperação de áreas degradadas, com implicações diretas na questão da saúde, qualidade do ambiente e estímulo ao turismo. Abrangendo os dez municípios da RMS e o entorno da Baía de Todos os Santos, atinge praticamente toda a população aí residente, em torno de 2,5 milhões de pessoas. A implantação está sendo viabilizada por financiamentos do BID, BIRD, OECF e BNDES, num total previsto de US\$ 600 milhões (Bahia, 1997a).

No que diz respeito à habitação, a partir de 1995-1996, depois de um longo período de recesso, o governo do estado vem implantando um amplo programa de melhorias de áreas ocupadas degradadas em Salvador e outros municípios da RMS, o *Programa Viver Melhor*. Apesar dos resultados ainda muito recentes, um breve esboço indica a dimensão do programa. Financiada através dos programas *Habitar Brasil* e *Pró-Moradia*, com intermediação da Caixa Econômica Federal (CEF), foi implantado pela URBIS, empresa

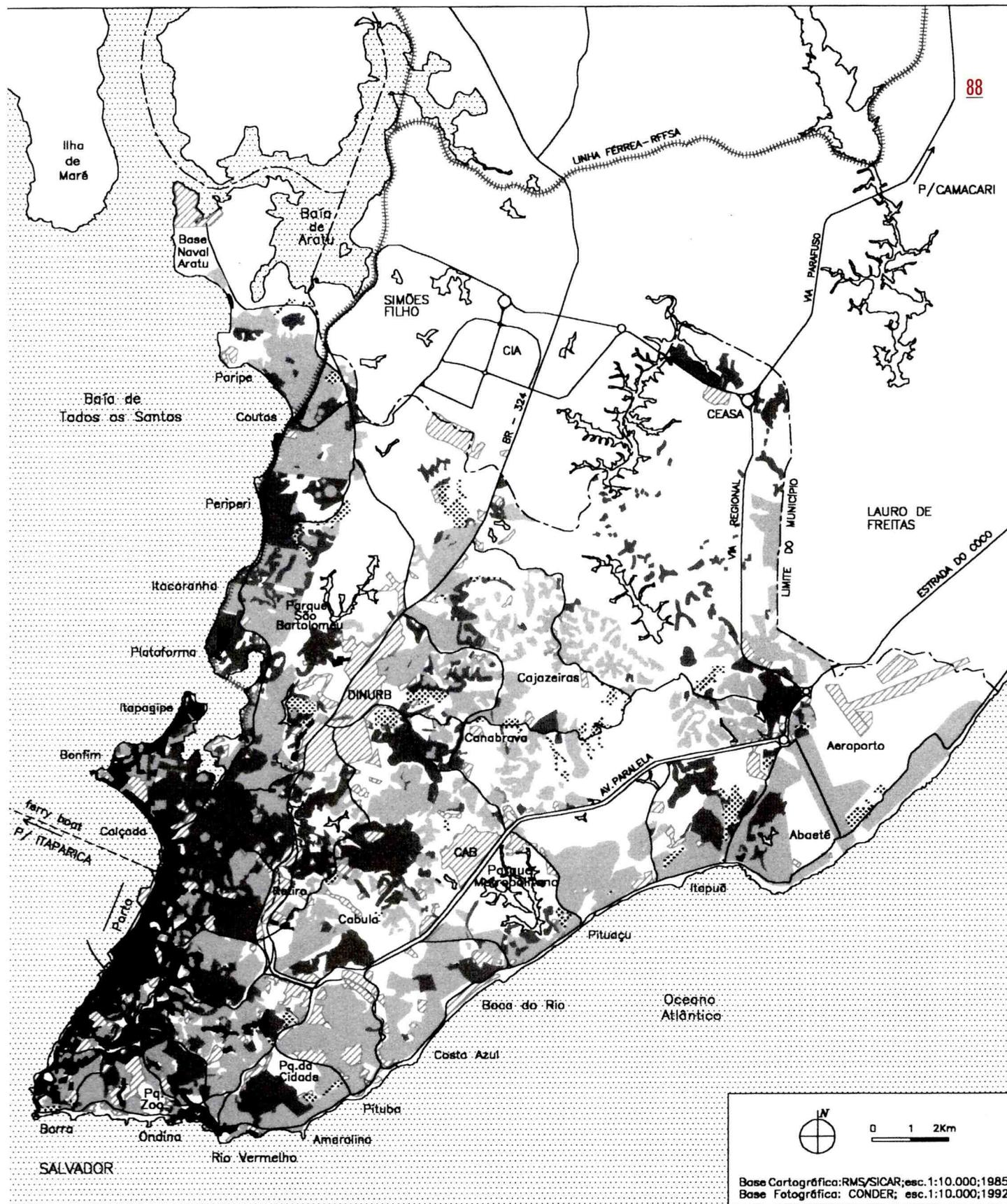
pública voltada para produção de habitação social no estado, responsável pelo programa. Conforme dados da CEF, de 1997 a 1998 realizaram-se 94 projetos em todo o Estado da Bahia, sendo a maioria, 65, em Salvador, 5 nos demais municípios da RMS e 24 no restante do estado. Desse total, no município da capital, 53 projetos intervieram em áreas de ocupação informal deficiente, abrangendo 31.053 famílias; 6 foram para a melhoria de infra-estrutura em conjuntos habitacionais existentes, envolvendo 4.282 famílias, e 6 corresponderam a projetos de implantação de novos conjuntos, num total de 3.137 unidades. Os investimentos em Salvador foram da ordem de R\$152 milhões, abrangendo 38.472 famílias. Portanto, a grande maioria dos projetos envolveu áreas já ocupadas. Foram atingidas principalmente as áreas de invasão algumas localizadas em glebas remanescentes de conjuntos habitacionais construídos no passado pela própria URBIS, melhorando-se a infra-estrutura e substituindo-se algumas habitações relocadas na própria área, num total de 5.089 novas unidades. Representam investimentos vultosos, com resultados significativos, comparados a momentos anteriores, constituindo, em termos de novas unidades habitacionais, 22% do total produzido até 1986 na RMS.<sup>9</sup>

Evidentemente, os dados analisados indicam uma mudança de atuação da URBIS. Historicamente, desde sua criação, em 1965, a empresa atuou basicamente na construção de novos conjuntos em grandes vazios da periferia urbana, seja em áreas limítrofes do município ou mesmo próximo dos núcleos industriais metropolitanos. A partir do programa *Viver Melhor*, a URBIS passa a atuar mais intensivamente na melhoria habitacional de áreas degradadas já ocupadas, com a perspectiva de manter as populações nos assentamentos de origem. Por outro lado, os dados colhidos para a última década indicam que a proporção entre o número de novas unidades habitacionais implantadas pelo setor público e o número total de famílias envolvidas em projetos de urbanização tem diminuído, passando de uma relação de 40,4%, em 1989-1992, para 21,9% em 1993-1996, até alcançar um percentual de 21,3% entre 1997 e 1998. Ou seja, tendencialmente investe-se menos em novas unidades e mais em urbanização de áreas ocupadas.

Nesse processo, observam-se alguns avanços na experimentação de novos parâmetros urbanísticos. Se nos primeiros projetos do programa *Viver Melhor*, ocorridos em áreas remanescentes de conjuntos habitacionais, como na invasão Yolanda Pires-Ogunjá, percebe-se um modelo físico de intervenção com

# Município de Salvador

## LEGALIDADE URBANÍSTICA NAS ÁREAS DE HABITAÇÃO, 1925-1991



Fonte: Gordilho-Souza, Angela. *Limites do Habitar*, Tese de Doutorado, FAUUSP, 1999.

### LEGENDA

- |                                |   |                       |
|--------------------------------|---|-----------------------|
| OCUPAÇÃO ANTIGA (até déc.1920) | GRANDES EQUIPAMENTOS(edificados pós déc.1920) | SISTEMA VIÁRIO BÁSICO |
| FORMAL                         | VAZIOS (parques, áreas verdes e livres)       | VIA FERREA            |
| INFORMAL                       | REPRESAS, LAGOAS E DIQUES                     | LIMITE DO MUNICÍPIO   |
| INSUFICIÊNCIA DE DADOS         |   |                       |



remanejamento total das unidades existentes, ainda que na própria localidade, as últimas intervenções concluídas têm procurado manter uma grande parte das casas existentes, relocando-se algumas na própria área, a exemplo do que foi realizado para a localidade da Gamboa.

Ainda que a atitude da intervenção pública tenha mudado, nesse programa, em relação à permanência da maioria das invasões em Salvador, observam-se algumas limitações no sentido de atingir-se uma melhor qualidade do habitar, tal qual conceituado nesta pesquisa. Em quase todos os projetos implantados o padrão predominante foi: novas unidades/equipamento comunitário local/melhorias de habitações precárias. Apenas em alguns casos percebem-se mudanças de atuação urbanística, avançando-se timidamente na direção da preservação das características espaciais de uma "ocupação popular" (Gamboa); da valorização da estética do lugar (Candeal); da interação com novos agentes sociais, como ONGs, escritórios de projeto, através de concursos públicos e parcerias (Novos Alagados, Caranguejo, Camuruji e Candeal).

Em relação à qualidade de espaços públicos e tratamento de áreas verdes plantio de árvores, cuidados com a paisagem natural, recomposição de áreas verdes e tratamento de espaços coletivos, praticamente não houve avanços qualitativos, seja para a comunidade local, seja para a população em geral. Quanto aos equipamentos comunitários implantados, visam atender apenas às demandas específicas dessas localidades, como posto de saúde, escola, creche, áreas de esporte. Não existem propostas para implantação de equipamentos de uso extensivo ao bairro e à cidade.

Para esse enfoque de análise, observa-se ainda que nem todos os projetos urbanos recentes mantiveram as populações moradoras originais. Tal qual ocorreu no Pelourinho, em algumas outras intervenções de revitalização de espaços culturais e de lazer, em áreas de localização privilegiadas como Costa Azul, Abaeté e Unhão, as aglomerações habitacionais de baixa renda, do tipo "invasões", que lá haviam foram retiradas, sendo os antigos moradores indenizados ou relocados para loteamentos públicos na periferia.

Ainda analisando as medidas públicas recentes que envolvem a questão urbana, observa-se que, nos últimos anos, as empresas públicas encarregadas dos serviços de infra-estrutura ou já foram privatizadas, a exemplo da COELBA (energia elétrica) e TELEBAHIA (telefonia), ou estão previstas para privatização

imediate, como a EMBASA (água). Por outro lado, no âmbito da reforma administrativa promovida pelo governo do Estado, houve a liquidação da URBIS, que teve suas funções incorporadas à CONDER, que deixa de ter apenas atribuições na Região Metropolitana de Salvador, passando a atuar em todo o estado. Foi aprovada também a privatização das principais vias de acesso à cidade -- BR-324 e Estrada do Coco --, com previsão de implantação de pedágios. São medidas que sinalizam o processo de ampliação da *privatização do meio urbano*, o que certamente trará desdobramentos ainda não definidos para as condições da moradia e fluxos nesta cidade de composição social nitidamente desigual e extremamente pobre.

Enfim, esse conjunto de medidas e projetos são prenúncios de mudanças na dinâmica urbana, intervenções essas que se deparam com a realidade complexa do ambiente construído e, certamente, enfrentam contradições e conflitos ante as perspectivas que se colocam no redimensionamento das condições urbanas na atualidade.

Em relação à macroexpansão urbana na década de 1990, algumas intervenções recentes trazem novos conteúdos para a estruturação do espaço que envolve Salvador, devendo, portanto, ser consideradas como referência para os objetivos desta análise.

Observe-se que a ocupação contínua tem se ampliado significativamente na faixa da orla de Lauro de Freitas e Camaçari, impulsionada pela implantação de uma nova via litorânea, inicialmente com o trecho da Estrada do Coco, até Itacimirim, no final da década de 1970, ampliada com a construção da Linha Verde, BA-099, na década de 1990. Já nas décadas de 1970 e 1980, inicia-se a ocupação urbana nessa direção, com a implantação de loteamentos balneários, o que foi consolidado com a efetivação de um grande empreendimento habitacional privado, o *Vilas do Atlântico*, objetivando atender às novas demandas do Pólo Petroquímico de Camaçari. Mais recentemente, vêm sendo implantados nessa faixa atlântica outros tipos de empreendimentos privados, voltados para o turismo, como os *resorts* da Praia do Forte, Guarajuba e Itacimirim. Em 1997, iniciou-se a construção de um grande complexo turístico, o *Projeto Saúipe* (4 mil quartos de hotéis, parques e áreas de lazer, ocupando 1.700 hectares). Localizado a 90 quilômetros do centro de Salvador e a 70 quilômetros do aeroporto, o *Projeto Saúipe* foi inaugurado recentemente, passando a funcionar em sua primeira etapa (180 hectares), com um total de 1.650 leitos -- o correspondente a 60% da capacidade dos hotéis cinco estrelas de toda a Região Nordeste. Abrange cinco hotéis de padrão internacional, seis pousadas temáticas, uma vila de lazer e entretenimento, trilhas ecológicas, campo de golfe, centro eqüestre e diversos conjuntos de quadras de esportes.<sup>10</sup>

Ressalte-se que a modernização e ampliação do aeroporto internacional de Salvador, intervenção iniciada em 1999, está também prevista para conclusão em 2001, e que está em vias de implantação o sistema de pedágio para a Estrada do Coco. Concomitantemente a essas ações, efetivou-se o Plano de Ocupação para a Costa dos Coqueiros, através da CONDER, definindo-se uma legislação urbanística e ambiental específica para esse novo vetor de crescimento, iniciativa pública que reafirma essa nova dinâmica regional de expansão urbana (Bahia, 1997b).

Considerando-se, em conjunto, a implantação dessa nova infra-estrutura urbano-regional, as medidas de controle da ocupação para essa zona de expansão urbana, conjugadas à implantação dos projetos recentes em Salvador, entende-se que essas são intervenções que evidenciam a intenção pública de "preparar" a cidade e sua macrorregião para um novo ciclo econômico relacionado à ampliação do terciário, agora envolvendo o ambiente e a cultura como mercadorias.

Assim, Salvador e a região de seu entorno imediato, em suas diversas relações socioespaciais, têm se pronunciado fortemente como um dos principais pólos turísticos do Brasil, o que já esboça, na expansão urbana, uma ampliação além das suas próprias fronteiras metropolitanas. Os investimentos públicos e privados aí realizados, voltados para os serviços turísticos, buscam as mais diversas fontes culturais e ambientais existentes no seu espaço regional imediato. Diferentemente dos fluxos viários, direcionados aos pólos industriais na periferia da cidade, e das localizações habitacionais centro-periferia, essas novas intervenções apontam um possível redirecionamento em relação à dinâmica urbana anterior. Os investimentos para a valorização da "cidade antiga", a seleção de áreas afastadas e isoladas da ocupação urbana contínua para investimentos de lazer à beira-mar, as medidas de controle do ambiente, representam indicadores de mudanças na dinâmica espacial da cidade, promovendo outras interações na economia urbana, o que certamente traz impactos importantes na configuração do habitat em Salvador.

Acervo CAV



Esses novos circuitos terciários, que envolvem o ambiente urbano e natural e se ampliam significativamente no mundo atual, encontram no acervo do patrimônio histórico e cultural de Salvador e sua região imediata uma abundante fonte geradora de riquezas. No entanto, essas relações demandam um meio ambiente atrativo, dificilmente podendo conviver e prosperar com indicadores de pobreza tão amplos e com a intensa segregação e precariedade habitacional apontadas para Salvador, que exclui uma grande parte da cidade e de sua população.

Considerando-se esse esboço urbanístico das condições atuais do meio urbano de Salvador e das intervenções recentes, algumas mudanças e permanências relacionadas à questão da produção e melhoria habitacional já podem ser apontadas.

Primeiramente, observa-se que a implantação de conjuntos habitacionais e dos loteamentos públicos na periferia, produzidos desde os anos 60 para atender ao déficit habitacional e absorver as populações desabrigadas ou transferidas de invasões e dos cortiços das áreas centrais mais valorizadas, contribuiu para intensificar a segregação espacial na cidade.

Diferentemente, as intervenções que foram realizadas mais recentemente visando à melhoria de áreas ocupadas representam uma mudança de atitude do poder público em relação ao problema da habitação em Salvador, contribuindo para tornar as condições do habitar menos segregadora e excludente. Embora, no passado recente, algumas tentativas de urbanização e legalização em áreas de ocupação informal e degradadas tivessem ocorrido Projeto Minha Casa (1987/89), Programa de Legalização Fundiária (1987/96), Programa de Proteção de Encostas (1989/92) e projetos de mutirão e parceria (1993-1996), representaram ações setoriais, tendo resultado em atuação pública de pouca abrangência. No período 1997-1998 notificam-se investimentos sistemáticos e maciços em projetos de urbanização e melhoria habitacional nas áreas mais deficientes da cidade, em sua grande maioria suscetíveis à legalização, mantendo-se, em quase todos os casos, as populações originais.

Outra mudança a ser assinalada, com base nos dados levantados, refere-se ao fato de que, gradativamente, o número de famílias envolvidas em projetos de urbanização de áreas ocupadas vem se sobrepondo ao número de novas unidades habitacionais construídas pelo poder público em conjuntos habitacionais, significando que nos anos 90, no que se refere à habitação social, se investiu mais nas áreas ocupadas degradadas, envolvendo prioritariamente a questão do ambiente construído.

No entanto, se por um lado alguns projetos foram inovadores no provimento de melhorias físicas em áreas de ocupação informal, por outro ainda avançaram pouco na relação habitação/cidade. Pontuam que a urbanização de áreas degradadas envolvendo infra-estrutura, remanejamento da ocupação em áreas de risco, implantação de equipamentos comunitários locais e substituição e/ou melhorias de habitações deficientes, enfim, melhorias físicas das unidades habitacionais e da infra-estrutura na localidade, certamente constituem ações públicas dirigidas às carências mais imediatas de

grande parte da população urbana de baixa renda. No entanto, ainda não atingem o âmago da questão que atualmente se apresenta sobre o habitar no meio urbano. Mesmo absorvendo-se as invasões e suas localizações na cidade, melhorando-se as condições materiais e sanitárias, poucos foram os avanços quanto à legalização fundiária, o tratamento de espaços públicos, a questão ambiental e, principalmente, quanto às possibilidades de inserção real dessas áreas na "cidade formal", através da definição de parâmetros urbanísticos próprios, da implantação de equipamentos de abrangência urbana, medidas indispensáveis para garantir condições de habitabilidade e direitos urbanísticos para a coletividade no ambiente urbano construído.

No que se refere ao problema de encostas e ao conforto de acessibilidade em áreas de declive acentuado, esses projetos recentemente implantados tampouco inovaram em tecnologias próprias a essa questão, tão peculiar na ocupação habitacional de Salvador.

Os avanços mais significativos foram notificados nas intervenções que envolveram ONGs e participação comunitária, salientando-se Novos Alagados e Candeal. Primeiramente, porque partiram de iniciativas de projetos já discutidos com os moradores, com uma certa margem de amadurecimento para que se trabalhassem as demandas locais. Em segundo lugar, destaca-se o fato de esses projetos incorporarem novas diretrizes de âmbito social, ambiental e urbano, com potenciais mais amplos que a mera urbanização da "favela", capazes de promover a sua melhoria e a sua incorporação ao cotidiano da cidade.

Mesmo considerando que alguns projetos representem um certo avanço na conquista de um ambiente menos excludente, ao confrontarem-se esses resultados com o quadro atual da ocupação habitacional retratado, com a predominância significativa de população habitando em áreas informais e deficientes, os resultados mostram-se tímidos diante da grandeza da questão. Por outro lado, a fragilidade financeira do município para enfrentar problemas de tal envergadura indica que não basta a vontade política local para realizações de mudanças efetivas, fazendo-se necessários recursos externos significativos, possíveis somente com apoio federal. Todavia, desde 1999 não há previsões imediatas da CEF para novos financiamentos através do programa *Pró-Moradia e Habitar Brasil*.

Portanto, diante dessa interrupção na esfera da ação pública, as perspectivas de melhoria das condições de habitabilidade na realidade atual são vagas, ainda sem contornos definidos, mas com indicações de poucos desdobramentos para efetivação de uma política social de habitação. Em acréscimo, verifica-se que os problemas analisados ampliam-se para questões que envolvem a privatização dos serviços urbanos, o que exige uma postura pública explícita e contínua para que essas áreas de pobreza sejam incluídas entre aquelas atingidas pelos benefícios públicos e o conforto coletivo.

Eliane Vidal Ferreira



Vista sob essa ótica, a problemática habitacional atual de Salvador indica que, nesse processo de ocupação desigual, deficiente e ambientalmente predatório, ganharam os lucros imediatos, mas em relação à cidade em seu conjunto, todos perderam e, duplamente, aqueles para os quais nada mais restou além de um pequeno alojamento na periferia desassistida. A melhoria desses espaços ocupados representa atualmente um custo muito alto, tendo em vista que, consolidados, são praticamente irreversíveis em sua morfologia básica e, portanto, contraditoriamente incompatíveis com os novos padrões produtivos que se avizinham, tendo a própria cidade e seus ambientes como meio de produção no processo de acumulação.

A análise dos novos projetos urbanos em fase de implantação já delinea o incremento desses processos produtivos emergentes, sobrepondo-se aos anteriores. Caracterizam-se por fluxos diferenciados, tendo como principal mercadoria a cidade, sua história e a produção cultural própria da região, como potenciais para o consumo. Portanto, mercadorias localizadas e não-materializadas, iniciativas econômicas que demandam outras relações espaciais envolvendo a cidade e seu entorno, em sua via de entrada para a globalização.

Trazem, no conjunto, novos condicionantes que delinham outras relações e limites socioespaciais, certamente envolvendo a gestão e produção do espaço urbano e da habitação. Percebe-se a emergência de um "redesenho" para a cidade, dinamizando suas possibilidades turísticas, sobretudo nos limites da área antiga e na sua relação com o mar. Voltando-se novamente para a Baía de Todos os Santos, as intervenções agora atingem outras perspectivas econômicas, além da cidade portuária, envolvendo investimentos de cunho cultural-ambiental. Diferentemente da cidade industrial, as demandas da economia do turismo no espaço parecem criar outras relações de localização habitação-trabalho e habitação-cidade, que já começam a despontar em Salvador, haja vista os investimentos em curso. Entende-se que essa perspectiva que se delinea no espaço construído guarda em seu seio profundas contradições sociais.

A mercantilização dos ambientes e a privatização do meio urbano desestatização das empresas de serviços urbanos e privatização dos acessos de entrada para a cidade já despontam no cenário de Salvador e de outras cidades brasileiras e, ao emergirem, deparam-se com esse ambiente construído complexo, fragmentado e deficiente, de composição social nitidamente desigual e extremamente pobre. Miséria, violência, ambiente precário e turismo não são ingredientes que se conjugam numa cidade cujos serviços e ambientes se pretenda "vender". No entanto, são condições que estão fortemente presentes na realidade brasileira, e esse parece ser o grande desafio dos circuitos econômicos que envolvem cidades como Salvador. Como será enfrentado esse enorme fosso criado pelas diferenciações sociais e espaciais no ambiente urbano?

Nesses tempos de globalização intensiva, as interações entre sociedade e espaço adquirem outros conteúdos, a serem considerados na perspectiva de intervenção urbana. Alain Lipietz, ao tratar de reestruturação produtiva e impacto intra-urbano, afirma que, numa estratégia de desenvolvimento local, o conteúdo é mais importante do que a forma. Na implementação de novas estratégias produtivas, além da capacitação local, seja em termos de formação profissional, seja em meios de articulação entre empresas, é sobretudo importante prover, no conjunto da aglomeração, uma qualidade de vida ambiental atrativa. Na sua compreensão, o saneamento e urbanização de bairros populares, o desenvolvimento de espaços verdes ou a implantação de parques e de atividades culturais, um bom sistema de transporte coletivo: tudo isso não é um luxo social e ecologista, mas sim uma condição de desenvolvimento econômico (Lipietz, 1996).

As análises aqui efetuadas apontam para essa direção. Entende-se que as atuais políticas de melhorias urbanas e habitacionais, longe de representarem a "produção de bens de consumo coletivo" para melhores condições de "reprodução da força de trabalho" ou respostas às "lutas urbanas" que se manifestaram fortemente nas décadas de 1970 e 1980, aparecem como exigência da própria possibilidade de inserção econômica dos lugares no mercado e em circuitos globalizados. Mais do que políticas sociais em si, representam novas demandas econômicas na renovação de padrões produtivos.

Dessa forma, as contradições e conflitos se ampliam do direito à moradia enquanto unidade habitacional, ao direito ao habitar, compreendido num sentido mais abrangente, que vai além das benfeitorias materiais. Traduz-se no reconhecimento e preservação das identidades de vivências e de lugares, na liberdade de representações espaciais e na melhor qualidade do ambiente natural e construído. Enfim, representam as novas necessidades para formas de sustentação de vida cotidiana, adequadamente confortáveis e diferenciadas, requisitos estes que parecem ser propostos pela sociedade de nosso tempo.

Para isso, as ações públicas em habitação social terão de priorizar a melhoria de áreas ocupadas sem perder de vista a necessidade de produção de novas habitações. Como analisado, essas demandas englobam, além de infra-estrutura e melhoria da edificação, a criação de espaços públicos, a inserção de equipamentos urbanos, legislação própria e assessoramento técnico na construção do ambiente coletivo. Envolvem recursos vultosos e subsídios públicos, dentro de um escopo de planejamento que dimensione e priorize as intervenções, sem dispensar a permanente participação dos

moradores, parcerias diversas e redefinições conceituais -- se, de fato, a sociedade se propõe a enfrentar efetivamente a questão da qualidade do meio urbano.

Sobre um projeto político-territorial de conquista da cidadania relacionada a questões da legalidade urbanística, evidentemente entende-se que seria utópica a expectativa de ampliar a vigência das normas e códigos estabelecidos para toda a cidade, frente à situação atual. Em primeiro lugar, porque o fato de que essas áreas foram edificadas sem controle não necessariamente significa tratar-se de áreas fora de padrões urbanísticos desejáveis. Por outro lado, as normas da legislação atual não estão isentas de crítica sobre questões de conforto, ambiente e garantia de qualidade de vida.

Como caminho para enfrentar-se a situação desvendada aponta-se sobretudo a necessidade de implementar-se uma política urbana específica e contínua, valorizando-se as características e particularidades de cada cidade e localidade, para inclusão dessas áreas num coletivo mais amplo. Nesse sentido, terão de ser criados meios de melhorias físicas e fortalecimento desses lugares na cidade, identificando-se potencialidades de transformação de áreas dormitórios em áreas de habitar no meio urbano, lugar onde se vive e se viverá no próximo milênio.

No processo de reestruturação econômica que se vivencia no mundo atual, a gestão de cidades como Salvador, que detêm um grande potencial sociocultural, terá de ir além das medidas pontuais e intervenções em áreas turísticas. Ao se constatar esse alto grau de diversidade e de não regulação no uso e ocupação do solo, com impactos no ambiente natural e construído, fica evidente a necessidade de revisão das políticas de atuação em habitação social, para que os conteúdos de fato se modifiquem, adquirindo potencialidades de mudanças qualitativas. Responder aos desafios que agora são colocados supõe que não sejam ignoradas essas condições tão díspares. Por trás dos cartões-postais há uma imensa cidade à deriva, silenciosa, segregada, excluída dos circuitos e parâmetros formais, contudo integrante dessa múltipla realidade urbana.

- 1 Estimativas da Organização Mundial do Turismo e do Anuário Estatístico da Embratur para 1993, *apud* Ribeiro *et al.* (1996).
- 2 Com esses novos projetos de renovação urbana, manifesta-se nos países centrais o que se denominou de *gentrification* – expulsão das populações pobres residentes em áreas centrais degradadas, substituídas por outras de renda mais alta. Essas intervenções, em pleno curso nas grandes cidades, basicamente têm sido relacionadas à ampliação dos setores financeiro e turístico, associadas à dinamização de atividades imobiliárias. Geralmente incidindo em áreas de propriedade pública ou semipública -- ruínas de fábricas, antigas docas etc. --, esses projetos de urbanização têm como objetivo integrar atividades de recreação, cultura, compras, habitação para moradores de alta renda. Esse modelo se reproduz em cidades antigas, incentivando a vocação turística, tendo a "cidade-come-palco", envolvendo pesados investimentos públicos e privados que valorizam essas áreas "revitalizadas". Ver, a esse respeito, Harvey (1992 [1989]) e (Hall, 1995 [1988]).
- 3 As tendências de arranjos espaciais da habitação nos países altamente industrializados delineiam a continuidade de uma ampla descentralização espacial em regiões urbanas, polinucleadas, praticamente ligando as áreas suburbanas de cidades distintas, tendência que ocorre concomitantemente a uma polarização extrema entre ricos e pobres nas áreas centrais da metrópole (Gottdiener, 1990). Ao mesmo tempo, intensifica-se o fechamento de áreas residenciais de classes de renda alta, os novos *enclosures* – condomínios privados de moradias exclusivas na periferia urbana imediata (Hall, 1995 [1988]).
- 4 Essa compreensão tem como referência alguns autores que tratam das cidades contemporâneas no processo de globalização, entre eles David Harvey (1992 [1989]), analisando os projetos de revitalização urbana e a competição entre as cidades; Susan Fainstein (1996 [1990]), que trabalha as perspectivas de reestruturação urbana, analisando as relações entre o global e autonomia local; Alan Lipietz (1996), analisando as divergências das trajetórias nacionais na globalização, e Octávio Ianni (1996), que relaciona a inserção de cidades na economia global às formações socioculturais específicas.
- 5 Henri Lefebvre (1991 [1968]), com o seu trabalho *O Direito à Cidade*, é um dos pioneiros na análise dessa relação habitação e cidade. No Brasil, esse enfoque foi abordado nos anos 70, sobretudo pelos estudos para São Paulo, sobre o chamado padrão periférico de autoconstrução, conforme Maricato (1982 [1979]) e Bonduki e Rolnik (1982 [1979]). Para Salvador, os primeiros estudos que analisam a habitação na dinâmica de crescimento urbano são os de Santos (1959) e Brandão (1978 [1963]).
- 6 Durante o período de vigência da BNH, 1964-1986, a produção correspondeu a um total de 4,5 milhões de unidades, o que representa em torno de 25% do parque imobiliário brasileiro produzido para o período. Desse total, somente 1,5 milhão de

unidades (33,3%) destinaram-se às camadas populares da população, tendo sido produzidas apenas 250 mil unidades em programas alternativos, ou seja, para 1-3 SM (Azevedo, 1988). Sobre a população moradora em favelas e áreas de pobreza nas grandes cidades brasileiras, Suzana Taschner, com base em estudos existentes, indica, no início dos anos 90, os seguintes percentuais comparativos: em São Paulo, 11,3%; no Rio de Janeiro, 17,5%; em Belo Horizonte, quase 20%; para as invasões em Salvador, próximo de 30%; em Brasília, as cidades-satélites abrigam cerca de 75% da população do Distrito Federal (Taschner, 1997). No caso de Salvador, o estudo que foi consultado refere-se apenas às ocupações coletivas por invasões, havendo outras formas de habitação precária na cidade que, somadas, ampliam esse percentual (Gordilho-Souza, 1990).

- 7 A referida pesquisa tomou como principais indicadores para identificação das formas de ocupação habitacional os processos de produção e apropriação privatizada na fragmentação do solo e o atendimento às normas urbanísticas relativas aos parcelamentos para habitação. Nesse sentido, para Salvador, considerou-se 1925, ano do primeiro registro de loteamento na Prefeitura, como início do período de análise, estendida até 1991, ano do último censo, objetivando-se o cruzamento de dados atualizados de população e de renda. Foram consideradas os dados oficiais para os loteamentos aprovados pelo município e, diante da escassez de informações sobre as demais ocupações na cidade, procedeu-se à pesquisa direta em aerofotos, empreendendo-se uma investigação de campo para checagem e informações complementares. Esses dados foram espacialmente qualificados, possibilitando mapear um esboço das condições de ocupação e de habitabilidade na cidade atual.

- 8 Ver, a esse respeito, o estudo realizado por Fernandes e Gomes (1993) sobre as reformas do Pelourinho, apontando para o "abandono radical" da proposta de melhorias habitacionais com manutenção da população, que caracterizou a ação das políticas anteriores de patrimônio, dando curso, assim, a uma nova dinâmica de consumo cultural na requalificação de espaços na cidade.

- 9 Para a RMS, comparando-se com a produção da URBIS, desde a sua criação, em meados da década de 1960, até 1986, que resultou em 43.850 unidades, verifica-se que o total produzido nesses dois últimos anos, de 9.643 unidades (8.226 unidades em Salvador e 1.417 unidades nos demais municípios), praticamente representa 22% do que havia sido efetivado no passado, considerando-se todo o período de grande intensidade de atuação da referida empresa, viabilizada por financiamentos do BNH (Bahia, 1986).

- 10 Esse empreendimento está localizado na Fazenda Soupe, do Grupo Odebrecht, que esteve à frente na implantação do empreendimento, com a participação do Governo do Estado da Bahia. Os recursos investidos nessa primeira etapa, tendo a Previ -- Caixa da Previdência Social dos Funcionários do Banco do Brasil como principal investidor, são da ordem de R\$ 200 milhões (*Odebrecht Informa*, 1998).

A TARDE. (25/2/1999), "A Bahia de Cara Nova". *A Tarde*, Salvador, Caderno 2, p. 6.

AZEVEDO, Sérgio de. (1988), "Vinte e Dois Anos de Política de Habitação Popular (1964-1986): Criação, Trajetória e Extinção do BNH". *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 22, n. 4: 107-119.

B AHIA, Governo do Estado. (1986), Relatório dos Servidores da URBIS -- Avaliação e Mudanças. Salvador, URBIS.

\_\_\_\_\_. (1994), Informações Básicas dos Municípios Baianos. Região Metropolitana de Salvador. Salvador, CEI/CONDER-SEPLANTEC.

\_\_\_\_\_. (1997a), *Bahia -- Análise & Dados. Saneamento* (Apresentação). Salvador, SEI-SEPLANTEC, vol. 7, n. 1, junho.

\_\_\_\_\_. (1997b), Oportunidades de Investimentos. Salvador, Secretaria de Cultura e Turismo.

\_\_\_\_\_. (1998), *Bahia -- Análise & Dados. Salvador. Salvador*, SEI--SEPLANTEC, vol. 8, n. 1, junho.

BRANDÃO, Maria David de Azevedo. (1978 [1963]), "Origens da Expansão Periférica de Salvador". *Revista Planejamento*, Governo do Estado da Bahia, SEPLANTEC/CPE, vol. 6, n. 2.

ANGELA GORDILHO SOUZA

Arquiteta, mestre pelo IPPUR/UFRJ e doutora pela FAUUSP. É professora da FAUFBA e pesquisadora do LabHabitat/ PPG-AU, na Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia;

[amgs@ufba.br](mailto:amgs@ufba.br)

- BONDUKI**, Nabil e **ROLNIK**, Raquel. (1982 [1979]), "Periferia da Grande São Paulo. Reprodução do Espaço como Expediente de Reprodução da Força de Trabalho". In Erminia Maricato (org.), *A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial*, 2ª ed., São Paulo, Alfa-Ômega.
- CARVALHO JR.**, Cézár Vaz de. (1992), "Resultados do Censo de 1991 para a Bahia". In Governo do Estado da Bahia, *Bahia -- Análise & Dados. Bahia. Indicadores Sociais na Década de 80*. Salvador, Série Especial, CEI-SEPLANTEC, n. 5.
- FAINSTEIN**, Susan S. (1996 [1990]), "The Changing World Economy and Urban Restructuring". In Susan S. Fainstein e Scott Campbell, *Readings in Urban Theory*, Cambridge, Blackwell Publishers Inc.
- FERNANDES**, Ana e **GOMES**, Marco Aurélio A.F. (1993), O Passado Tem Futuro? Os (Des) Caminhos da Requalificação do Pelourinho. Trabalho apresentado no V Encontro Nacional da ANPUR, Sessão Temática Memórias, Identidades e Utopias, Belo Horizonte.
- GORDILHO-SOUZA**, Angela. (1990), *Invasões e Intervenções Públicas: Uma Política de Atribuição Espacial em Salvador, 1946-1989*. Dissertação de mestrado apresentada ao IPPUR-UFRJ, Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_. (1999), *Limites do Habitar; Segregação e Exclusão na Configuração Urbana Contemporânea de Salvador e Perspectivas no Final do Século XX*. Tese de doutoramento apresentada à FAU-USP, São Paulo.
- GOTTDIENER**, Mark. (1990), "A Teoria da Crise e a Reestruturação Sócio-Espacial: O Caso dos Estados Unidos". In Licia Valladares e Edmond Préteceille (coords.), *Reestruturação Urbana: Tendências e Desafios*, Rio de Janeiro, Nobel/Iuperj.
- GOTTSCHALL**, Carlota. (1994), "O Turismo na Economia Baiana". In Governo do Estado da Bahia, *Bahia - Análise & Dados. A Bahia no Final do Século -- Retrospectiva 1994 e Perspectivas*. Salvador, CEI-SEPLANTEC, vol. 4, ns. 2/3, dez.
- HALL**, Peter. (1995 [1988]), *Cidades do Amanhã: Uma História Intelectual do Planejamento e do Projeto Urbanos no Século XX*. São Paulo, Perspectiva.
- HARVEY**, David. (1992 [1989]), *A Condição Pós-Moderna*. São Paulo, Loyola.
- IANNI**, Octávio. (1996), *A Era do Globalismo*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- IBGE** -- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (1997), *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)*. Bahia e Região Metropolitana de Salvador, vol. 19, n. 22, Rio de Janeiro, IBGE.
- KRAYCHETE**, Gabriel. (1994), "A Região Metropolitana de Salvador nos Anos 80: Alguns Indicadores Econômicos e Sociais". *Cadernos do CEAS*, Salvador, n. 150, mar.-abr.
- LEFEBVRE**, Henri. (1991 [1968]), *Direito à Cidade*. São Paulo, Moraes.
- LIPIETZ**, Alain. (1996), "Globalização, Reestruturação Produtiva e Impacto Intra-Urbano". In *Anais do Seminário Políticas Públicas para o Manejo do Solo: Experiências e Possibilidades, Pólis*, número especial, n. 27, São Paulo.
- MARICATO**, Erminia. (1982 [1979]), "Autoconstrução, a Arquitetura Possível". In E. Maricato (org.), *A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial*, 2ª ed., São Paulo, Alfa-Ômega.
- ODEBRECHT INFORMA**. *Uma revista de cultura empresarial*. (1998), Rio de Janeiro, Ano XXV, n. 88, jul.-ago.
- PORTO**, Edgar. (1994), "A Interiorização e a Relitoralização das Cidades Baianas". In Governo do Estado da Bahia, *Bahia -- Análise & Dados. A Bahia no Final do Século -- Retrospectiva 1994 e Perspectivas*. Salvador, CEI-SEPLANTEC, vol. 4, ns. 2/3, dez.
- PROSERPIO**, Renata. (1994), "A Bahia no Final do Século". In Governo do Estado da Bahia, *Bahia -- Análise & Dados. A Bahia no Final do Século -- Retrospectiva 1994 e Perspectivas*. Salvador, CEI-SEPLANTEC, vol. 4, ns. 2/3, dez.
- RIBEIRO**, A.C.T., **SILVA**, C.A., **VIEIRA**, H.M. e **SILVA**, R.C. (1996), "Turismo: Uma Prática entre a Crise e a Inovação na Metrópole do Rio de Janeiro". In E. Yázigi et al. (orgs.), *Turismo, Paisagem e Cultura*, São Paulo, Hucitec.
- SANTOS**, Milton. (1959), *O Centro da Cidade do Salvador: Estudo de Geografia Urbana*. Salvador, Livraria Progresso.
- SILVA**, Jorge Antonio S. (1993), "O Desempenho do Turismo em Salvador 1981-91". In Governo do Estado da Bahia, *Bahia: Análise & Dados. Turismo*. Salvador, CEI-SEPLANTEC, vol. 2, n. 4, mar.
- TASCHNER**, Suzana Pasternack. (1997), "Favelas e Cortiços no Brasil: 20 Anos de Pesquisas e Políticas". *Cadernos de Pesquisa do Lap*, n. 18. São Paulo, USP, mar.-abr.

## URBANIZAÇÃO EM ÁREAS DE **I n t e r e s s e   A m b i e n t a l**

**Ricardo de Sousa Moretti**

Os impactos ambientais associados ao processo de urbanização ampliaram-se perigosamente neste último século. A expansão periférica das cidades e a forma precária como foram implantados os novos assentamentos criaram um quadro grave de degradação. Trouxeram também um desafio ao poder público e à sociedade em geral: a prevenção de novos impactos e a recuperação das áreas afetadas.

Neste quadro, colocam-se como questões centrais àqueles empenhados em enfrentar o problema:

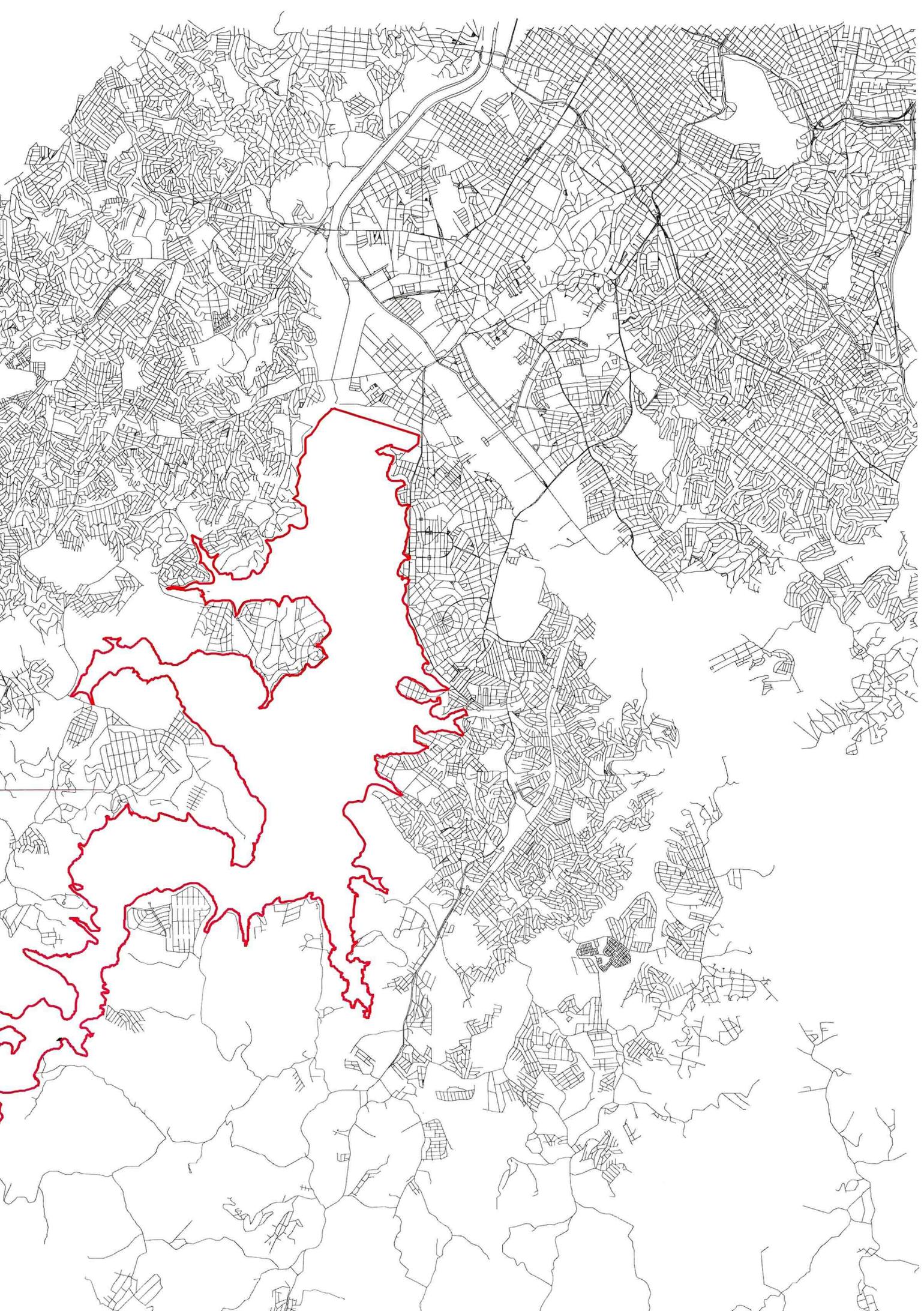
Como evitar a expansão física das cidades, nos casos em que ela não se faz necessária?

Como estimular o uso adequado das áreas mais frágeis e relevantes do ponto de vista ambiental?

Quais os cuidados de projeto e obras que devem ser tomados nestas áreas?

Como deflagrar o processo de recuperação das áreas que se encontram degradadas?





O título "Urbanização em áreas de interesse ambiental" traz naturalmente a questão: quais áreas se incluem nesta categoria? No estágio de degradação do ambiente a que se chegou nas cidades, todo novo processo de urbanização significa um risco ambiental. Mesmo reconhecendo a existência de áreas especialmente frágeis ou relevantes, da ótica ambiental, é necessário ampliar o conceito de "área de interesse ambiental" e avaliar cuidadosamente todo novo processo de urbanização -- qualquer área deve ser considerada de interesse ambiental. Neste sentido caminha a Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) n° 237,<sup>1</sup> de 19/12/1997, ao incluir o parcelamento do solo, de forma abrangente, dentre as atividades sujeitas ao licenciamento ambiental.

Conforme as diretrizes da Resolução do Conama, todo projeto de parcelamento do solo deverá ser analisado sob a ótica ambiental, mesmo que nem todos sejam submetidos ao EIA/RIMA. Contudo, a grande quantidade de projetos, muitos deles de pequeno porte (o que não necessariamente significa pequeno impacto), dificulta, ou mesmo impossibilita, que se mantenha centralizada nos governos federal e estadual a atividade de licenciamento

Robson Martins



ambiental. É inevitável que parte do licenciamento seja realizado pelos municípios. Algumas cidades já possuem estrutura montada para o licenciamento e controle ambiental na esfera municipal. Surge aí um novo risco e um novo desafio, que deve fazer parte da pauta daqueles que militam pelas causas ambientais. Como evitar que os interesses econômicos locais tornem o licenciamento ambiental uma mera atividade burocrática? Por um lado, vemos na esfera municipal algumas condições favoráveis ao efetivo acompanhamento da implantação das medidas de ajuste de projeto, bem como das medidas mitigadoras e compensatórias, especialmente se o processo de debate sobre os novos projetos é transparente e consegue-se ampliar o universo daqueles que estarão acompanhando a execução

das obras. Por outro lado, a grande preocupação dos governos municipais com a atração de empreendimentos e investimentos, em especial daqueles geradores de empregos, pode fazer com que a questão ambiental se torne mera firula a "atrapalhar as iniciativas dos grandes empreendedores". Nestes casos, fica difícil acreditar no empenho do governo local na discussão do impacto ambiental ou em tornar pública a discussão sobre os projetos dos novos empreendimentos. O assunto será retomado ao final deste artigo, ao tratar de um empreendimento de grande porte atualmente em obras em Campinas, que ilustra a importância deste debate.



Ariane Magalhães

- O presente artigo discute, centralmente, dois tópicos:
- O que o poder municipal pode fazer para conter o contínuo processo de expansão das áreas urbanizadas (e degradadas) das cidades?
- Como controlar o uso do solo e deflagrar processos de recuperação de áreas degradadas nos terrenos de fundo de vales e encostas, especialmente frágeis do ponto de vista ambiental?

## Paradoxos do problema habitacional e seus reflexos na questão ambiental

As grandes cidades brasileiras vivem hoje uma situação paradoxal: apresentam um significativo déficit habitacional, quantitativo e qualitativo, apesar da grande quantidade de imóveis vagos -- em 1991 havia 4,4 milhões de imóveis desocupados no Brasil, dos quais 1,1 milhão eram de uso ocasional, 0,3 milhão encontravam-se fechados e 3 milhões estavam vagos! (Fundação João Pinheiro, 1995). Embora uma das maiores necessidades da população de baixa renda seja a terra urbana para construção de sua moradia, "sobram" lotes vazios e a excessiva quantidade de glebas e lotes sem uso constitui um dos maiores empecilhos para a racionalização da infraestrutura e dos serviços públicos nas cidades. A concentração de renda, desigualdades e exclusão física e social da maioria da população são o pano de fundo deste cenário.

A tensão social associada a essas desigualdades gerou uma violência sem precedentes, que pode ser comparada a uma guerra civil. As frentes de guerra mais violentas estão nas grandes cidades, onde justamente as desigualdades se manifestam com evidência. Porém, gradativamente a violência se espalha pelo país.

As áreas mais afetadas pela violência nas grandes cidades coincidem com aquelas em que se verifica maior precariedade nas condições habitacionais, a ausência de opções de cultura e lazer e a degradação ambiental. A população pobre é a mais atingida! ("Mapa da Exclusão/Inclusão Social 2000", *Folha de S. Paulo*, 24 e 25/9/2000). Muito próximo às áreas de grande violência, a parcela da população de maior poder aquisitivo vive cercada e protegida por forte esquema policial -- público e particular -- e circula em automóveis blindados que fazem lembrar os veículos de guerra.

Impossível analisar os problemas ambientais e as formas de enfrentá-los sem considerar esse quadro. Não há como esperar que aqueles que lutam pela sobrevivência do dia possam estar sensibilizados pelas preocupações ambientais das próximas gerações. O conceito de desenvolvimento sócio e ambientalmente sustentável refere justamente, e com precisão, à necessidade de incluir os problemas sociais na agenda ambiental. A luta contra a exclusão física e social não pode deixar de ser uma das mais importantes bandeiras do movimento ambiental.

Neste sentido, proporei e discutirei aqui algumas medidas que podem ser adotadas pelo poder público, com ênfase nas iniciativas de cunho municipal, voltadas para a melhoria da condição das áreas de interesse ambiental das nossas cidades. Acredito que a implementação destas e de outras medidas possa contribuir efetivamente para a inclusão física e social da parcela da população que vem sendo deixada de lado, apesar do crescimento e enriquecimento do país.

## Os riscos da expansão periférica

A expansão da área urbanizada de uma cidade sempre tem impacto no ambiente natural e construído. Alteram-se as condições da fauna e da flora, modificam-se os regimes de escoamento e infiltração das águas superficiais e subterrâneas. São gerados resíduos que se infiltram no solo e são lançados na terra e no ar. Quando a urbanização ocorre de forma precária e incompleta, não atendendo às exigências técnicas para o parcelamento do solo e não respeitando os condicionantes do meio físico, os impactos ambientais associados ao empreendimento trazem conseqüências negativas à qualidade de vida na cidade como um todo. Todos perdem.

Perde a população residente, que convive diretamente com os problemas geotécnicos associados às deficiências nas obras de terraplenagem e infra-estrutura (drenagem, esgotos, pavimentação, calçamento de passeios etc.). Estes problemas têm ação direta na área de abrangência do empreendimento, sejam eles gerados pela erodibilidade dos solos e assoreamento dos rios e córregos ou por problemas de risco de desabamento de moradias associados a escorregamentos nas encostas. Os efeitos indiretos destes parcelamentos implantados a longas distâncias da região central atingem a cidade como um todo: são as inundações recorrentes a cada período de chuvas, o incremento dos congestionamentos nas principais vias de circulação, devido ao grande número de viagens a serem realizadas pela população moradora das periferias, e o conseqüente aumento da poluição atmosférica.

No ambiente construído, um novo loteamento significa a expansão da área que deve ser mantida e atendida pelo poder público com sistemas de transporte, água, tratamento de esgotos, iluminação e equipamentos públicos (creches, praças, escolas, centros esportivos etc.).

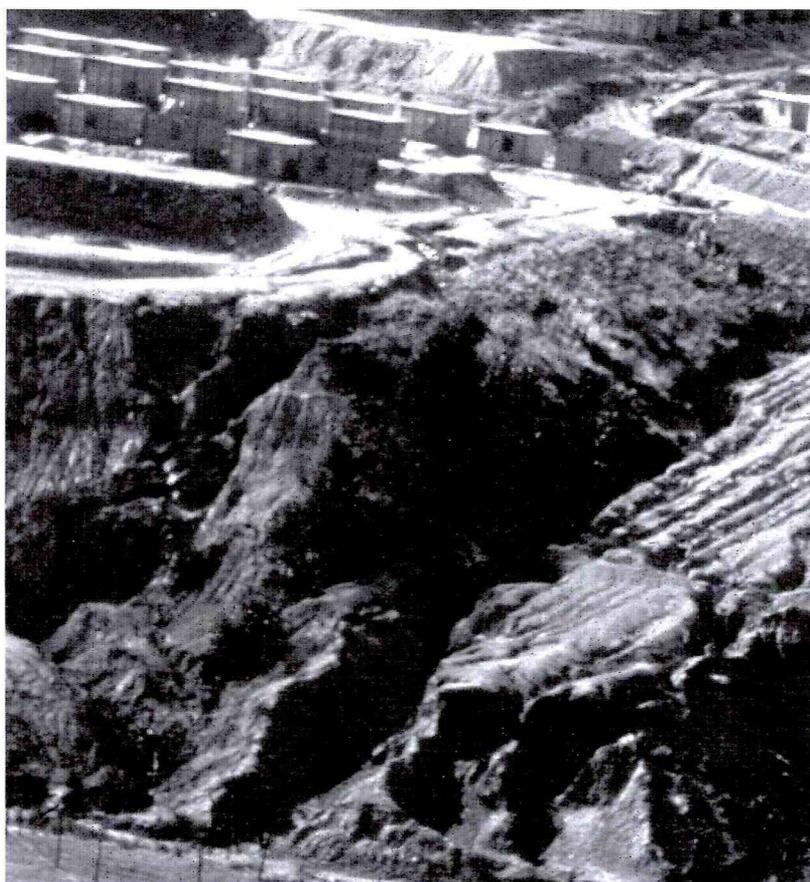
A pior situação ocorre quando grandes áreas loteadas são vendidas pelos empreendedores mas não chegam a cumprir sua função social de abrigar novas edificações. Os riscos ambientais associados a um novo núcleo com grande número de lotes vendidos mas não ocupados (edificados) são mais relevantes quando não são viabilizadas rapidamente todas as obras que asseguram a proteção do meio físico (pavimentação, drenagem, esgotos, arborização, coleta de lixo etc.). Outra condição propícia aos riscos ambientais ocorre quando não se implantam os equipamentos e serviços públicos essenciais à garantia de boa condição de vida para a população, o que pode levar à invasão e degradação dos terrenos destinados a esses fins.

Os custos elevados de operação e manutenção do novo núcleo "sub-habitado" são arcados pelo poder público, desviando-se, assim, recursos que poderiam ser utilizados para prover ou recuperar as condições de habitabilidade em áreas nas quais o processo de urbanização já foi deflagrado. Estes custos são maiores quando a área se encontra afastada do núcleo urbanizado do município. Como observou Fernandes (1993):

"[...] a existência dos vazios urbanos no interior das cidades, além de colaborar para a degradação da

qualidade de vida, gera enormes deseconomias para a sociedade como um todo. Terrenos urbanos mantidos sem uso útil implicam um aumento da extensão das redes de água e esgoto, de iluminação pública, da coleta de lixo e do sistema viário, aumentando não só os custos da implantação mas também da manutenção e operação destas redes. Assim, a produtividade econômica das cidades cai, seja pelo congestionamento das áreas centrais, seja pela rarefação da ocupação das áreas periféricas que aumenta as distâncias a serem percorridas pela população e pelas mercadorias."

Além dos problemas ambientais citados, há também aqueles relacionados à ocupação irregular de áreas de interesse ambiental, sejam elas áreas públicas de um loteamento regular ou loteamentos clandestinos e invasões. "As restrições legais à ocupação de áreas de valor ambiental e de risco, dissociadas de outras medidas, retiram do mercado formal essas áreas, que se transformam em alternativas atraentes para o assentamento de moradores de baixa renda" (Villa, 1999), deteriorando ainda mais as condições de vida nas cidades.



### Estímulo à ocupação de lotes existentes

A situação encontrada em Campo Grande (MS) ilustra a necessidade de estimular a utilização de lotes e edificações existentes. Conforme apontado por Arruda (1997), "em Campo Grande a produção de lotes foi maior que a demanda do crescimento populacional ao longo das três últimas décadas, e em 1997 existiam mais de 90 mil lotes vagos, além de uma vasta área urbana vazia e não parcelada." O número de lotes vagos, se utilizados para fins residenciais, comportariam cerca de 360 mil habitantes, ao passo que em um período de 24 anos (1970-1994) o acréscimo populacional da cidade foi de 286 mil habitantes. Mesmo assim, é enorme a pressão para que se abram novos loteamentos populares. Por outro lado, conforme se pode observar na Carta Geotécnica da cidade, na maior parte das áreas periféricas verificam-se sérios problemas relacionados principalmente à erodibilidade dos solos e à ocorrência de água subterrânea a pequena profundidade. Os investimentos (privados e públicos) para implantar e manter uma área loteada nestas circunstâncias são muito grandes. Na discussão realizada no município sobre as possibilidades de se estimular a ocupação dos lotes vazios foram apontados os seguintes instrumentos:

- flexibilização do tamanho mínimo do lote, para a construção de grupos de edificações. Supondo que o lote mínimo seja de 250 m<sup>2</sup>, admite-se, como exemplo, que em dois lotes (500 m<sup>2</sup>) sejam construídas três ou quatro edificações;
- permissão de construção de pequenos condomínios horizontais (agrupamentos de casas ou prédios de até dois pavimentos) em lotes onde normalmente só se permitem residências unifamiliares;
- concentração de investimentos destinados a infra-estrutura em bairros onde há interesse de rápida ocupação e onde a propriedade da terra já é pulverizada;
- ampliação das linhas de financiamento de materiais de construção para a população carente que já dispõe de lote;
- ampliação do apoio técnico ao autoconstrutor e redução de despesas para aprovação, legalização e registro das novas edificações em lotes existentes.

### Estímulo à ocupação de edificações existentes

O estímulo à utilização dos imóveis já existentes nas áreas bem equipadas das cidades é uma das formas de conter a expansão periférica e os problemas ambientais a ela associados. O "esvaziamento habitacional" das áreas centrais e a grande quantidade de edificações vazias ou subaproveitadas são comuns nas cidades brasileiras. São Paulo é um exemplo das dimensões do problema e do desafio que se apresenta. Conforme revela a atualização do "Mapa de



Área invadida ao longo do Córrego Taubaté

Exclusão/Inclusão Social 2000", "em São Paulo há cada vez menos moradores nas regiões 'incluídas' da cidade, enquanto as zonas de 'exclusão' tiveram aumento significativo de habitantes". Entre 1991 e 1996, os 37 distritos que viram a situação social melhorar perderam cerca de 260 mil moradores (queda de 8,4%). Nessas localidades, a população caiu de 3,09 milhões em 1991 para 2,83 milhões em 1996. Nos mesmos cinco anos, a população dos 53 distritos onde pioraram as condições de vida cresceu 10% (470 mil pessoas), enquanto a taxa de crescimento médio da cidade foi de 2% (*Folha de S. Paulo*, 24/9/2000).

Segundo dados do Censo de 1991, havia no Município de São Paulo 273.754 domicílios vagos, correspondendo a 9,6% do total -- nas áreas centrais era maior a incidência (12,1% no Centro Histórico, chegando a 20,9% no distrito da Sé).

Ao mesmo tempo em que se reduz a população residente nos apartamentos das áreas centrais, amplia-se o número de moradores em cortiços. Os valores de aluguel nos cortiços, por metro quadrado, são sensivelmente maiores que aqueles das casas térreas (78%), apartamentos (41%) ou mesmo das sobrelojas e salas comerciais (30,4%), conforme apontado por Kohara, em pesquisa realizada na área central de São Paulo (*apud* Barreto Silva, 2000). Um dos fatores que leva a esta opção é sua facilidade, em comparação com as exigências para a realização de um contrato para locação de um "imóvel formal".

Embora tenha sido previsto na Constituição um conjunto de medidas visando fazer cumprir a função social da propriedade urbana, ainda são frágeis os mecanismos legais que visam impedir a manutenção de uma edificação desocupada, por mais que isto seja socialmente necessário. As medidas passíveis de serem adotadas pelo poder público são basicamente de estímulo. Torna-se necessário encontrar soluções para a locação social, o que supõe a formulação de contratos de locação flexíveis, que considerem não apenas a pequena parcela da população brasileira que hoje tem vínculo formal e estabilidade de renda -- em abril de 1999 havia no país apenas 18,3 milhões de assalariados celetistas, ou seja, sujeitos aos regimes do INSS e do FGTS (*Folha de S. Paulo*, 4/7/1999); segundo estimativas do IBGE, em 1997 a população economicamente ativa no Brasil era de 75,2 milhões. Uma política habitacional, quer para locação social, quer para o financiamento/arrendamento de unidades habitacionais, cujas regras estejam modeladas prioritariamente para aqueles que têm vínculo formal de emprego é, de início, uma política excludente para a maioria da população.

O PAR -- Programa de Arrendamento Residencial, da Caixa Econômica Federal, pode constituir importante instrumento para viabilizar a ocupação dos imóveis desocupados localizados nas áreas centrais das cidades. Muitos construtores, porém, têm pressionado para que estes recursos sejam também dirigidos para a produção de unidades habitacionais novas, em bairros periféricos, desviando assim o programa de seu objetivo inicial. Por este motivo, é importante, neste momento, a interação, em cada cidade, do órgão municipal de planejamento com os técnicos da Caixa Econômica local, visando estabelecer procedimentos para a concretização de investimentos através deste Programa, resguardando seu projeto original de utilização da infra-estrutura já disponível nas cidades.

#### Desestímulo à retenção especulativa de lotes

Na linha do desestímulo à retenção meramente especulativa de lotes e de um ajuste tributário visando à mais justa captação e aplicação dos recursos públicos, algumas medidas cabíveis são:

- apuração de atrasos no pagamento do Imposto Territorial dos lotes vagos e concentração de esforços para acelerar os processos judiciais e implementar as negociações com os grandes proprietários de terra inadimplentes, visando à constituição de um banco de terras público;
- estabelecimento de alíquota diferenciada de Imposto Territorial Urbano, cobrando-se valores mais elevados dos terrenos não utilizados;
- ampliação das exigências de obras e manutenção dos terrenos vagos, tais como calçamento de passeios, arborização, execução de muros, limpeza de terrenos etc. Nos casos de não atendimento à exigência, as obras podem ser executadas pela municipalidade, efetuando-se a cobrança dos valores correspondentes;
- cobrança de obras públicas a serem realizadas (água, drenagem, esgotos, pavimentação, eletricidade, iluminação etc.) com valores diferenciados, com subsídios apenas para a parcela que já edificou nos lotes.

#### Controle da expansão urbana

Não é rara a pressão pela abertura de novos loteamentos mesmo quando o número de lotes vagos disponíveis no município é ainda elevado. Muitos loteamentos têm seus lotes vendidos em período recorde, embora a construção nos lotes se processe em dezenas de anos. Para tentar reverter essa situação, o poder público

pode propor a delimitação do perímetro urbano e estabelecer exigências restritivas de obras de infra-estrutura para os novos loteamentos.

Essas medidas podem ser acompanhadas de ações de estímulo à rápida construção. Uma das possibilidades neste sentido é a liberação parcial dos loteamentos de maior porte. Supondo-se um empreendimento de mil lotes, pode-se aprovar o projeto e liberar a execução de obras de apenas parte do empreendimento (300 lotes, por exemplo). A regulamentação do licenciamento ambiental na esfera estadual ou municipal pode viabilizar esta medida, prevendo-se a possibilidade de fornecer a licença prévia para todo o empreendimento, e a licença de instalação para apenas parte dele. A liberação da implantação dos demais lotes ficaria condicionada à execução e recebimento das obras de infra-estrutura com as quais o empreendedor se comprometeu e à efetiva utilização de uma parcela dos lotes que foram produzidos. Deste modo, passa a ser de interesse do empreendedor a venda dos lotes, e também que rapidamente se construam as edificações. Ele poderá adotar medidas de estímulo como, por exemplo, a redução do número de prestações ou do seu valor com o andamento das obras de edificação.

### Qualificação dos bairros periféricos

Paralelo às ações de controle da expansão urbana e de estímulo ao uso de lotes e edifícios existentes, é necessária uma ação contudente de qualificação dos bairros periféricos, que não se pode limitar à simples implantação parcial, gradativa e descoordenada de obras de infra-estrutura.

Os planos locais devem incluir programas e projetos integrados de recuperação e qualificação dos bairros. Entende-se que estes programas e projetos devem ser previstos por sub-bacias hidrográficas. Esta alternativa possibilita consolidar ações de recuperação ambiental abrangentes em um determinado setor da cidade. Incluem-se entre estas ações a captação e tratamento de esgotos, a recuperação e tratamento paisagístico dos fundos de vale, a prevenção de riscos geotécnicos e de enchentes, entre outras.

A qualificação dos bairros periféricos é uma iniciativa que deve incluir a valorização do patrimônio ambiental e a implantação e manutenção de equipamentos públicos que são usualmente escassos nestas áreas. O estímulo à geração de centralidades locais visando

evitar os deslocamentos em direção às áreas mais equipadas é, sem dúvida, fator que pode acelerar o processo de recuperação e integração destes bairros ao tecido urbano. Deve também ser meta do programa de qualificação a geração de referências e marcos urbanísticos/arquitetônicos que amenizem o caráter de bairro-dormitório usualmente verificado nas periferias.

Em suma, tem-se hoje dois desafios: fazer chegar a "qualidade da cidade" aos bairros periféricos e trazer parte da população dos bairros periféricos para os espaços bem equipados e ociosos existentes na "parte central da cidade", evitando a pressão pela contínua expansão da área urbanizada.

A Lei n. 6766/79 (modificada pela Lei n. 9785/99) prevê, no Artigo 3º, que não será permitido o parcelamento do solo "em terrenos com declividade igual ou superior a 30%, salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes", e "em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação".

São grandes as possibilidades de regulamentação municipal a partir das diretrizes firmadas pela legislação federal. E são efetivamente necessárias medidas visando orientar a ocupação das áreas de maior declividade, considerando os problemas de erosão e escorregamentos, que se traduzem em sérios riscos para a população e para o meio ambiente.

Nas áreas de elevada declividade o projeto urbanístico precisa de parâmetros técnicos especiais. Exigências legais ligadas à largura de ruas, vagas de estacionamento, dimensões de lotes, acesso por vias de pedestres e tipos habitacionais não podem ser tratadas de forma "convencional". Parâmetros técnicos e legais usuais nas áreas de baixa declividade podem ser um entrave ao desenvolvimento de bons projetos em áreas de grande declividade, aumentando ao invés de minimizar os riscos de acidentes. Por exemplo, a exigência de vias largas pode simplesmente inviabilizar a elaboração de projetos de boa qualidade em áreas de encostas.

Juntamente com a revisão (e flexibilização) dos padrões geométricos exigidos para as áreas de elevada declividade, torna-se necessário rever também, neste caso tornando mais rigoroso, o padrão das obras de infra-estrutura exigível dos empreendimentos realizados nestas áreas. É razoável aceitar uma via mais estreita, porém é necessário que ela seja pavimentada e conte com um sistema de drenagem bem projetado. A exigência de parecer geológico/geotécnico para áreas em que predominam elevadas declividades é também uma iniciativa que pode contribuir para a redução dos riscos e dos impactos associados à urbanização destas áreas.

Considera-se, porém, que a mais importante medida visando prevenir riscos e impactos é a exigência da edificação nos lotes associada ao parcelamento do solo. O objetivo é dificultar, ou impedir, a comercialização isolada de lotes de pequenas dimensões nas áreas de elevada declividade, considerando que a execução inadequada de uma edificação pode colocar em risco toda uma região. Como exemplo, pode-se estabelecer a exigência de lotes de grandes dimensões (da ordem de 5.000 m<sup>2</sup>) nas glebas em que se verificam muitos trechos com declividade superior a 30% (mais de 30% da gleba apresenta declividades desta magnitude, como referência). Admite-se, nestes casos, lotes menores (de tamanho próximo ao que convencionalmente se aceita naquele setor) somente se o parcelamento do solo for acompanhado da execução das edificações nos lotes a serem gerados.

#### A recuperação dos fundos de vale e cursos d'água urbanos

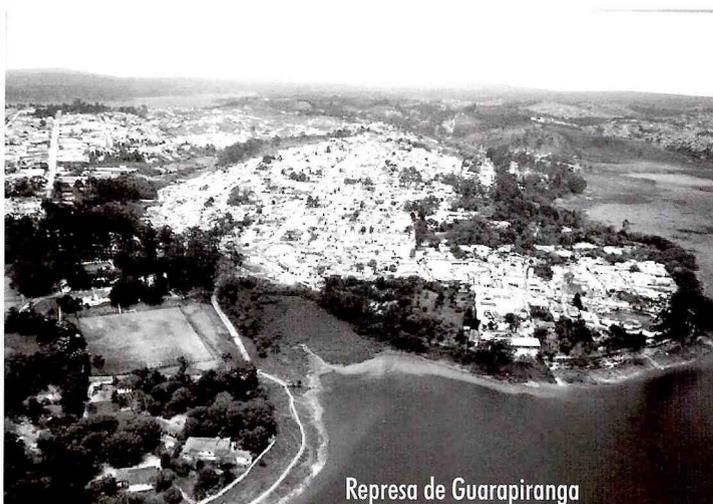
Parte significativa das cidades brasileiras tem sua captação de água para abastecimento em mananciais superficiais. Sempre houve a preocupação com a proteção e preservação dos terrenos situados junto a estes mananciais, como forma de garantir a

qualidade da água captada. Durante décadas vigorou um modelo de proteção de alguns cursos d'água destinados à utilização como mananciais, simultaneamente à contaminação dos rios que não eram destinados a este fim. Gradativamente este modelo vai se tornando um jogo de alto risco e vão sendo jogadas ao chão as possibilidades de preservação de algumas áreas destinadas a mananciais através do simples congelamento de uso.

O crescimento e as transformações ocorridas nas cidades nos últimos anos estão levando a uma grave crise no abastecimento de água potável. Como a maior parte das cidades não dispõe de sistemas de tratamentos de esgotos, a água de boa qualidade

captada nas áreas "protegidas" transforma-se em esgotos que são predominantemente lançados aos ribeirões, riachos e rios. Enquanto é pequena a cidade, é pequeno o volume de água captado na área protegida. Existe um impacto decorrente da poluição lançada no curso d'água, mas o rio ainda consegue absorver a carga orgânica lançada. Com o aumento do tamanho das cidades, a captação passa a ser feita em grandes rios e não mais em pequenas nascentes. O rio no qual se lançam os esgotos (e muitas vezes o lixo) de uma cidade é logo adiante utilizado para o abastecimento de água de outra cidade.

Aerovisão CIV



Represa de Guarapiranga  
São Paulo

Ocupação em área de interesse ambiental

As cidades passam por transformações que modificam o cenário original e agravam os problemas de abastecimento de água. A nítida distinção entre as áreas urbanas e rurais das cidades infelizmente está desaparecendo. O fenômeno da conurbação, em que as partes urbanizadas de diversas cidades se unem formando um grande e único tecido ocupado, se espalha e deixa de ser característico de algumas poucas áreas metropolitanas. Novos núcleos de ocupação com algumas características urbanas surgem em plena área rural, em geral associados a entroncamentos viários e outras facilidades de comunicação e transporte -- é o chamado processo de desurbanização, bastante comum nos países da Europa, e que rapidamente se amplia também no sul e sudeste do Brasil.

O crescimento da área urbanizada e os descuidos no processo de urbanização dificultam a obtenção de mananciais de água superficial de boa qualidade. O estabelecimento de fortes restrições de uso não é suficiente para a proteção das extensas áreas que são utilizadas para captação de água. A modificação da agricultura, com o uso intensivo de nutrientes químicos e agrotóxicos, agrava o problema e torna mais escassas as áreas protegidas. Cursos d'água com sérios problemas de poluição passam a ser usados como manancial, aumentando os custos, e os riscos, do tratamento da água para abastecimento. Os processos de tratamento e de controle de qualidade da água tratada no Brasil não avançam na mesma medida que os riscos e problemas de poluição dos cursos d'água utilizados como mananciais.

A insustentabilidade e os riscos desta situação são evidentes. A crença na possibilidade de se manter "paraísos de proteção aos mananciais" não se sustenta, tornando urgente a revisão do modelo de captação, consumo e reutilização da água potável. Neste novo cenário, todo e qualquer curso d'água precisa ser tratado com o respeito que merece, como um importante elemento para a vida natural, inclusive humana. Torna-se fundamental proteger e recuperar os cursos d'água urbanos.

A atuação técnica na requalificação dos cursos d'água tem se concentrado nos grandes rios e nos principais cursos d'água que cruzam os municípios, através de obras de coleta, condução e tratamento de esgotos. Contabilizam-se metas de despoluição dos rios Tietê, Pinheiros, Tamanduateí, Piracicaba etc. Na proposição de obras de tratamento dos esgotos têm predominado projetos de concentração dos resíduos e produção de grandes complexos de tratamento. A estratégia hoje predominante consiste de metas de





médio e longo prazos. Os rios e córregos continuarão poluídos enquanto se realizam os investimentos nas obras de grande porte para o tratamento dos esgotos de regiões relativamente grandes. Resta a questão: será possível estabelecer, em paralelo, algumas metas de curto prazo, como a recuperação da qualidade ambiental de alguns cursos d'água urbanos?

Observando-se a bacia hidrográfica de um rio, verifica-se que ele é constituído por diversos pequenos cursos d'água, que definem microbacias hidrográficas. O córrego nasce limpo e vai recebendo esgotos e outros resíduos no trajeto. Muitas vezes a nascente destas pequenas bacias hidrográficas situam-se dentro da área municipal, ou mesmo dentro da própria área urbana. A soma destas pequenas bacias de drenagem pode constituir uma parcela significativa da área urbana. Para elas é possível prever uma ação de curto prazo: a promoção da limpeza e "requalificação" ambiental nas cabeceiras e porções mais altas das microbacias de drenagem. É relativamente simples, do ponto de vista técnico, interceptar os esgotos que são lançados nestes locais. Cria-se assim, em curto espaço de tempo, uma área com água limpa, dentro de uma cidade na qual ainda não se conseguiu promover a remoção dos esgotos do curso d'água principal.

Esse tipo de iniciativa, de resgate da convivência com a água limpa no interior das cidades, tem forte importância do ponto de vista da formação e disseminação de uma outra consciência ambiental. Vale lembrar que a poluição dos cursos d'água não se deve somente aos esgotos, mas também a toda modalidade de lixo e sujeira urbana que atinge os cursos d'água pelos sistemas de drenagem das águas pluviais e pelo lançamento direto de detritos nos córregos. O tratamento dos esgotos é apenas um dos passos para a recuperação ambiental dos cursos d'água. Se, no momento em que, finalmente, tivermos concluídas as grandes obras de tratamento de esgotos, não tivermos ainda criado uma nova postura de convivência com os cursos d'água, será muito difícil conseguir, efetivamente, resgatar a vida e a qualidade ambiental dos córregos e rios que cruzam as áreas urbanas. Na criação desta consciência da possibilidade de convivência com a água limpa corrente nas cidades a curto prazo e com pequenos investimentos o urbanista desempenha um papel fundamental. As obras necessárias à recuperação das cabeceiras de drenagem e pequenas bacias são as mesmas que permitem a ampliação das áreas de recreação e lazer nas cidades, que evitam as enchentes e possibilitam a sobrevivência dos outros seres que compartilham conosco o uso e ocupação do solo deste planeta.

Será difícil uma efetiva recuperação da qualidade das águas se não se conseguir retomar a identidade do cidadão com os vales e cursos d'água. A valorização paisagística destes espaços urbanos passa a ser, assim, parte de um processo de retomada do respeito pelos rios que se perdeu ao longo do tempo. Constitui verdadeiro desafio para os próximos anos resgatar a alegria de podermos conviver com os nossos cursos d'água. À meta de resgatar-lhes a vida soma-se a de integrá-los novamente às cidades, como patrimônio paisagístico e ambiental, um lugar bom de se ver, bom para estar, e não uma fonte de problemas para o cidadão. E o papel dos técnicos neste processo é fundamental.

#### O caso do ribeirão das Pedras e o Parque D. Pedro Shopping

O ribeirão das Pedras tem sua principal cabeceira no Parque Alto Taquaral, próximo ao campus I da PUC Campinas. Este braço cruza a rodovia D. Pedro e o Distrito de Barão Geraldo, desaguando no ribeirão Anhumas, junto à estrada da Rhodia.

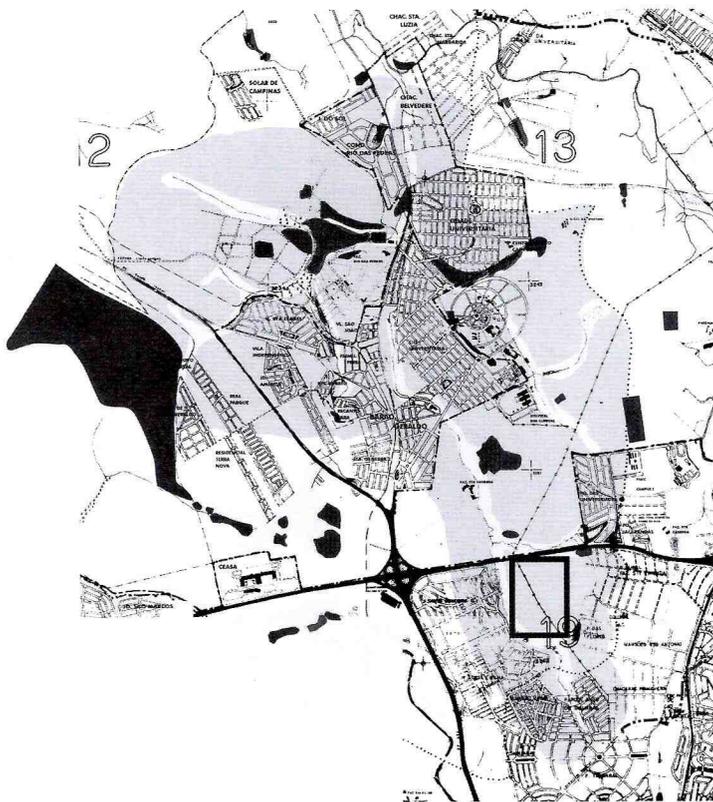
O "nascimento de um rio" é a somatória de pequenos "partos" que ocorrem nos olhos d'água, fontes e nascentes situadas em diversas cabeceiras, dando origem aos cursos d'água. Várias cabeceiras e pequenos cursos d'água que formam o ribeirão das Pedras já foram objeto de importantes iniciativas de preservação ou recuperação (Parque Ecológico, Jardim Botânico, área tombada do Jardim Yara, Parque Linear etc.) e apresentam condições ambientais relativamente favoráveis.



Avenio Moretti



Avenida das Corujas



### Bacia do Ribeirão das Pedras Campinas SP

Embora muito já tenha sido feito, ainda há bastante por fazer. O ribeirão das Pedras "nasce" limpo mas é logo poluído. Quando atinge a avenida de acesso à Unicamp (junto ao Colégio Rio Branco e ao Parque Linear ali implantado), já está comprometido pelo lançamento de esgotos. Sua recuperação, de forma gradativa, recuperando cada uma das sub-bacias, é técnica e financeiramente fácil. Diversos fatores contribuem para isto, dentre os quais destaco a existência de:

- grandes áreas rurais dentro da bacia, principalmente aquelas constituídas pelas fazendas Rio das Pedras e Santa Genebra;
- diversas sub-bacias nas quais já se encontram iniciativas de recuperação -- com pequenos investimentos os cursos d'água afluentes podem ser plenamente recuperados;
- uma parcela da população já engajada com as questões

ambientais;

- pequenos volumes de esgotos lançados nos cursos d'água.

O ribeirão das Pedras reúne condições para se transformar em um caso piloto exemplar das possibilidades de recuperação a curto prazo de pequenos cursos d'água nas cidades brasileiras. Na parte alta da bacia, próximo à principal cabeceira do ribeirão, está sendo implantado o Parque D. Pedro Shopping, apontado como o maior da América Latina. De acordo com os dados divulgados na imprensa (Correio Popular, 1/9/2000), serão 125 mil m<sup>2</sup> de construção em um terreno de 750 mil m<sup>2</sup>. Além das lojas estão previstos 9 restaurantes, 37 fast-foods e 15 salas de cinema, com 3.800 lugares. Estima-se um público de 30 milhões de pessoas por ano, gerando 600 milhões de faturamento em vendas no primeiro ano. Inequivocamente, constitui um empreendimento de grande impacto na cidade e na região. Sua execução certamente traz grandes riscos para a recuperação do ribeirão das Pedras. Por outro lado, os grandes investimentos em curso podem ser uma excelente oportunidade para se complementar as obras necessárias à despoluição e recuperação da bacia deste curso d'água.

Observando-se as obras em andamento, verifica-se a execução de terraplanagem de grande porte junto ao curso d'água, com taludes de aterro da ordem de dez metros de altura. Este aterro, destinado ao estacionamento, poderia ser facilmente reduzido, com pequenos ajustes no projeto. Qualquer parque linear que venha a ser feito ao longo do curso d'água estará "estrangulado" pelos taludes resultantes da terraplanagem. As possibilidades de recuperação das condições ambientais ficam drasticamente reduzidas.

Surpreendentemente, a ação do poder público no licenciamento ambiental desta obra não foi objeto de debate público. Sequer foi exigida a realização do Estudo de Impacto Ambiental, apesar do impacto regional associado ao empreendimento.

Para concluir, deixo ao meio técnico o desafio de debater e responder algumas questões:

- Em quais situações é aceitável que a responsabilidade pelo licenciamento ambiental seja repassada aos municípios?
- O que deve se exigir do licenciamento realizado nos municípios, tanto do ponto de vista técnico como em relação aos procedimentos de tramitação e debate público dos projetos em fase de licenciamento?
- Como o poder público, nas esferas estadual e federal, deve supervisionar e fiscalizar o processo de licenciamento ambiental executado pelos municípios e qual deve ser o papel do Ministério Público neste processo?

BASE 1994

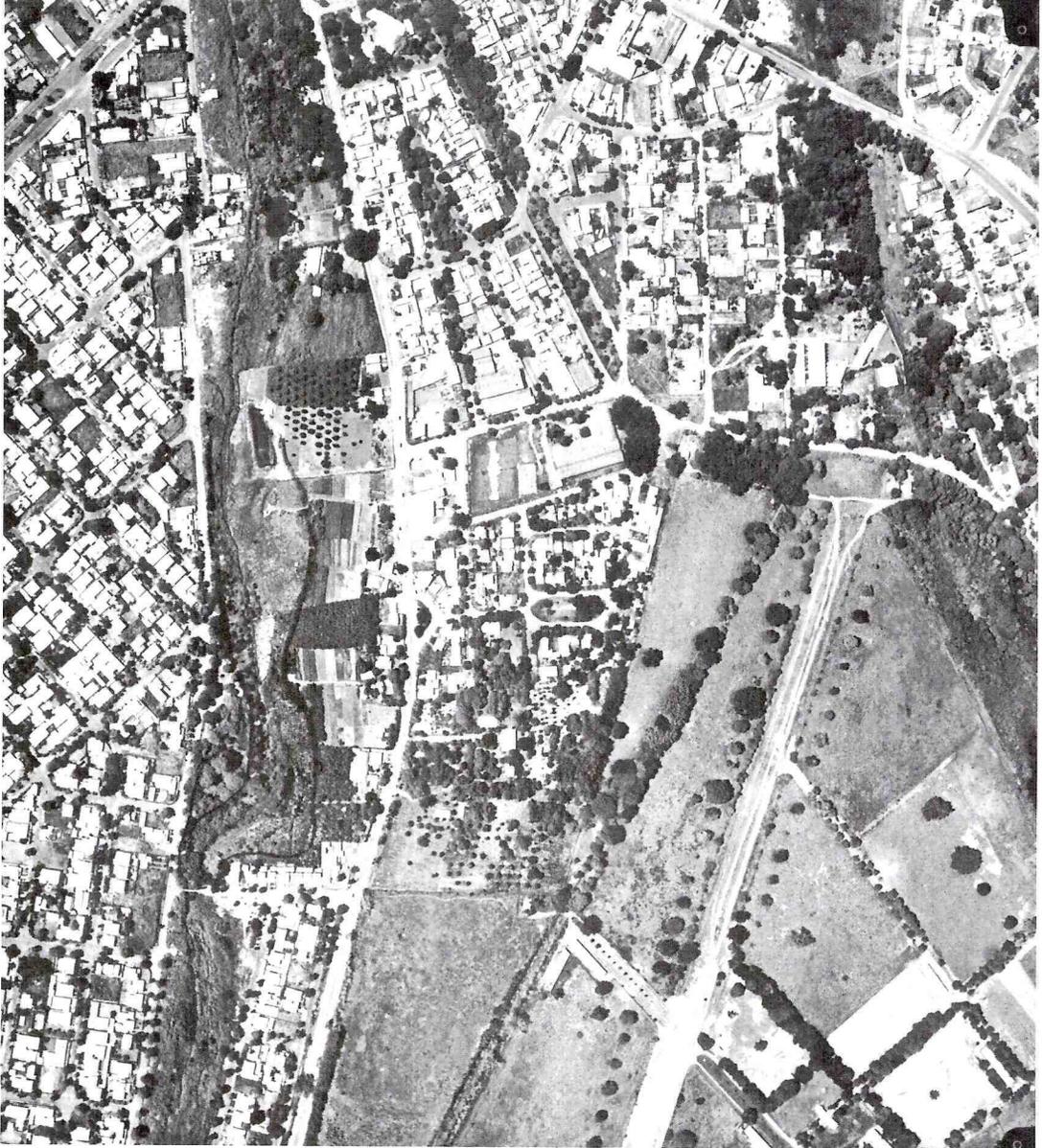


Foto Aérea de um trecho do Ribeirão das Pedras  
Campinas SP

**RICARDO DE SOUZA MORETTI**

Engenheiro Civil, Mestre em Engenharia de Solos e Doutor pela  
Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, Professor e  
Pesquisador da FAU PUC-Campinas e do IPT.

[rsmoreti@ipt.br](mailto:rsmoreti@ipt.br)

## N o t a s

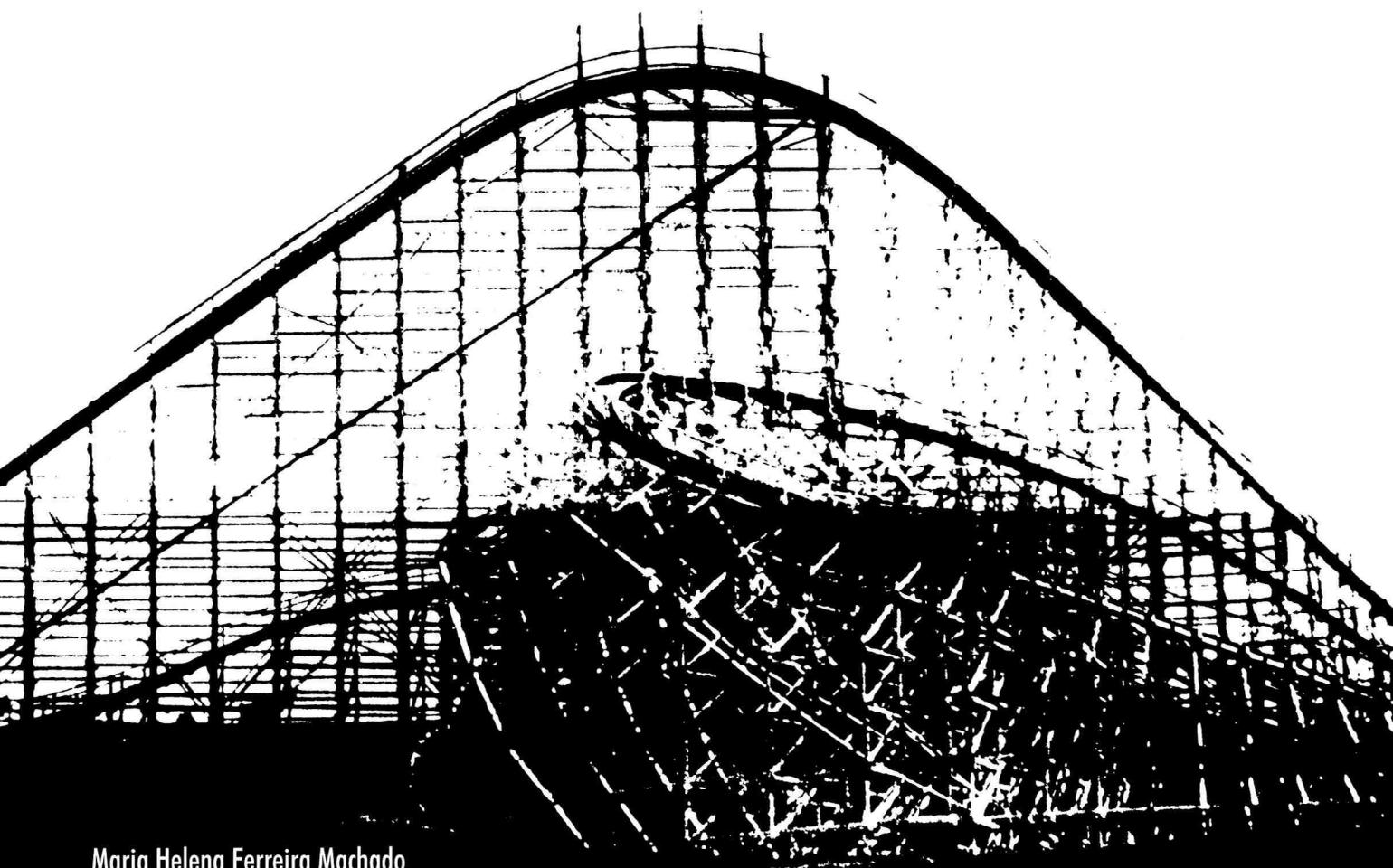
1 "Artigo 3º -- A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.

Parágrafo único -- O órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento."

- ARRUDA**, Angelo M.V. (1997), *Parcelamento do Solo Urbano em Campo Grande: Visão Crítica e Roteiro Legal*. Campo Grande, FAU-UNIDERP, 59p.
- BARRETO SILVA**, H.M. (2000), *Habitação no Centro de São Paulo: Como Viabilizar Essa Idéia?* São Paulo, Labhab, FAU-USP.
- BONDUKI**, N. (1998), *Origens da Habitação Social no Brasil*. São Paulo, Estação Liberdade.
- FERNANDES**, A. (1993), *Instrumentos de Política Fundiária Urbana -- o Técnico e o Político na Questão do Uso do Solo*. Dissertação de mestrado apresentada à FFLCH-USP, São Paulo, mimeo.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO**. (1995), *Déficit Habitacional no Brasil*. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro.
- MORETTI**, R.S. (2000), "Terrenos de Fundo de Vale -- Conflitos e Propostas". *Téchne*, São Paulo, n.48, pp. 64-67.
- MORETTI**, R.S. e **FERNANDES**, A. (1997), *Metodologia para a Identificação de Alternativas de Uso Sustentável de Áreas Urbanas de Interesse Ambiental*. Trabalho apresentado no I Encontro Nacional Sobre Edificações e Comunidades Sustentáveis, Canela (RS).
- \_\_\_\_\_. (2000), *Sustentabilidade Urbana e Habitação de Interesse Social*. Trabalho apresentado no VIII Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído, Salvador. *In Anais em CD*.
- VILLA**, B. (1999), "Legislação Urbanística, Programas de Habitação de Interesse Social e Política Ambiental: A Hora da Articulação". *In* Fundação Prefeito Faria Lima, *O Município no Século XXI: Cenários e Perspectivas*, São Paulo, CEPAM, pp. 285-294

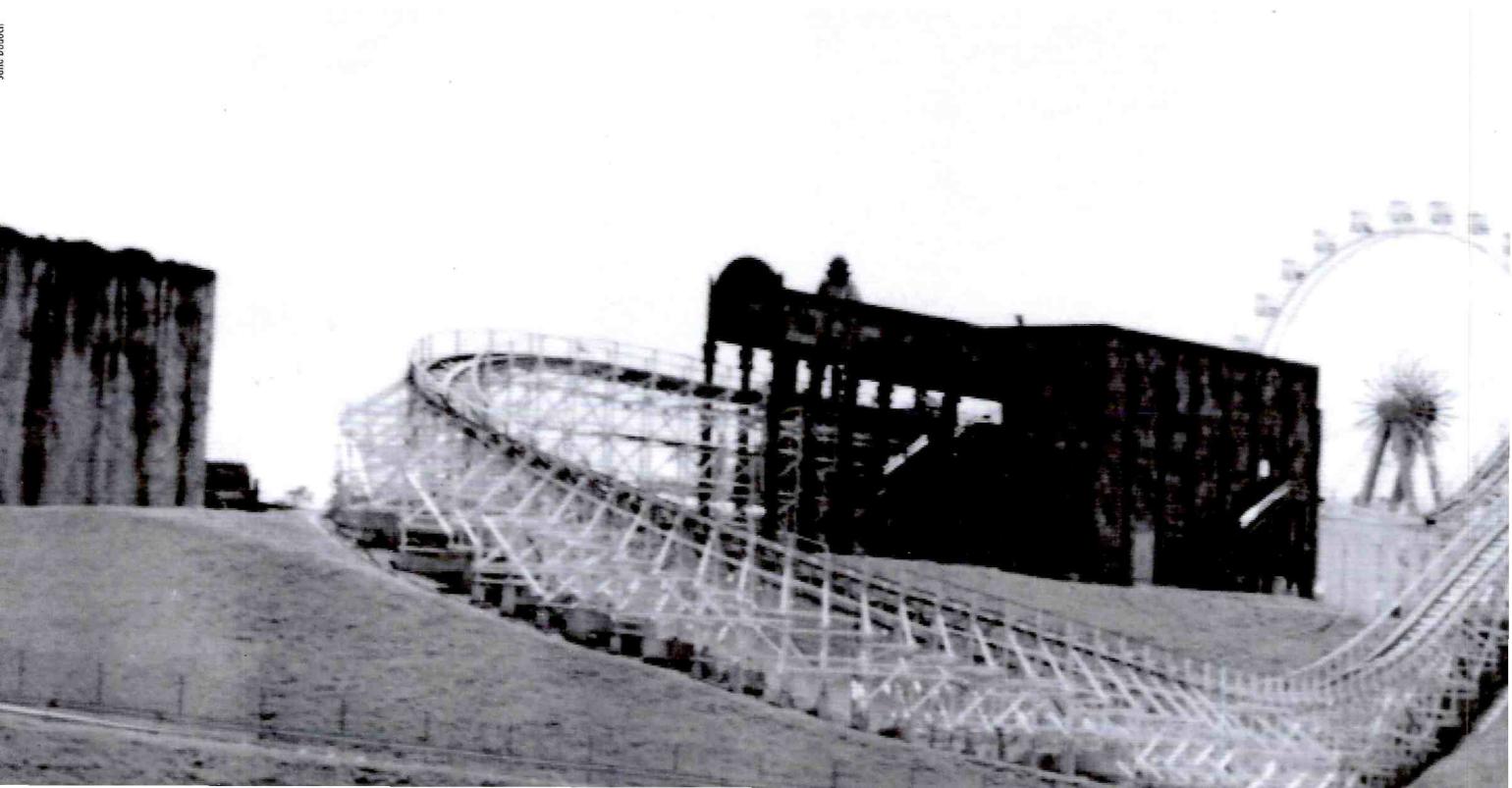
**Impactos socioeconômicos e  
ambientais de grandes  
empreendimentos: o  
exemplo da implantação de  
um parque temático na  
Região Metropolitana de  
Campinas**





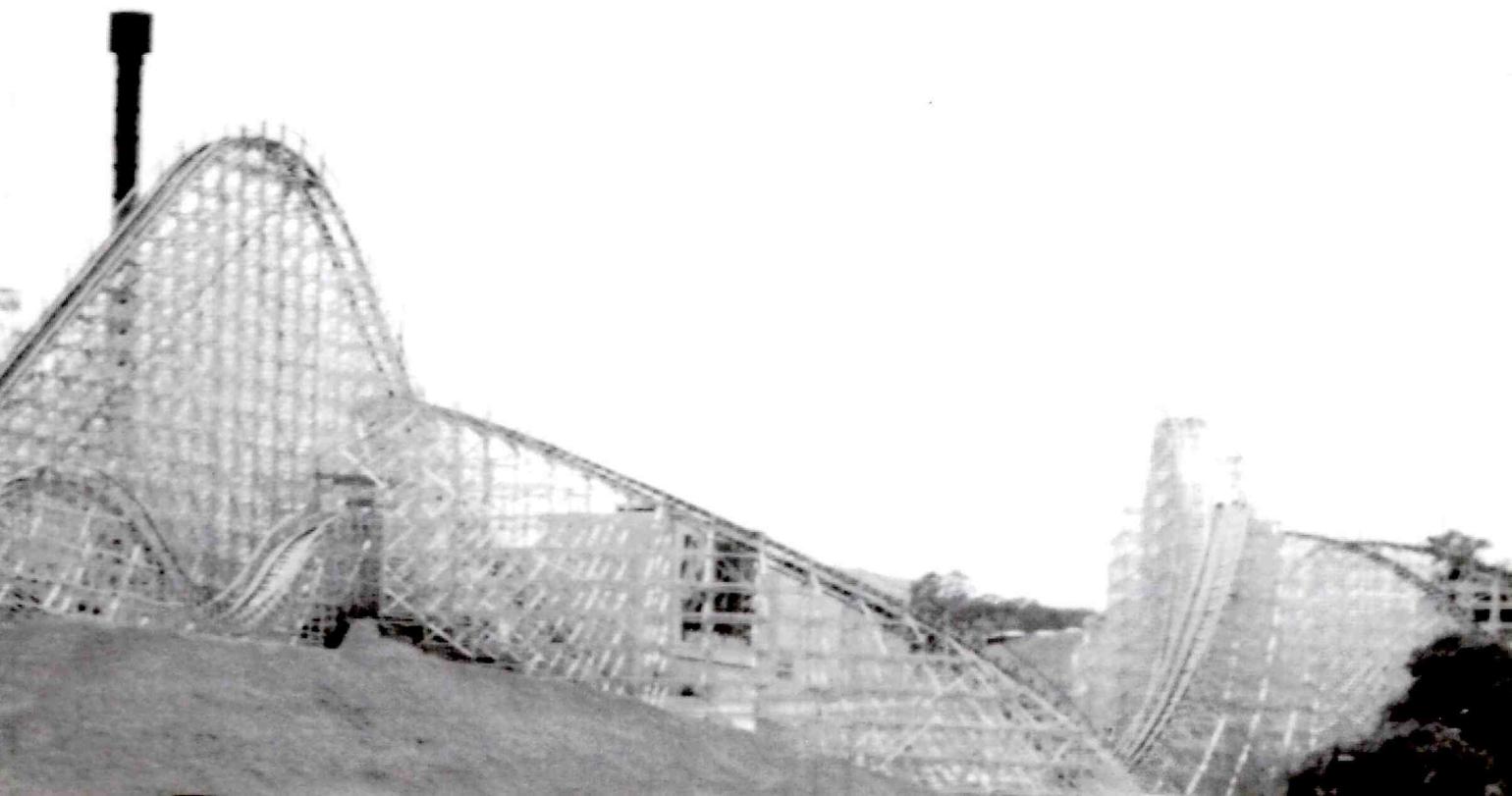
As transformações pelas quais vem passando a economia brasileira, decorrentes tanto da sua inserção na reestruturação produtiva mundial, quanto do novo papel que o Estado brasileiro vem desempenhando nesse processo, têm deixado evidentes lacunas nas formas usuais de regulação do espaço construído. Do ponto de vista das políticas ambientais, observa-se a fragilidade dos órgãos de controle e fiscalização e, em especial, dos instrumentos de gestão ambiental em face das mudanças estruturais no padrão, ritmo e natureza dos investimentos privados, que têm alterado a configuração espacial e a distribuição das atividades produtivas consolidadas até o início dos anos 90.

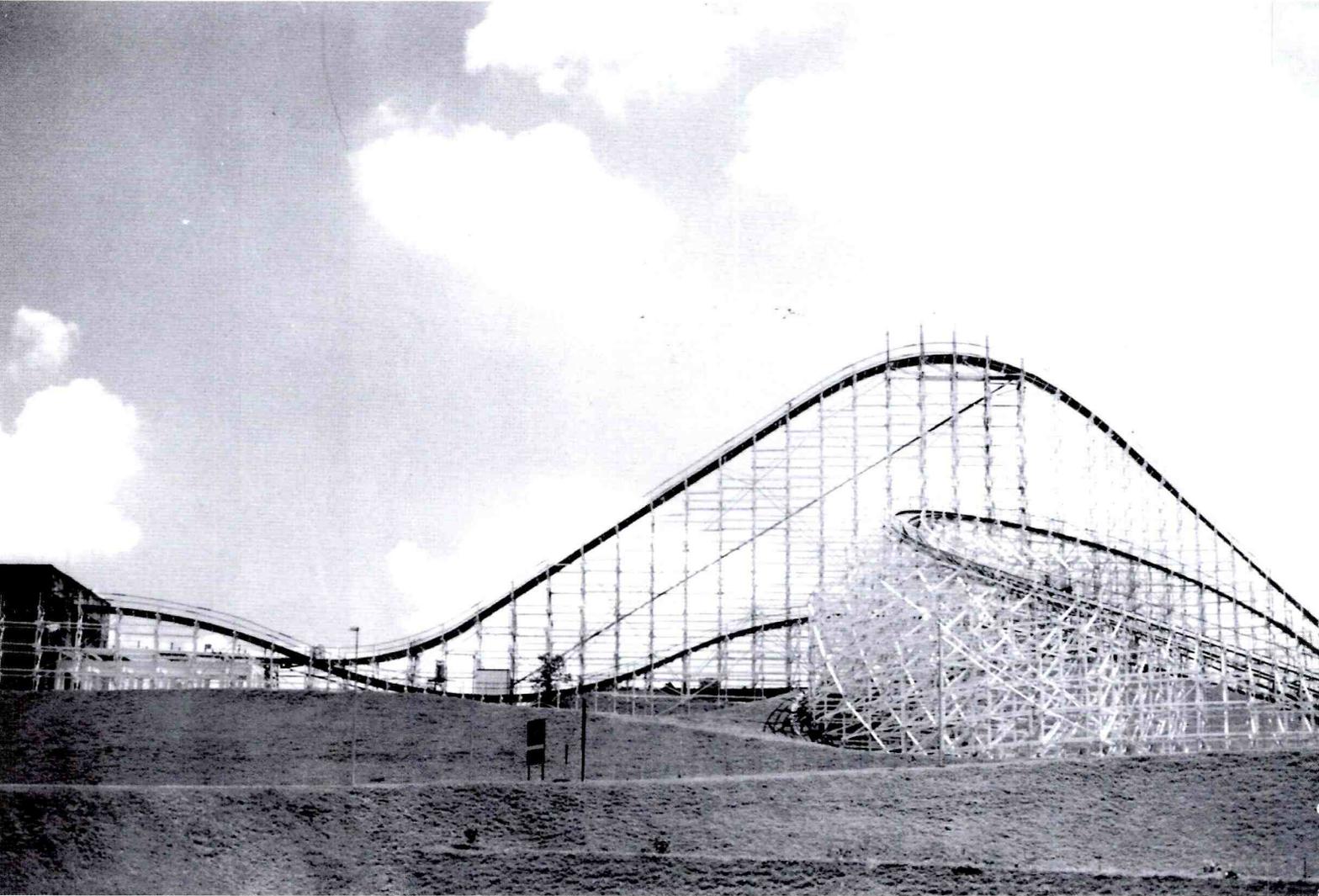
Essas mudanças, no entanto, têm reforçado o caráter concentrador dos investimentos privados, já que, na lógica do mercado global, os grupos econômicos buscam identificar cenários de oportunidades locais baseados tanto nas vantagens comparativas (disponibilidade de infra-estrutura, existência de mercado consumidor, mão-de-obra qualificada, possibilidade de articulação com as empresas locais existentes) quanto nas vantagens competitivas (guerra fiscal nas esferas subnacionais, incentivos estaduais, falta de regulação do uso e ocupação do solo, acessibilidade macrorregional etc.). Porém, os processos de regionalização em curso no país são resultados de investimentos seletivos -- sejam eles nacionais ou internacionais --, que privilegiam dinâmismos preexistentes. Ao Estado têm restado as decisões estratégicas de organização territorial e os investimentos básicos em infra-estrutura.<sup>1</sup>



Diferentemente de outros estados, São Paulo já cristalizou espaços de polarização regional, como resultado tanto das políticas governamentais de desconcentração industrial adotadas na década de 70 quanto do surgimento da agroindústria no interior do estado, baseada principalmente nos setores sucro-alcooleiro e cítrico. Campinas beneficiou-se desses dois processos, tornando-se, nos anos 90, uma espécie de elo físico-espacial -- através da infra-estrutura rodoviária -- entre várias outras regiões do estado e mesmo do país: Região Sul, via Sorocaba, Ribeirão Preto, sul de Minas Gerais, Rio de Janeiro, via Vale do Paraíba, e principalmente com a metrópole paulistana.

Se, por um lado, a metrópole de São Paulo manteve sua primazia, consolidando-se no cenário mundial como centro de decisões e transação de fluxos de investimentos e serviços especializados, por outro constata-se que a dinâmica econômica da Região Metropolitana de Campinas (RMC) a tem tornado uma aglomeração urbana de importância nacional. Recém-institucionalizada, a RMC é composta de 19 municípios e seus 2,2 milhões de habitantes são responsáveis pela produção de riqueza que perfaz um PIB de 17,2 bilhões, ou seja, mais de 10% do total do Estado de São Paulo (*O Estado de São Paulo*, 20/6/2000). De forma inequívoca, também se constata a abrangência da polarização econômica do Município de Campinas e a consolidação de vetores de desenvolvimento e complementariedade urbana, em especial, o que a conecta com a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), formando um *corredor* quase que totalmente conurbado.





Retoma-se, desta forma, o conceito de *macrometrópole* -- englobando a Região Metropolitana de São Paulo, a de Campinas, a de Santos e os municípios de Sorocaba e São José dos Campos -- que, já na década de 70, apontava para essa tendência concentradora de fluxos (de capital, renda e trabalho) e fixos (equipamentos sociais, infra-estrutura física e de comunicação etc.). Só nas três regiões metropolitanas -- Campinas, São Paulo e Santos -- vivem atualmente 20 milhões de habitantes, o que significa mais de 50% da população total do Estado de São Paulo e cerca de 13% da população do país. Juntas, somam um quarto do PIB nacional (*O Estado de São Paulo*, Caderno Cidades, 7/8/2000). Estes fatores têm gerado crescentes oportunidades de negócios, aumento da renda regional, concentração de investimentos privados em áreas tecnologicamente mais avançadas, por um lado, e por outro providências onerosas por parte do poderes públicos estaduais e municipais para dotar a região de infra-estrutura de suporte e fazer face às demandas por serviços públicos. Desta dinâmica resultam o saturamento da infra-estrutura rodoviária, déficits habitacionais e exclusão territorial,<sup>2</sup> conflitos e disputas pelo uso da água (escassa e de qualidade ruim), comprometimento da paisagem e dos atributos naturais remanescentes, demandas cada vez maiores por serviços básicos (água, energia, saúde pública, transportes etc.). No entanto, não podemos esquecer que nem todos os municípios que compõem essas regiões metropolitanas são afetados da mesma forma por esses fenômenos. A dinâmica transformadora desenha situações desiguais, salvaguardando, no entanto, determinadas situações.

É nesse macrovetor Campinas-São Paulo que estão sendo implantados inúmeros empreendimentos urbanísticos, megaestruturas de comércio e lazer, *business parks* etc., e onde estão sendo realizados inúmeros investimentos públicos e/ou associados a investimentos privados como o prolongamento da rodovia dos Bandeirantes, "citygates" para a distribuição de gás, termoelétricas, obras de saneamento básico, etc..<sup>3</sup> Não devemos esquecer, no entanto, das particularidades e singularidades da dinâmica regional na qual esses empreendimentos estão inseridos, baseadas principalmente na *disputa efetiva* pelos recursos hídricos da região, pelas várias atividades industriais, pela agricultura irrigada e para o abastecimento público. Vale lembrar que boa parte dos rios que perpassam essa região -- embora com a qualidade da água comprometida -- abastece quase a metade da população da Região Metropolitana de São Paulo (através da reversão do chamado Sistema Cantareira). Agregue-se a este fato a falta de tratamento dos esgotos -- menos de 3% do esgoto coletado é tratado antes de ser despejado novamente nos cursos d'água. Além disso, constata-se que a maior parte dos resíduos sólidos ainda vai para os aterros sanitários, cujas capacidades de estocagem já se encontram no limite (Hogan, 1996). Esses são os desafios mais importantes a serem enfrentados pelo órgão de gestão metropolitana ainda a ser implantado.

Parece não fazer muito tempo que o Brasil descobriu que o turismo poderia ser uma atividade econômica das mais rentáveis e um setor estratégico na geração de empregos. A indústria do turismo em nosso país gerou, em 1998, US\$ 13 bilhões em receitas diretas e segue com perspectivas alvissareiras no programa Avança Brasil e respectivo Plano Plurianual de Investimentos, que reservou para a Embratur recursos superiores a R\$ 800 milhões para programas e promoções (*Folha de S. Paulo*, 22/10/1999). Do turismo ecológico -- uma modalidade bastante concorrida atualmente --, passando pelo turismo em aldeias indígenas, até os parques temáticos, a idéia é que a indústria de turismo no Brasil tenha condições de competir na nova realidade geopolítica mundial.

Existe uma grande competitividade interna ao setor, na busca de investimentos e financiamentos<sup>4</sup> para as várias modalidades de turismo a serem dinamizadas. Destaco aqui os parques temáticos, uma modalidade de turismo e lazer combinados que tem feito imenso sucesso nas suas ainda poucas experiências no Brasil. Os parques temáticos são (além de outros) um dos produtos do turismo de massa que floresceram no pós-guerra na afluyente sociedade norte-americana. Mas é nos anos 80, com a intensificação do processo de globalização, que esse tipo de lazer extrapola suas fronteiras, implantando seus simulacros em várias partes do mundo. Como afirma Castello (1998, p. 5): "Os novos padrões arquitetônicos-urbanísticos da meta-realidade dos parques temáticos, com a rapidez característica do mundo da globalização, foram muito bem aceitos e instalaram-se quase instantaneamente em todos os mundos conhecidos, rico, pobre ou emergente."

Entretenimento *high tech*, os parques temáticos têm sido objeto de estudos sociológicos desde que o mundo de Walt Disney passou a povoar o imaginário de inúmeras gerações, há mais de meio século. Mas além de universalizar padrões de consumo e banalizar desejos, os parques temáticos desenvolvem outra perversidade: são concebidos para segregar, mediante o encantamento e a tecnologia mais espetacular, o mundo real.<sup>5</sup> Isso se torna particularmente evidente quando nos debruçamos sobre os programas desses parques, independentemente do "tema" escolhido. Estes podem ter sabor local, desenvolvendo personagens já bastante comercializados em nosso país (são exemplos o Parque da Mônica e o proposto do Chico Bento), ou internacional, trazendo personagens e situações suficientemente intrjetadas no imaginário tupiniquim através da *mass media*. Projetados para ser "um mundo de entretenimento", os parques confinam situações, lugares, personagens e equipamentos que, propositadamente -- para aqueles que os procuram --, não serão encontrados na realidade. Paga-se por um pacote de alienação do cotidiano dos ambientes urbanos: a "cidade" ou "país" do parque depura suas mazelas e evoca um mundo ideal: asséptico, homogêneo e sobretudo seguro. A adrenalina faz o resto. Vigor, vertigem e fantasia completam a viagem necessária à vivência ilusória.



"Greening" (ou discurso verde) como estilo de regulação, ou apenas iniciativas discursivas? Qualquer que seja a ótica de análise, é fato que atualmente a gestão ambiental ou o "passaporte verde" significam um diferencial na competitividade entre as empresas (Almeida, 1998). O Brasil tem se alinhado às tendências internacionais de melhoria da gestão ambiental empresarial em função, por um lado, das barreiras comerciais no mercado global, e por outro pela necessidade imposta pelos órgãos de fomento (em especial o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento -- BID), que condicionam empréstimos a projetos que incorporem medidas mitigadoras de impactos ao meio ambiente.

Um instrumento econômico de *gestão ambiental empresarial* muito difundido atualmente é o certificado conhecido como ISO ambiental ou ISO 14 000<sup>6</sup>, que pode ser aplicado a qualquer atividade econômica, industrial ou prestadora de serviços. O certificado é vantajoso para as empresas porque homogeneiza procedimentos, normas e posturas a partir de acordos consensuais em nível internacional (Maimon, 1996). Deve-se observar, no entanto, que mesmo as ISO têm limitações como instrumento de regulação, na medida em que a certificação é apenas o reconhecimento de que a empresa está implantando seu sistema de gestão ambiental no processo produtivo, e não de que ela já tenha sob controle todos os impactos possíveis de sua atividade.

Do ponto de vista da *gestão ambiental pública*, e que portanto se relaciona a atividades que incidem nas condições fisiográficas e socioambientais de determinados territórios, o Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (EIA/RIMA) é o *instrumento de política ambiental* utilizado para o licenciamento. Instituído legalmente no Brasil por meio da Política Nacional de Meio Ambiente, em 1981, visa regular as atividades potencialmente poluidoras, consumidoras e/ou modificadoras dos recursos naturais no território. O processo de licenciamento compreende três etapas obrigatórias: licença-prévia, licença de instalação e licença de operação. Embora em 1983 já houvesse uma vinculação da avaliação de impactos ambientais aos sistemas de licenciamento, somente em 1986, através da Resolução CONAMA/001,<sup>7</sup> é que se torna obrigatório a apresentação do EIA/RIMA na fase inicial do processo de licenciamento, condicionando-se a aprovação de determinadas atividades aos estudos ambientais de territórios geográficos. Tendo esse instrumento um caráter preventivo, deve ser elaborado

*antes da decisão administrativa* da licença prévia ou da licença de instalação de projetos potencializadores de impactos no meio ambiente (Milaré, 1994).



Em 1994, o Grupo Playcenter Comércio e Empreendimento Ltda iniciou os trâmites necessários à implantação do parque temático Great Adventure no município de Vinhedo, sendo encaminhadas as primeiras consultas ao Departamento Estadual de Proteção dos Recursos Naturais (DEPRN), à Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (CETESB) -- órgãos vinculados à Secretaria de Estado do Meio Ambiente -- e ao Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE), vinculado à Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras, para obtenção das informações necessárias ao processo de licenciamento ambiental.

Em 1996, através da empresa Ambiterro, foi solicitado ao DPRN de Campinas autorização para remoção de árvores e ocupação das margens de um lago na área onde o parque iria se implantar e encaminhada consulta sobre a necessidade de elaboração do Relatório Ambiental Preliminar (RAP). A Câmara Técnica do Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental (DAIA), vinculado à Coordenadoria de Proteção de Recursos Naturais (CPRN), após vistorias, emite parecer técnico solicitando ao empreendedor a elaboração de RAP.<sup>8</sup>

Mas enquanto encaminhava essas consultas, o Grupo Playcenter dava início a serviços de terraplenagem no local e à canalização de aproximadamente 350 metros lineares do córrego do Moinho. O argumento defendido pelos empreendedores durante um bom tempo foi o de que não havia no Brasil regulamentação específica que tornasse obrigatória a apresentação de EIA/RIMA para esse tipo de atividade, razão pela qual justificam o início das obras do parque.<sup>9</sup> As obras iniciadas criaram impactos (conforme visita técnica do DAIA), sendo necessário, em dezembro de 1996, permitir a realização de obras emergenciais para a proteção de taludes. O DAIA esclareceu, no entanto, que essa autorização não implicava aprovação prévia ao empreendimento. A partir desses fatos, houve uma precipitação por parte dos empreendedores, que realizaram outras obras além das autorizadas, como foi constatado por outro sobrevôo técnico (em agosto de 1997). Além dessas irregularidades, esta segunda análise e vistoria técnica também constatou o efeito cumulativo que, juntos, Parque Great Adventure, Parque Aquático Wet'n Wild e outros empreendimentos previstos para o Complexo Turístico Serra Azul poderiam ter. Desta forma, declarou que os dados até ali apresentados eram insuficientes para instruir a decisão administrativa e que seriam necessários estudos mais aprofundados para avaliação dos impactos relativos à implantação do Great Adventure naquela localização. A partir disso, o DAIA analisou o RAP

e concluiu pela necessidade de elaboração do EIA/RIMA, decisão logo comunicada ao empreendedor. Devido a essa seqüência de fatos, entidades ambientalistas encaminharam solicitação ao Ministério Público para a paralisação das obras -- mediante ação judicial -- até que fossem regularizados os procedimentos exigidos pelos órgãos de licenciamento.

Em novembro de 1997, uma *ação civil pública ambiental*<sup>10</sup> foi ajuizada pelo Ministério Público contra o Parque Great Adventure, resultando na paralisação das obras do parque até que o EIA/RIMA fosse realizado, analisado e aprovado. As obras foram paralisadas em dezembro de 1997 e o grupo empreendedor finalmente deu início ao EIA/RIMA em fevereiro de 1998. Após o embargo do empreendimento, no entanto, esforços foram concentrados para se obter no Tribunal de Justiça a suspensão dos efeitos da decisão de paralisação das obras de instalação, o que foi conseguido em março de 1998. Embora a decisão do Tribunal condicionasse a suspensão à aprovação do EIA/RIMA, as obras prosseguiram, sob duas argumentações: (a) que a ação se referia a obras de instalação e não à operação do parque e (b) os prejuízos que os empreendedores teriam sofrido com a suspensão das obras.

Desta forma, as obras do parque foram reiniciadas a toque de caixa, ao mesmo tempo em que se sucediam as reuniões para a discussão do empreendimento. Algumas delas foram promovidas pelo próprio empreendedor, bastante interessado em convencer as municipalidades envolvidas; outras por entidades ambientalistas locais, preocupadas com os impactos do empreendimento nas comunidades envolvidas, ocorrendo ainda um seminário promovido pela FAU-PUCCAMP para discussão dos impactos regionais desse e de outros parques temáticos previstos para a região e, por fim, uma audiência pública sobre o plano de trabalho para a elaboração do EIA/RIMA.

Essas são, de fato, as circunstâncias *anormais e excepcionais* em que se deu todo o processo de licenciamento do parque. Nos dizeres do próprio órgão licenciador, a Coordenadoria de Proteção de Recursos Naturais (CPRN): "O processo de avaliação desse empreendimento tem relativa discrepância entre os demais procedimentos usualmente empregados pelo sistema de avaliação ambiental [...] trata-se de peculiar forma de avaliação *pós-execução*, mediante medida cautelar, onde fica óbvio a necessidade de deixar transparente o processo em que se deu tal desenvolvimento legal [...]" (CPRN/DAIA, 1999, p. 3; grifo meu).

Como já foi comentado anteriormente, o EIA/RIMA é o instrumento legal de licenciamento ambiental e deve necessariamente preceder a obra. Deve ser inclusive o *instrumento de decisão* do órgão público habilitado sobre a pertinência ou não da obra. O fato de, neste caso, a obra ter prosseguido comprometeu inclusive a audiência pública ocorrida em Vinhedo, quando alguns dos impactos mencionados como possíveis de virem a ocorrer já tinham ocorrido, fragilizando, desse modo, as medidas mitigadoras propostas. A maior parte dessas ações, no entanto, tinha como horizonte temporal o longo prazo e estava associada às ações das municipalidades que, a esta altura, já se encontravam totalmente convencidas dos resultados promissores do empreendimento. Dessa forma, as ações propostas pelos empreendedores não se consubstanciaram em obras efetivas, mas em planos e programas com horizontes temporais de difícil visibilidade. O mesmo, no entanto, não se deu com a obra proposta, que tinha cronogramas rígidos, objetivos delimitados e necessidades dimensionadas.

Do ponto de vista regional, diferentemente do que foi colocado por todos que participaram da audiência pública sobre o plano de trabalho, restringiu-se muito a definição da Área de Influência Direta (AID) do empreendimento, que acabou por incorporar apenas os municípios de Vinhedo, Louveira e Itupeva. Com relação a esses municípios, uma pesquisa elaborada pela FAU-PUCCAMP em 1997 <sup>11</sup> concluiu que, do ponto de vista socioambiental (levantados os indicadores de qualidade da água, disposição de resíduos sólidos, efluentes coletados e tratados, potencialidade e institucionalidade de valores ambientais), os municípios de Itupeva e Louveira poderiam ser classificados como ruins e o de Vinhedo, como apresentando uma situação regular em relação ao conjunto de municípios que compõem a Região Metropolitana de Campinas. No entanto, se os comparamos com municípios do porte de Jundiaí ou Campinas, por exemplo, sobretudo com relação à qualidade de vida tanto na área rural quanto urbana, vemos que os problemas apontados poderiam ser minorados com investimentos em infraestrutura social e com programas de apoio às atividades agrícolas tradicionais características desses municípios. <sup>12</sup> Ou seja, eles guardam ainda algumas especificidades com relação ao tamanho das propriedades rurais, tipo de atividade econômica, tamanho da área urbanizada, condições de vida, extremamente importantes e que fazem a diferença em relação a outros que tiveram alteradas suas funções primordiais na rede urbana regional.

Quanto a estes aspectos, as medidas mitigadoras propostas no EIA/RIMA eram no mínimo contraditórias. Mesmo admitindo que os municípios de Itupeva e Louveira ainda dependiam das atividades agrícolas remanescentes, consideraram o impacto como sendo de média magnitude para essas atividades. Foram sugeridas como medidas mitigadoras apoio técnico e financeiro às prefeituras para "[...] a conservação de sua *paisagem bucólica*, muito ligada à forma de ocupação atual -- predominantemente agrícola --, o que só poderá valorizar a área dos próprios empreendimentos [...]" (RIMA, 1998, p. 105). Foi sugerido também o estímulo às prefeituras para atuarem "[...] na aplicação, fiscalização e monitoramento das Leis de Uso e Ocupação do Solo e Planos Diretores" (*idem*, p. 105), mesmo admitindo que estes estavam desatualizados ou inexistiam.

Mais contraditório ainda no EIA/RIMA relativo ao Great Adventure foi considerar como um impacto positivo o aumento na arrecadação do IPTU, na medida em que o empreendimento estava sendo implantado na *zona rural* do município de Vinhedo e, portanto, *não se encontrava* dentro da Planta Venal de Valores usada para o cálculo de imposto. Ao pressupor que o município, a partir da revisão de seu Plano Diretor e da Lei de Zoneamento, fosse necessariamente aprovar o empreendimento como *área urbana* (e aí sim proceder à cobrança do IPTU), o EIA/RIMA não considerou o que poderia acontecer com as áreas contíguas ao empreendimento, as conseqüências da incorporação de novas áreas urbanas e as demandas futuras por infra-estrutura.

Com relação aos valores naturais, culturais e históricos da região, o EIA/RIMA apontou não ter sido levantado nenhum valor de relevância arqueológica ou de história regional e que, portanto, não haveria dano sob este aspecto. A despeito de terem sido esquecidos e negligenciados aspectos relevantes da história da ocupação territorial do Estado de São Paulo, tais como as heranças da ferrovia, a cultura dos produtores rurais e comerciantes de origem italiana, festas tradicionais, aspectos da paisagem regional como a serra do Japi, a região do Varvito em Itu, todos eles com potencial de turismo regional, o EIA/RIMA aponta como impacto negativo do Great Adventure "[...] o arrefecimento da atividade agrícola, fortemente vinculada às tradições culturais e historicamente consolidadas, que implica diversos impactos negativos, em especial para a população hoje ocupada nas atividades agrícolas" (RIMA, 1998, p. 110). Fica evidente que houve no mínimo um equívoco no entendimento do que

sejam bens culturais e patrimônio histórico na constituição de valores sociais, já que, como vimos, são enfatizados apenas os aspectos de *conservação da paisagem bucólica*. Diante da magnitude do impacto deste e de outros empreendimentos correlatos previstos para a Área de Influência Direta (AID), aqueles aspectos deveriam ter sido valorizados ao invés de relegados a um plano secundário.

Com relação à capacidade de suporte da bacia hidrográfica onde o empreendimento está inserido, analisou-se apenas as captações do entorno imediato, deixando-se de lado suas conseqüências para a bacia do Capivari como um todo. O próprio parecer do DAIA (Parecer Técnico n. 130/99) apontou para o fato de que "o Comitê das Bacias Hidrográficas do Piracicaba, Capivari e Jundiá é a instância de discussão e principal espaço político para o tratamento das questões regionais referentes ao uso da água e seus conflitos [...]", embora tenha considerado crítica a situação da bacia do ribeirão do Moinho. Este ribeirão é responsável por 25% do abastecimento de água do Município de Vinhedo e encontra-se "próximo do limite de sua capacidade de abastecimento em relação à demanda/disponibilidade, o que torna ainda mais delicada sua ocupação". E o parecer prossegue:

"[...] torna-se evidente, portanto, que a preocupação quanto à ocupação da sub-bacia do Moinho por equipamentos de grande porte, que estará impermeabilizando grande parte de sua área, interferindo na drenagem natural, utilizando grandes quantidades de água para sua execução e operação, gerando grandes quantidades de efluentes, alterando parte da vegetação existente e induzindo um processo de ocupação sistêmica direta e indiretamente no território, *têm relevante significado ambiental*." (DAIA, Parecer Técnico n. 130/99, p. 9)

Para tentar minimizar esses impactos, o EIA/RIMA propôs um *Plano de Ação Ambiental* que, dentre outras argumentações a favor do empreendimento, declara que o parque desencadeou um processo que beneficiará a microrregião como um todo (pensando nos três municípios que compõem a área de influência direta do empreendimento, já mencionada -- Vinhedo, Louveira e Itupeva) mas que será necessário "implementar um Planejamento Municipal participativo [...] baseado em planos a longo prazo para uma maior consciência da sociedade e adequado manejo dos recursos ambientais a serem preservados". O que evidencia que, via de regra, cabe ao poder público o ônus resultante da implantação de grandes empreendimentos por parte do setor privado. Ainda no item



"Conclusões e recomendações", o EIA/RIMA sublinhou, no entanto, que o "Plano de Ação Ambiental" extrapolava o âmbito das decisões e responsabilidades do empreendedor e recomendou: (a) "[...] especiais gestões junto às prefeituras para que elaborem e implementem seus Planos Diretores e Leis de Zoneamento, principalmente para a área entre as rodovias Anhanguera e Bandeirantes, de modo a preservar a ambiência desta área e seus recursos naturais"; (b) "[...] especiais gestões junto à AutoBan de modo a adiantar investimentos nestas rodovias, minimizando os congestionamentos previsíveis". Aos outros empreendedores é recomendada (c) a "implantação de projetos conjuntos visando à conservação dos recursos hídricos e a melhoria das condições de acesso à rodovia dos Bandeirantes" (RIMA, 1998, p. 189). Ou seja, o Relatório deixou evidente que, sem outras providências urgentes dos órgãos municipais, dos outros empreendedores e das empresas concessionárias dos serviços rodoviários, o empreendimento em fase de implantação poderia *alterar substancialmente* a região, nos aspectos do meio físico e socioambientais.





A implantação dos parques temáticos na região de Campinas, e em especial deste aqui analisado, é um exemplo da nova dinâmica regional e do tipo de empreendimento "moderno" amplamente aceito como a panacéia para o aumento das oportunidades de emprego e uma alternativa, para as municipalidades envolvidas, para o incremento na arrecadação. Se, por um lado, a ideologia implícita nesse tipo de argumentação é o corolário da disputa efetiva pela boa localização dos empreendimentos, por outro trata-se agora de competição entre as municipalidades que são "convencidas" pelos empreendedores das vantagens dessas localizações. Municípios que têm mudado sua inserção na dinâmica regional e que vêm perdendo espaço no processo de reestruturação econômica da região de Campinas, por falta de políticas públicas regionais que levem em conta os diferenciais e as potencialidades de cada lugar, têm visto nesses novos empreendimentos oportunidades de atrair investimentos em atividades correlatas. E nada mais atraente e promissor do que investimentos de turismo de massas. Agrega-se a isso a falta de políticas de uso rural e o descaso para com a agricultura familiar, <sup>13</sup> que, em consequência, tende a decrescer, seja pela abertura de novas frentes de trabalho nas cidades, seja pelos ganhos imobiliários tornados possíveis pela alteração do uso do solo de algumas áreas, de rural para urbano.

Diferentemente de outros países, onde os parques temáticos surgiram para dinamizar áreas pouco desenvolvidas economicamente -- assim foram instalados os primeiros parques de diversões nos Estados Unidos --, no Brasil eles tendem a se beneficiar das vantagens comparativas e competitivas aqui apontadas, na medida em que se localizam em áreas "potencialmente" consumidoras deste tipo de lazer. O porte desses empreendimentos revela sua abrangência regional (e em alguns casos nacional), ao passo que, contraditoriamente, os estudos de impacto ambiental restringem suas ações mitigadoras, muitas vezes, às áreas contíguas ao local de implantação, quando já não delimitam -- como foi o caso do Great Adventure -- uma pequena área de influência.

A dimensão espacial/ambiental, ou seja, a capacidade de suporte do meio físico e socioambiental como parâmetro para decisões locais é relegada a um plano secundário. Os custos socioambientais pelo uso de recursos escassos ou em alto grau de competição (como é o caso dos recursos hídricos desta região) são desconsiderados ou deixados de lado. Percebe-se, desta forma, que os custos ambientais ainda são considerados externalidades que poderão ser corrigidas com tecnologias apropriadas, embora, muitas vezes, sem que se distinga a quem caberia a responsabilidade de geri-las.

Porém, não podemos nos esquecer que, ao lado da "aparente hegemonia consensual" sobre os novos caminhos a percorrer em busca do desenvolvimento e das

práticas de negociação desiguais entre os agentes públicos e privados que interferem no uso e ocupação do solo, têm emergido novas forças sociais que, articulando-se em movimentos de resistência, vêm ampliando a sua participação e a capacidade de interferir na gestão do território. No caso aqui analisado, essas forças atuaram de forma ativa, pressionando e questionando os tomadores de decisão, denunciando à imprensa e ao Ministério Público as irregularidades nas etapas do licenciamento, convocando a Universidade a participar do processo, tornando mais visíveis e explícitas as "regras do jogo" e questionando a arbitragem. Embora os movimentos nem sempre estejam aparelhados do ponto de vista técnico, organizacional e financeiro para dar respostas imediatas e convincentes às forças políticas mais tradicionais, eles cumprem um papel extremamente importante na arrematagem de atores locais pouco ouvidos nas decisões que os afetam diretamente.

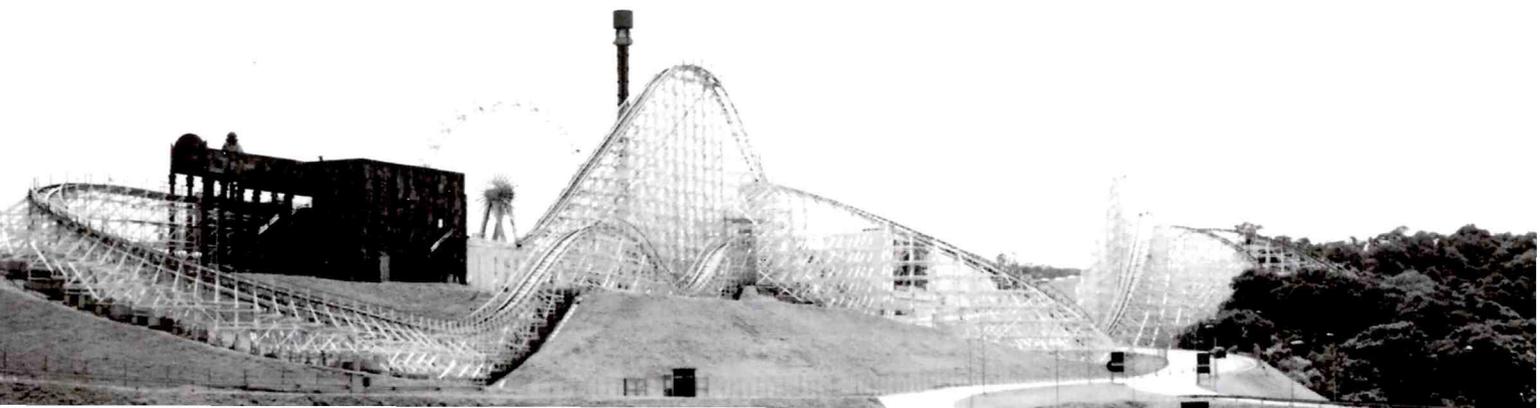
O caso aqui estudado é exemplar, pois de antemão pareceu existir o pressuposto de que o empreendimento iria ser aprovado, restando então saber de que forma e sob quais condições. Como vimos, muito pouco ou quase nada foi possível de ser articulado em termos de *compensação ambiental*. Ao estabelecer um *Plano de Ação Ambiental*, o empreendedor diluiu sua responsabilidade com relação aos impactos mais abrangentes. Vale lembrar aqui as pressões de toda ordem que os empreendedores fizeram sobre as comunidades envolvidas, demonstrando sua capacidade de "convencimento" sobre as estruturas de poder local e a sociedade em geral. Sabemos de longa data que as estratégias empresariais são usualmente agressivas quando se trata de "boas localizações", isto é, daquelas localidades com possibilidade de absorção da infra-estrutura existente, preço baixo das terras, pouca ou nenhuma regulação pública e baixa participação política, ampliando sobremaneira a capacidade dos empreendedores de negociarem com o poder local.

Vale lembrar que os estudos recentes do governo federal para a formulação da Agenda 21 Nacional recolocam a importância estratégica do planejamento regional como base das políticas públicas voltadas à sustentabilidade das cidades, sejam elas de pequeno, médio ou grande porte. Segundo Lopes (1999), "[...] as cidades

devem ser consideradas como parte integrante de suas respectivas regiões e microrregiões, dados os condicionantes territoriais para a sua sustentabilidade, em particular quanto às bacias hidrográficas e as áreas de proteção ambiental que se estendem mais além das barreiras jurisdicionais estabelecidas em lei." Portanto, é a possibilidade de se construir "pactos territoriais" ou, como diz Lipietz (s/d.), "a solidariedade interespaical" que deveria estar implícita nos processos de licenciamento desses novos empreendimentos.

Diante disso e da novas dinâmicas regionais, faz-se necessário repensar um dos mais importantes instrumentos de gestão ambiental que é o licenciamento. Para se estabelecer uma agenda ambiental local/regional, devem ser revistos os objetivos, estratégias, metodologia e abrangência dos Estudos de Impacto Ambiental. Deve-se enfatizar a compensação ambiental (hoje não existe lei específica para a compensação ambiental; ela é só um conceito) e a análise regional que contextualize de fato os empreendimentos. É necessário, além disso, qualificar o termo "qualidade ambiental", tão preconizado nos estudos de impacto ambiental, estabelecendo indicadores socioespaciais a partir dos condicionantes ambientais delimitados em espaços geográficos, e, no mínimo, adotar a bacia hidrográfica como unidade de gestão, critério este hoje amplamente consolidado nas políticas estaduais.

E, por fim, fica como lembrança uma questão emblemática relativa ao licenciamento do parque temático Great Adventure. Não muito tempo depois da aprovação do licenciamento ambiental pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente (Consema), órgão consultivo e deliberativo da Secretaria de Estado do Meio Ambiente, os empreendedores, num lance mercadológico espetacular, inauguraram com toda pompa e circunstância o parque rebatizado de Hopi Hari. Tentativa de desvinculação do nome anterior do longo e anacrônico processo de licenciamento ambiental? Afinal, a "Grande Aventura" já havia se realizado.



## N o t a s

- 1 O maior exemplo disso é o programa Brasil em Ação, que representa a idéia de projeto nacional do atual governo. São mais de 60 projetos sociais e de infra-estrutura, distribuídos nas várias regiões do país, com o objetivo de promover o desenvolvimento regional -- são os chamados "eixos nacionais de desenvolvimento" --, que deverão se consubstanciar em rodovias, ferrovias e hidrovias (*O Estado de São Paulo*, 5/7/1997).
- 2 O termo "exclusão territorial" tem sido utilizado apropriadamente por Rolnik (2000), relacionando às questões de segregação socioespacial, exclusão social e precariedade urbanística.
- 3 O *L'Habitat*, da FAU-PUCAMP, está desenvolvendo uma pesquisa para classificação e mapeamento dos grandes empreendimentos que estão em processo de licenciamento no macrorregião Campinas-São Paulo. Muitas vezes esses empreendimentos demandam investimentos em infra-estrutura física, que na maioria dos casos são efetuados pelo setor público e financiados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
- 4 Conforme afirmou Marcelo Cardoso, superintendente do Hopi Hari à época do licenciamento, em entrevista à revista *Veja São Paulo*, edição de 17/11/1999: "A idéia foi criar um lugar que não pudesse ser imitado [...] é um país que vive exclusivamente do turismo". Ou como foi definido no suplemento Estadinho, do jornal *O Estado de São Paulo*, em 4/12/1999: "O lugar funciona como um país de verdade: com um governante, moeda, bandeira, passaporte, hino, consulado e língua própria, o 'hopês' [...]".
- 5 A International Organization for Standardization (ISO) é uma organização não-governamental que congrega órgãos de normatização de mais de cem países. Este termo também nomeia as certificações ambientais por ela reconhecidas. Vale lembrar que o parque temático Great Adventure ou Hopi Hari tem como uma de suas peças mercadológicas mais divulgadas a busca da certificação ISO 14 000 para a gestão do lixo produzido pelo parque, razão pela qual destacamos o tema.
- 6 O Conama é o órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente.
- 7 O RAP - Relatório Ambiental Preliminar é um instrumento de avaliação ambiental criado pelo Estado de São Paulo, através da Resolução SMA 42/1994, visando agilizar o processo de licenciamento ambiental. Tem como função instrumentalizar a decisão de exigência ou dispensa de EIA/RIMA.
- 8 De fato, embora existisse amparo legal para a solicitação do EIA/RIMA -- já que o próprio RAP é instrumento de decisão, de acordo com o porte, abrangência e magnitude do impacto do empreendimento --, o Conama, através da Resolução 327/97, passou a especificar e solicitar RIMAs para este tipo de empreendimento, que como se sabe é bem recente no país.
- 9 A partir de 1985, a Lei federal n. 7.347, que "[...] disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, e outras providências", passa a considerar o interesse público como o interesse da coletividade (e não mais de indivíduos atomizados), como é o caso do meio ambiente. Esta lei passou a ser conhecida como a "lei dos interesses difusos", como são considerados os assuntos de relevância social, bens de uso comum reconhecidos pela sociedade (Machado, 1998, p. 37).
- 10 A pesquisa intitulada-se Ranking Ambiental da Região Administrativa de Campinas e é resultado de atividade didática de pesquisa dos alunos do 4º ano da FAU-PUCAMP, sob a orientação dos professores Laura M. Bueno, Luiz R. Bezerra, Maria Helena F. Machado e Nelson Marques. A pesquisa foi divulgada na PUCAMP e publicada na *Folha de S. Paulo*, Caderno Interior, em outubro de 1997.
- 11 Veiga (2000, p. 13) lembra a falta de políticas de uso rural e um certo desprezo pela agricultura familiar no Brasil, embora essas políticas e a ênfase na agricultura familiar façam parte das políticas de incentivo em vários países e em especial na Europa, onde são consideradas essenciais para a própria manutenção da qualidade de vida nas cidades.
- 12 Tem-se atribuído os saldos migratórios negativos ou com crescimento abaixo da média nacional das pequenas cidades, em quase todas as regiões do país, à ausência de apoio à agricultura familiar nas últimas décadas (Ministério do Meio Ambiente,

**MARIA HELENA FERREIRA MACHADO**

é socióloga, urbanista, professora de planejamento da FAU-PUC  
Campinas e doutoranda em Estruturas Ambientais Urbanas pela  
FAUUSP.

[lenafm@netpoint.com.br](mailto:lenafm@netpoint.com.br)

- ALMEIDA, L.T. (1998), *Política Ambiental -- Uma Análise Econômica*. São Paulo/Campinas, Ed. da Unesp/Papirus.
- CASTELLO, L. (1998), Do Desenho Animado ao Desenho Urbano. O Urbanismo da Meta-Realidade. Trabalho apresentado no V Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, Campinas, FAU-PUCAMP.
- ESTUDO de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto ao Meio Ambiente -- Parque Temático Great Adventure. São Paulo, ERM Brasil Ltda.
- HOGAN, D. (1996), "Desenvolvimento Sustentável na Bacia Hidrográfica do Rio Piracicaba: Limites e Possibilidades". In L.C. Ferreira e E. Viola (orgs.), *Incertezas de Sustentabilidade na Globalização*, Campinas, Editora da Unicamp.
- LOPES, A. (1999), Uso e Ocupação do Solo. Relatório de Consultoria para o Programa "Cidades Sustentáveis". Brasília, MMA/PNUD.
- LIPIETZ, A. (s/d.), *Une Approch Regulationniste Sur le Futur de l'Ecologie Urbaine*.
- MACHADO, M.H.F. (1998), O Tombamento da Reserva Florestal de Morro Grande em Cotia no Contexto das Áreas Protegidas: Origens e Evolução da Rede de Unidades de Conservação no ESP. TP de qualificação para doutoramento na FAU-USP, São Paulo.
- \_\_\_\_\_. (2000), "Urbanização e Sustentabilidade: Questões do Território". *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Recife, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, n. 3.
- MAIMON, D. (1996), *Gestão Ambiental e Competitividade*. Rio de Janeiro, Qualitymark.
- MILARÉ, E. (1994), "Estudo Prévio de Impacto Ambiental". In A.N. Ab'Saber e C.M. Plantenberg (orgs.), *Previsão de Impactos*, São Paulo, Edusp.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. (1999), Cidades Sustentáveis. Documento final do projeto Formulação e Implementação de Políticas Públicas Compatíveis com os Princípios de Desenvolvimento Sustentável Definidos na Agenda 21, Brasília, MMA/PNU.
- ROLNIK, R. (2000), "Impactos da Aplicação de Novos Instrumentos Urbanísticos em Cidades do Estado de São Paulo". *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Recife, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, n. 2.
- SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE. Coordenadoria de Licenciamento Ambiental e de Proteção de Recursos Naturais. (1999), Parecer Técnico CPRN/DAIA 130/99.
- VEIGA, J.E. (2000), *A Face Rural do Desenvolvimento -- Natureza, Território e Agricultura*. Porto Alegre, Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.



Helena Barrois

# P ó s f a c i o

## Territorialidade e Permanência

---

**Jane Victal Duduch**

A questão da territorialidade é uma das chaves conceituais para o entendimento da morfologia urbana sob a ótica dos conflitos humanos. Noções como direito de propriedade, permanência, constituição da idéia de lugar, mercantilismo e outras acompanham sua discussão. Indagar sobre a origem dos agentes é insuficiente; as confluências, sempre conflitantes e ruidosas, apresentam-se sob múltiplos aspectos e em sentidos opostos, sendo difícil alcançar uma visão clara e objetiva do fenômeno. Qualquer tentativa de apreendê-lo supõe sempre o debate, a apresentação das idéias por meio de grupos interlocutores, e aqui não seria diferente.

A questão fundiária nos centros urbanos, sendo uma das vertentes da questão mais geral da constituição dos territórios, atribui valor mercantil às localidades, desconsiderando valores culturais mais amplos, marginais ao capitalismo. Devemos estar atentos ao fato de que, nas sociedades urbanas contemporâneas, caracterizadas pela coexistência de modelos econômicos heterogêneos, a imposição de uma predominância, seja ela qual for, pode ser o fundamento de muitas injustiças na esfera social. A casa, como espaço privado, abrigo do direito do ser individual, deve ser concebida considerando-se os valores pessoais.

Neste sentido, se perguntarmos a uma jovem do interior do Estado de Minas Gerais -- como de fato eu fiz -- se ela está guardando seu salário ganho na cidade grande para a compra de um lote, ela ficará confusa, não entendendo bem o sentido da questão. Com a reincidência da pergunta ela simplesmente responderá: "Eu não preciso de um lote, minha mãe já possui terra suficiente, com sua plantação e seus animais, para mim e meus irmãos."

Considerando a distância entre a terra citada e a presença física do "proprietário", percebe-se que o conceito de propriedade, para muitas comunidades, envolve, além do conceito do objeto concreto da posse, o de *pertinência* (*pertencência*). É a terra que possui a gente, os animais e a plantação. Nestes casos, o conceito de propriedade não está vinculado ao indivíduo, mas ao grupo ao qual pertence. É a nostalgia da origem que dignifica o ser, podendo este estar presente ou não fisicamente no território em questão. Entende-se, assim, que este ficar, para os expatriados, é temporário e movido pelo almejar das trocas culturais, caso não esteja relacionado às condições desfavoráveis do *habitat*. Mais do que o desejo de posse ou consumo, é o desejo de abarcar o desconhecido que os coloca em movimento geográfico, inclusive. Porém, este permanecer nos grandes centros urbanos é temporário, pelo menos no início da estadia.

A guerra pela posse do território urbano nos moldes mercantilistas só ocorre num segundo momento, após uma profunda crise de identidade seguida da assimilação de práticas e costumes urbanos. No momento da crise de identidade ocorrem os estados psicológicos vislumbrados como inépcia e vazio. A ausência dos códigos ambientais de origem leva à perda do sentido ou orientação espacial; a ausência dos referentes temporais de origem (naturais e culturais) provoca o sentimento do vazio, a perda do sentimento de pertinência, gerando, finalmente, a penúria seguida da hostilidade. A relação entre dinheiro, propriedade, consumo e cidadania não faz parte deste conjunto. A questão monetária só intervém quando relacionada à fome e à necessidade imediata de abrigo. Quando estes componentes da vida não incomodam, os expatriados sentem-se como heróis guerreiros em liberdade, que algum dia retornarão ao lugar de origem trazendo seus triunfos.

Neste momento de identidade confusa, muitos associam-se aos grupos marginais, dos quais gradualmente vão se sentindo parte ou membros, à medida que assimilam seus códigos verbais e de comportamento. A situação agrava-se devido à perda dos laços afetivos de origem, esquecimento das crenças e histórias que antes compunham seu imaginário, solidão, desamparo e, finalmente, a

deterioração das condições de habitabilidade e manutenção de vida nas cidades (carestia e inconvenientes do mundo industrializado). Nestas condições, uma plêiade de histórias de bandidos ilustres e de expedientes sinuosos para desembaraçar situações complicadas, misturadas com a ilusão do ganho fácil e o estímulo reluzente dos objetos de consumo, criando a apetência gananciosa, são fatores que contribuem para a formação de um dos componentes da tipologia humana urbana que, ao contrário do que se suspeita comumente, está perfeitamente ajustado à morfologia social.

Quando a chegada destes expatriados sem teto, imigrantes urbanos, é amparada por grupos assistencialistas -- movimentos religiosos, grupos étnicos consolidados em comunidades (guetos), movimentos sociais etc. --, o momento de caos existencial recebe o suporte de um conjunto de valores organizados em preceitos e condutas, auxiliando na construção dos novos moldes de pertinência (*pertencência*). Importa menos o caráter destes modelos do que a ação que produzem. Algumas vezes, apenas o amparo na obtenção da carteira de identidade é suficiente. A pessoa passa a carregar um cartão que a identifica, o anonimato dilui-se, abre-se um canal de referências cívicas que a relaciona ao Brasil. Quando a comunidade de origem tem componentes nômades, o enraizamento é precário. Quando, ao contrário, sua natureza é nostálgica e voltada aos antepassados, as transformações são lentas, contidas, acompanhadas de angústia e incertezas.

A aculturação envolve processos imbricados, relacionados às diversas camadas sociais. Neste processos, evidentemente, a constituição do poder e a atuação dos grupos para perpetuarem a hegemonia acarretam dificuldades principalmente para os menos favorecidos, na medida da esfera de abrangência na qual atuam. Os embates entre dominados e dominantes ocorrem da esfera doméstica à pública. Cada indivíduo ora é dominado, ora exerce a dominação, com mecanismos os mais diversos. As dominações na esfera privada são de difícil detecção. Englobam elementos psicológicos em formação e modos de atuação cambiantes. Entretanto, tanto na esfera doméstica quanto na pública os processos sofrem a interferência de elementos externos aos componentes da ação recíproca, contribuindo pendularmente para a efetivação dos resultados.

Quando estes mecanismos envolvem claras normas de conduta para as pessoas envolvidas, os pactos tornam-se presumivelmente mais inteligíveis e fáceis de manter. Por outro lado, se as normas, mesmo as mantidas por meio de instrumentos legais, estão impregnadas de sutilezas retóricas, as condutas tendem a

Obedecer mecanismos comportamentais diversos, dependendo da capacidade de articulação de cada parte envolvida no pleito, ou mesmo da atuação das forças externas.

Como os instrumentos legais tendem à ação generalizante, sendo elaborados sob os parâmetros das leituras parciais da realidade à qual remetem e sob os valores dos grupos dominantes aos quais se destinam, qualquer indivíduo "estranho", estrangeiro (mesmo os estrangeiros conterrâneos), cujos parâmetros comportamentais fogem à ação dos regimentos estará irremediavelmente alheio ao poder de proteção desta mesma lei. Ou seja, dado o fato de estes indivíduos e suas necessidades não estarem explicitados na realidade parcial a partir da qual os instrumentos legais foram estabelecidos, e de estarem em condição cultural desfavorável em relação aos grupos mais estabelecidos, as disputas por território na esfera legal acabam gerando distorções e contradições. Quando as contrariedades são remanejadas, isso se dá apenas na esfera retórica ou mesmo no âmbito político. Como estas instâncias estão sob a tutela dos grupos estabelecidos territorialmente, o padrão se instaura como procedimento natural, na forma do clientelismo.

Uma forma de aculturação se dá quando a comunidade local, mais estável e com pactos comportamentais consolidados, resolve impor seus modelos culturais aos indivíduos considerados excluídos. A situação torna-se então caricatural. Os primeiros projetam (exportam, impõem) para os últimos seus valores associados ao bem-estar e seus conceitos de prosperidade. Neste sentido, as sociedades urbanas industrializadas presumem que o direito à posse da terra e à casa própria traz dignidade. A moradia, que antes era um "lugar de permanência coletiva" e venerada pela família, é transformada em casa-objeto sobre um lote, produzida em série. Os conjuntos habitacionais são projetados considerando os padrões universalistas da unidade com espaço mínimo, organizada em três atividades distintas (estar, dormir e trabalhar), construídas coletivamente para sanar dificuldades orçamentárias em custo mínimo, destinadas aos usuários (ou mutuários), então transformados em proprietários. Surge a casa-mercadoria e seu dono torna-se imediatamente um comerciante. Assim, o novo proprietário será semanticamente conhecido pelo grupo dominante, que o identificará como semelhante, destituído de suas relações de origem e circunscrito à nova cultura. O usuário é descaracterizado, generalizado, colocado abruptamente na sociedade de consumo.

No caso da regularização dos loteamentos clandestinos ou mesmo das favelas ocorre algo semelhante. Assim que a parcela de

terra é transformada em propriedade e passa a ser oficialmente de alguém, ou seja, assim que se legitima o direito de propriedade, o poder público promove a implantação de infra-estrutura e a propriedade se valoriza. Muitas vezes as unidades têm valorização imediata, mesmo sob a expectativa da legalização, tal é o caráter vulnerável (instável) destes mercados. Se antes a terra era ocupada por todos, segundo a lei da necessidade, num profundo sentimento comunitário, após a legalização ou legitimação do direito de posse instaura-se a economia de mercado. O morador, condicionado às vicissitudes da vida, nada tem a perder, mas sim a lucrar, sucumbindo à provisão de novos direitos. É comum perguntar-se sobre os motivos da não permanência, sem dar-se conta ser a troca um atributo natural da mercadoria. O caráter simbólico imposto por esta dinâmica não permitiria outra conduta.

Talvez os espaços ilegais, informais, alternativos, contenham possibilidades incontavelmente mais interessantes para o enfrentamento dos problemas que advirão nos tempos vindouros. Talvez a preservação de valores culturais gerados por ações comunitárias, desajustadas em relação ao mercantilismo urbano e voltadas às construções espontâneas e "vernaculares", muito mais próprias e genuínas em relação ao lugar e constituição em que se formaram, seja a melhor solução em relação a um contexto dado e suas especificidades. E com isto se reafirme a responsabilidade de cada um, de cada cidadão em relação ao grupo ao qual pertence, com responsabilidades profissionais e hierarquias próprias, em dar a Cesar o que é de Cesar, a Deus o que é de Deus, e a si próprio o que é devido.

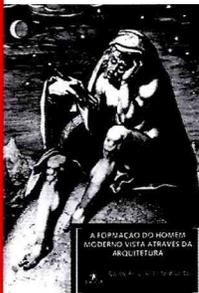


Arquivo CAV

**A FORMAÇÃO DO HOMEM  
MODERNO ATRAVÉS DA  
ARQUITETURA**

Carlos Antônio Leite Brandão

Editora UFMG  
Tel. 31 499 4650  
Fax 31 499 4768  
e-mail: [editora@bu.ufmg.br](mailto:editora@bu.ufmg.br)  
<http://www.editoras.com/ufmg>  
240 páginas



**MEDITAÇÕES SOBRE UM  
CAVALINHO DE PAU**

E. H. Gombrich

EDUSP- Editora da Universidade de  
São Paulo  
Tel. 11 818 4008  
Fax 11 818 4151  
e-mail: [edusp@edu.usp.br](mailto:edusp@edu.usp.br)  
<http://www.usp.br/edusp>  
244 páginas



**EXPRESSIONISMO ALEMÃO:  
DEUTSCHER EXPRESSIONISMUS  
DESTAQUES DA COLEÇÃO VON DER  
HEYDT-MUSEUM  
HAUPTWERKE AUS DEM VON DER  
HEYDT-MUSEUM WUPPERTAL**

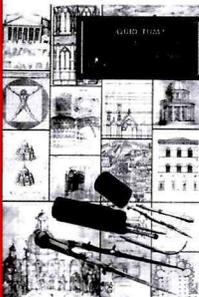
Museu de Arte Moderna de São  
Paulo  
Von der Heydt-Museums Wuppertal



**QUID TUM?: O COMBATE DA  
ARTE EM LEON BATTISTA  
ALBERTI**

Carlos Antônio Leite Brandão

Editora UFMG  
Tel. 31 499 4650  
Fax 31 499 4768  
e-mail: [editora@bu.ufmg.br](mailto:editora@bu.ufmg.br)  
<http://www.editora.ufmg.br>  
375 páginas



**HOTEL: PLANEJAMENTO E  
PROJETO**

Nelson Andrade, Paulo Lucio de  
Brito e Wilson Edson Jorge

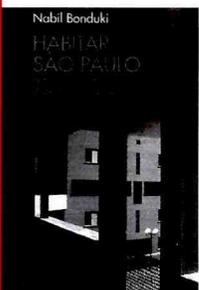
Editora SENAC São Paulo  
Tel. 11 884-8122  
Fax 11 887 2136  
e-mail: [eds@sp.senac.br](mailto:eds@sp.senac.br)  
<http://www.sp.senac.br>  
244 páginas



**HABITAR SÃO PAULO: REFLEXÕES  
SOBRE A GESTÃO URBANA**

Nabil Bonduki

Editora Estação Liberdade  
Tel. 11 3661 2881  
Fax 11 3825 4239  
e-mail: [editora@estacaoliberalidade.com.br](mailto:editora@estacaoliberalidade.com.br)  
<http://www.estacaoliberalidade.com.br>  
167 páginas



b i b l i o t e c a c a d  
livros

**ISMAEL NERY 100 ANOS  
A POÉTICA DE UM MITO**

Curadoria: Denise Mattar  
Realização: Centro Cultural Banco do  
Brasil Rio de Janeiro, RJ  
tel. (21) 808-2020  
Fundação Armando Álvares  
Penteado FAAP  
S. Paulo, S.P. - tel (11) 3662-1662  
Editora Gráfica Brasileira  
128 páginas

**A CIDADE DESVENDADA:  
REFLEXÕES E POLÊMICAS SOBRE  
O ESPAÇO URBANO, SEUS  
MISTÉRIOS E FASCÍNIOS**  
Paulo Casé

Ediouro Publicações  
Tel. 21 560 6122  
Fax 21 280 2438  
e-mail: [livros@ediouro.com.br](mailto:livros@ediouro.com.br)  
301 páginas

**MINIMALISMOS**  
Anatxu Zabalbeascoa e Javier  
Rodríguez Marcos

Editorial Gustavo Gili  
Tel. 93 322 81 61  
Fax 93 322 92 05  
e-mail: [info@ggili.com](mailto:info@ggili.com)  
<http://www.ggili.com>  
144 páginas

**DONOS DO RIO EM NOME DO REI:  
UMA HISTÓRIA FUNDIÁRIA  
DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO**  
Fania Fridman

Jorge Zahar Editor  
Tel. 21 501 6399  
Fax 21 581 2205  
e-mail: [comercial@zahar.com.br](mailto:comercial@zahar.com.br)  
302 páginas

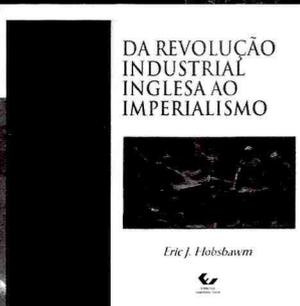
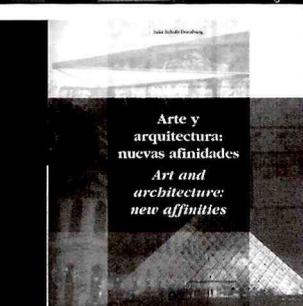
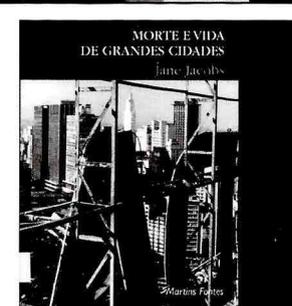
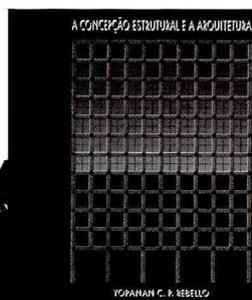
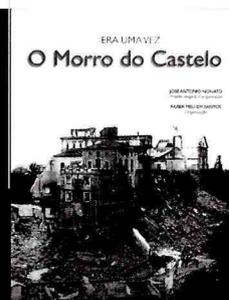
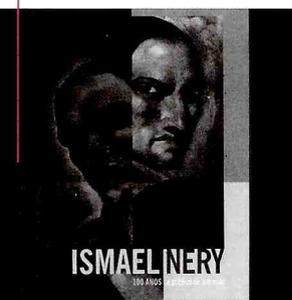
**ERA UMA VEZ O MORRO DO  
CASTELO**

José Antonio Nonato (projeto  
original e org.)  
Nubia Melhem Santos (org.)

IPHAN- Instituto do patrimônio  
Histórico e Artístico Nacional  
Tel. 61 414 6101  
Fax 61 414 61 26  
e-mail: [publicacoes@iphan.gov.br](mailto:publicacoes@iphan.gov.br)  
<http://www.iphan.gov.br>  
368 páginas

**A CONCEPÇÃO ESTRUTURAL E A  
ARQUITETURA**  
Yopanan C. P. Rebello

Zigurate Editora  
Tel. 11 285-5243  
Fax 11 288-5892  
e-mail: [zigurate@uol.com.br](mailto:zigurate@uol.com.br)  
271 páginas



**MORTE E VIDA DE GRANDES  
CIDADES**  
Janes Jacobs

Livraria Martins Fontes Editora  
Tel. 11 239 3677  
Fax 11 3105 6867  
e-mail: [info@martinsfontes.com](mailto:info@martinsfontes.com)  
<http://www.martinsfontes.com>  
510 páginas

**CILDO MEIRELES**  
Cosac & Naify  
<http://www.cosacnaify.com.br>

**ARTE Y ARQUITECTURAS:  
NUEVAS AFINIDADES**  
Julia Schulz-Dornburg

Editorial Gustavo Gili  
Tel. (espanha) 93 32281 61  
Fax (espanha) 93 32292 05  
e-mail: [info@ggili.com](mailto:info@ggili.com)  
<http://www.ggili.com>  
144 páginas

**DA REVOLUÇÃO INDUSTRIAL  
INGLESA AO IMPERIALISMO**  
Eric J. Hobsbawm

Editora Forense Universitária  
Tel. 11 3104 2005  
e-mail: [foruniv@unisis.com.br](mailto:foruniv@unisis.com.br)  
<http://www.editoras.com/forenseuniv>  
325 páginas

**FRAGMENTOS DE UMA DEMOLIÇÃO:  
História Oral do Teatro Municipal Carlos  
Gomes**  
Sônia Aparecida Fardin (org.)

Prefeitura Municipal de Campinas  
Museu da Imagem e do Som Campinas  
Editora Atomo  
<http://www.atomoalinea.com.br>  
226 páginas

**invi**  
 Boletín del Instituto de la Vivienda  
 Facultad De Arquitectura Y Urbanismo  
 Universidad De Chile  
 Chile  
 Agosto de 2000 - n° 40  
 Tel. 562 678 3037  
 Fax 562 222 9522  
 E-mail: invi@uchile.cl  
<http://www.uchile.cl/facultades/arquitectura/invi>



**AMBIENTE**  
 ETICA Y ESTETICA PARA  
 EL AMBIENTE CONSTRUIDO  
 Argentina  
 Juno de 2000 - n° 83  
 Tel. +54 221 425 6556  
 Fax +54 221 422 6800  
 e-mail: [flacam@satlink.com](mailto:flacam@satlink.com)  
<http://www.warqicom@infovia.com.ar>



**Les Annales De La Recherche Urbaine**  
 Francia  
 setiembre de 2000 - n° 97  
 Tel. 01 4749 6700  
 Fax 01 4749 6703



**TÉCHNE-**  
 REVISTA DE TECNOLOGIA DA  
 CONSTRUÇÃO  
 Brasil  
 setembro/ outubro de 2000 - n° 48  
 Tel. 11 3224 8811  
 e-mail: [assinaturas@pini.com.br](mailto:assinaturas@pini.com.br)



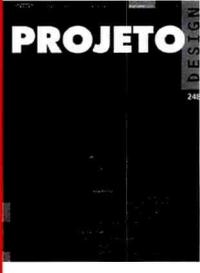
**JORNAL ARQUITECTOS**  
 Portugal  
 Nº 191  
 Tel. 324 1100  
 Fax 324 1169



**ARCHITÉTI**  
 Portugal  
 jan/fev/mar de 2000 - n° 49  
 Tel. (Brasil) 21 360 877  
 Fax (Brasil) 21 232 2071  
 Fax 21 467 0991  
 e-mail: [architiedi@mail.tepac.pt](mailto:architiedi@mail.tepac.pt)



**PROJETO DESIGN**  
 Outubro de 2000 - n° 248  
 Brasil  
 Tel. (11) 259 9688



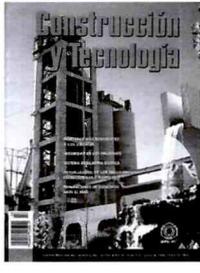
**URBANISME**  
 LE MAGAZINE INTERNATIONAL  
 DE L'ARCHITECTURE ET DE LA VILLE  
 França  
 setembro - outubro de 2000 - n° 314  
 Tel. 33 0145 4545 00  
 Fax 33 0145 456037  
 e-mail: [info@urbanisme-mag.tm.fr](mailto:info@urbanisme-mag.tm.fr)  
<http://www.urbanisme-mag.tm.fr>



**ARQUIS**  
 ARQUITECTURA Y URBANISMO  
 REVISTA DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES EN  
 ARQUITECTURAS  
 UNIVERSIDAD DE PALERMO  
 Argentina  
 junho 1998 - n° 15  
 Tel. 54 1 963 1397  
 Fax 54 1 963 1560  
 e-mail: [info@arq62.com](mailto:info@arq62.com)



**CONSTRUCCIÓN Y  
 TECNOLOGÍA**  
 Mexico  
 Agosto de 1999 - n° 135  
 e-mail: [imcy@mail.imcy.com](mailto:imcy@mail.imcy.com)  
<http://www.imcy.com>

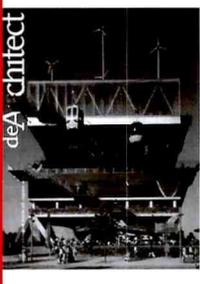


**a+t**  
 Revista De Arquitectura + Tecnología  
 Espanha  
 1999 n°13  
 Tel. +34 945 134276  
 Fax +34 945 134901  
 e-mail: [at@jet.es](mailto:at@jet.es)  
<http://www.jet.es/at>

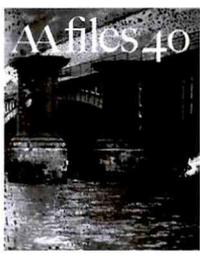
**Annali Di Architettura**  
 RIVISTA DEL  
 CENTRO INTERNAZIONALE DI STUDI  
 DI ARCHITETTURA  
 ANDREA PALLADIO  
 Italia  
 1988-1999 - n10-11  
 e-mail: [annali@cisapalladio.org](mailto:annali@cisapalladio.org)  
<http://www.cisapalladio.org>

**ASTRAGALO:**  
 REVISTA CUATRIMESTRAL  
 IBEROAMERICANA  
 Espanha  
 Setembro de 2000 - n° 15  
 Tel. 34 91 885 52 55  
 Fax 34 91 885 52 75  
 e-mail: [iea@e.fgua.es](mailto:iea@e.fgua.es)  
<http://www.uah.es>

**DE ARCHITECT**  
 Holanda  
 julho/agosto de 2000  
 Tel. 070 3045 832  
 Fax 070 3045 806  
 e-mail: [Architect@wtk.nl](mailto:Architect@wtk.nl)



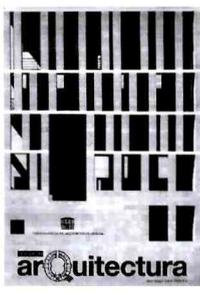
**AA FILES**  
 Inglaterra  
 Winter 1999 - n° 40  
 Tel. 020 7887 4000  
 Fax 020 7414 0782



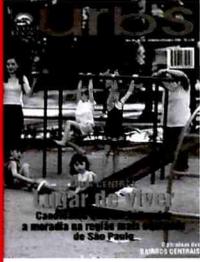
**SCA**  
 SOCIEDAD CENTRAL DE ARQUITECTOS  
 REVISTA DE ARQUITECTURA  
 Argentina  
 setiembre de 2000 - n° 190  
 Tel. (Argentina - BA) 4815 4075  
 Fax (Argentina - BA) 54 11 4812 6629  
 e-mail: [info@soccentra.org](mailto:info@soccentra.org)  
<http://www.soccentra.org>



**CATÁLOGOS DE  
 ARQUITECTURA-**  
 COLEGIO  
 OFICIAL DE ARQUITECTOS DE  
 MURCIA  
 Espanha  
 abril/maio/junho de 1998 - n° 3  
 Tel. 929 62 2929



**URBS**  
 PUBLICAÇÃO BIMESTRAL DA  
 FUNDAÇÃO VIVA O CENTRO  
 Brasil  
 Setembro/outubro de 2000 - n° 18  
 Fax 11 9118 5066  
 e-mail: [urbis@vivocentro.org.br](mailto:urbis@vivocentro.org.br)



**ARQ**  
 ARQUITECTURA DISEÑO Y  
 URBANISMO  
 Chile  
 Julho de 2000 - n° 45  
 Tel. 562 686 5630  
 Fax 562 686 5634



b i b l i o t e c a c a d  
periódicos

**47 AL FONDO**  
REVISTA DE LA  
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y  
URBANISMO-  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA  
PLATA  
Argentina  
julho de 2000- n°5  
Tel. 54 221 4236 587 88-89-90  
Fax 54 221 4236 587  
e-mail:  
farulp@arqui.farulp.unlp.edu.ar

**ARQUITETURA E  
URBANISMO**  
Brasil  
Outubro/novembro de 2000- n°92  
Tel. 11 3224 8811  
e-mail: assinaturas@pini.com.br  
Http://www.piniweb.com

**26**  
REVISTA INTERNACIONAL DE  
ARQUITECTURA  
Espanha  
1999- n°12  
Tel. 93 322 8161  
Fax 93 322 9205  
e-mail: info@ggili.com  
http://www.ggili.com

**ARCHITECTURAL  
SCIENCE  
REVIEW**  
Austrália  
Setembro de 2000- n° 43.3  
Tel. 02 9351 7591  
Fax 02 9351 3031  
e-mail: asr@arch.usyd.edu.au

**NOVOS ESTUDOS**  
CEBRAP  
Brasil  
Julho de 2000- n° 57  
Tel. 11 574 0399  
Fax 11 574 5928  
e-mail: novosestudos@cebrap.br  
Http://www.cebrap.org.br

**ESTUDOS AVANÇADOS**  
INSTITUTO DE ESTUDOS AVANÇADOS  
Brasil  
maio/agosto de 2000- n° 39  
Tel. 11 3818 3919  
Fax 11 30319563  
e-mail: iea@org.usp.br

**ARQUITECTURAS**  
Colombia  
maio/julho de 2000 n° 3  
Tel. 235 3969  
Fax 345 2927  
e-mail: arquitecturas@hotmail.com  
Http://www.geocities.com/athens/delphi  
/66434

